

Una visión de largo plazo de la integración comercial entre México y Estados Unidos: coincidencias y desencuentros

A Long-term Vision of Commercial Integration between Mexico and the United States: Coincidences and Disagreements

Sergio Silva Castañeda

Investigador Técnico, Banco de México
sergio.silva@economia.gob.mx

Ethan D. Ayala

Estudiante de posgrado en Historia Contemporánea,
Universidad Complutense de Madrid
ethan.ayala@economia.gob.mx

Resumen:

En este artículo se revisa la historia de la integración comercial en Norteamérica que ha estado condicionada por coyunturas políticas e ideológicas que trascienden las variables económicas. Fueron 170 años de desencuentros que cambian con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la negociación del Tratado Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), ambos procesos son el resultado de una coyuntura histórica en la que las posturas de México y Estados Unidos coincidieron.

Abstract:

This article reviews the history of trade integration in North America, which has been conditioned by political and ideological circumstances that go beyond economic factors. One hundred and seventy years of disagreements came to an end with the entry into force of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), followed by the negotiation of the United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), both of which are the result of a historical moment in which the positions of Mexico and the United States coincided.

Palabras clave:

Integración, comercio, proteccionismo, liberalismo, TLCAN, T-MEC.

Key Words:

Integration, trade, protectionism, liberalism, NAFTA, USMCA.

Una visión de largo plazo de la integración comercial entre México y Estados Unidos: coincidencias y desencuentros

*Sergio Silva Castañeda
y Ethan D. Ayala*

¿Por qué comercian los países? Ésta es una pregunta que los grandes pensadores de la economía política clásica abordaron y que los economistas del último siglo han seguido sometiendo a rigurosos análisis. Para Adam Smith el comercio era una actividad inherente al ser humano que permitía profundizar la división del trabajo. Para David Ricardo, el comercio internacional era un mecanismo para aumentar la riqueza medida en términos de bienes de consumo. Ya en el siglo XX, el famoso modelo de Hecksher-Ohlin explica el comercio como respuesta a las diferencias en la dotación de factores de los países y donde la abundancia de esos factores determina la naturaleza del comercio.

Sin embargo, todo esto no es suficiente para explicar las razones por las cuales dos países deciden institucionalizar su relación comercial para profundizar y dar certidumbre a sus intercambios. Para que eso suceda se requiere también una rara coincidencia entre intereses nacionales, proyecto de país e ideología dominante entre sus dirigencias. Durante 170 años en la relación entre México y Estados Unidos no existió esa coincidencia. El comercio bilateral fue encontrando su camino entre ambos países, pero el ordenamiento y la institucionalización de éste tomó mucho más tiempo.

Cuando a principios de la década de 1990 se propuso empezar a negociar un tratado de libre comercio en América del Norte no era extraño encontrar, entre los promotores de la idea en México, argumentos del tipo Hecksher-Ohlin para justificar el viraje en la política comercial mexicana. Visto desde esa perspectiva la integración comercial entre México y Estados

Unidos era inevitable y, de alguna forma, la dinámica que había prevalecido hasta entonces en relación comercial parecía un error inexplicable.¹

La realidad es que ese proceso de integración no inició con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pero tampoco ha sido un proceso lineal. Durante los doscientos años de relaciones entre México y Estados Unidos, lo que hemos visto es un largo proceso de construcción institucional que ha permitido ir profundizando esa relación, pero que, al mismo tiempo, ha sufrido importantes retrocesos en diferentes momentos históricos. Por un lado, tenemos un proceso secular de crecimiento económico en ambos países que empuja hacia la integración comercial. Por otro lado, tenemos la acción de ambos Estados que tratan de navegar, moldear, frenar o al menos atrasar esa relación por razones que van más allá de asuntos meramente económicos.

En este artículo revisamos cómo la historia de la integración comercial en Norteamérica ha estado condicionada por coyunturas políticas e ideológicas² que trascienden las variables meramente económicas. Ubicamos la entrada en vigor del TLCAN y la negociación del tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) como el resultado de una coyuntura histórica en la que finalmente las posturas de ambos países coincidieron. Estos treinta años de encuentros están precedidos por ciento setenta años de desencuentros en esta materia que también debemos entender, pues deben servir al menos como advertencia. La integración es un proceso histórico que no se explica a través de teoría económica pura o de un simple alineamiento de incentivos. Detrás de los encuentros y desencuentros

¹ Véase, por ejemplo, Jaime Serra Puche "Principios para negociar el tratado de libre comercio de América del Norte", en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 7, julio de 1991, pp. 653-660; los diferentes artículos dedicados a la discusión sobre el tratado de libre comercio en *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 6, junio de 1994, pp. 471-516; o *Economía Mexicana*, número especial, "El impacto del libre comercio en América del Norte", Nora Lustig, Barry Bosworth y Robert Lawrence (comps.), junio de 1993.

² Maurice Dobb explica como el término *ideología* se puede usar en un sentido cercano a la idea hegeliana de "falsa conciencia", es decir, como un elemento que obstruye nuestra concepción de la realidad, o bien, se puede usar como ese conjunto de ideas históricamente específicas que informan nuestra relación con la realidad. Para fines de este ensayo usamos el término más en el espíritu de la segunda definición abordada por Dobb. Maurice Dobb, *Theories of Value and Distribution Since Adam Smith: Ideology and Economic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973, pp. 1-37.

vamos a encontrar la evolución de la economía política de ambos países en su concepción más amplia.

Siglo XIX: geografía, necesidades y desconfianza

La relación comercial entre México y Estados Unidos adquirió importancia relativamente tarde. Durante las primeras décadas del siglo XIX la vecindad no era tal, las inercias coloniales predominaban, las canastas comerciales no eran demasiado complementarias entre sí y, sobre todo, la desconfianza entre ambos proyectos soberanos limitó considerablemente los intercambios comerciales.

Con varias décadas de diferencia, México y Estados Unidos iniciaron su vida independiente enfocados en tratar de revivir los patrones comerciales que disfrutaron como componentes de los imperios británico y español. Para México, la guerra de independencia significó el colapso de la industria minera que afectó directamente las exportaciones del país, pero también hizo más difícil el financiamiento de las importaciones. Si bien existió un consenso liberal en materia comercial en las primeras décadas del México independiente, la realidad se impuso: no hubo condiciones fiscales para liberalizar siquiera el comercio interno, menos aún el externo.

Por su parte, Estados Unidos inició su vida independiente con un importante debate sobre la conveniencia de darle al Gobierno federal la atribución de regular el comercio internacional, que finalmente se resolvió durante la asamblea constitucional de Filadelfia facultando al joven Estado americano para regular su inserción en la economía global. En las décadas posteriores la discusión comercial se concentró en dos asuntos: el debate, fundamentalmente político, entre privilegiar la relación comercial con Francia o Reino Unido y, por otra parte, el debate sobre la función de los impuestos al comercio exterior, es decir, protección contra recaudación. De acuerdo con Douglas A. Irwin, ambos debates tuvieron un profundo componente regional.³ El norte, más interesado en la protección de la

³ Douglas A. Irwin, *Clashing Over Commerce: A History of US Trade Policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2017, pp. 31-124.

industria, también era más dependiente del comercio con Reino Unido; mientras que el sur veía los aranceles impuestos a las importaciones como un mal necesario, como herramienta de financiamiento del Estado. Al mismo tiempo estaban más dispuestos a ver en Francia una alternativa al comercio con Reino Unido. En ese contexto, la relación comercial con el vecino del sur careció de toda importancia política.

Es hasta finales de la década de 1820 que la posibilidad de profundizar la relación comercial entre ambos países se empezó a volver atractiva. Sin embargo, esa integración enfrentó dos importantes obstáculos durante el resto del siglo: la desconfianza mexicana y el proteccionismo estadounidense.

Por un lado, como bien señala Richard J. Salvucci, para el Gobierno mexicano el intercambio comercial con Estados Unidos, particularmente por tierra, anunciaba un peligro existencial: “La bandera sigue al comercio. Comerciar con Estados Unidos atrae a sus comerciantes y sus comerciantes traen problemas”.⁴ Salvucci sostiene que, hasta la guerra entre ambos países, México utilizó las restricciones al comercio de Estados Unidos como un arma para reducir la influencia estadounidense en el país. Esta estrategia, siguiendo a Salvucci, puede criticarse como fallida por no evitar la pérdida del territorio, pero difícilmente era irracional, como lo pensaban algunos políticos estadounidenses.⁵

Después de la guerra con Estados Unidos, la desconfianza mexicana y su expresión en términos de obstáculos al comercio bilateral se disparó.⁶ Sin embargo, la Revolución de Ayutla trajo consigo nuevas ideas incluso en materia comercial. La generación de liberales que llegaron al poder en 1854 y que luego habrían de sortear la Guerra de Reforma y la Intervención francesa, veían en el comercio una oportunidad importante para impulsar el crecimiento económico de México. Durante la República Restaurada y de manera continua durante el Porfiriato, los distintos gobiernos del país vieron

⁴ Richard J. Salvucci, “The Origins and Progress of U.S.-Mexican Trade, 1825-1884: ‘Hoc opus, hic labor est’”, en *The Hispanic American Historical Review*, vol. 71, núm. 4, noviembre de 1991, p. 711. (La traducción es de los autores.)

⁵ *Ibid.*, pp. 711-714.

⁶ *Ibid.*, pp. 716-717.

como un objetivo central la integración de México a la ola globalizadora de la última parte del siglo XIX. La posición de México en materia comercial ya había cambiado, aunque quedaban algunos obstáculos de tipo fiscal y las resistencias políticas no desaparecerían por completo.⁷

Sin embargo, un nuevo obstáculo surgió: el reacomodo político en Estados Unidos a partir del final de la Guerra Civil (1861-1865) favoreció a los intereses proteccionistas que representaba el Partido Republicano y esto se reflejó en varias décadas de restricciones comerciales, ahora por parte de Estados Unidos.⁸ El episodio más importante de este nuevo desencuentro fue, sin duda, el fallido Tratado de Reciprocidad negociado a principios de la década de 1880 y que jamás entró en vigor, pues se atoró en los pasillos del Congreso de Estados Unidos. A pesar de contar con el apoyo de figuras como Ulysses Grant y del arduo trabajo de cabildeo de Matías Romero, el consenso proteccionista de la época, descrito por Irwin, terminó derrotando el proyecto.⁹

Tal era la frustración de los liberales mexicanos del siglo XIX con la actitud proteccionista de Estados Unidos que en medio de la Conferencia Internacional Americana de 1889-1890, Matías Romero le señaló al representante argentino: “Tengo la convicción de que la opinión pública de los Estados Unidos no está todavía preparada para adoptar medidas comerciales en sentido liberal, respecto de su comercio exterior, ni aún con las Repúblicas hermanas de este continente”.¹⁰

Con todo y este obstáculo, la geografía fue haciendo su trabajo. A partir de la penúltima década del siglo XIX, Estados Unidos ya era el principal

⁷ Luis Aboites nos recuerda que se le atribuye al presidente Lerdo la frase “Entre México y Estados Unidos, el desierto” al promover la conexión ferroviaria con Veracruz, pero retrasar cualquier proyecto ferroviario hacia el norte. Luis Aboites Aguilar, *Estudio sobre geografía tributaria mexicana, 1788-2005*, México, El Colegio de México, 2019, p. 52.

⁸ D. A. Irwin, *op. cit.*, pp. 221-275.

⁹ Durante estos años, Ulysses Grant era el líder del partido republicano y favorecía el tratado pese a que su partido se inclinaba por proteger la industria. Matías Romero era el enviado extraordinario y ministro plenipotenciario del Gobierno mexicano en Estados Unidos y, unos años después, sería el primer embajador de México en ese país.

¹⁰ Citado en Graciela Márquez y Sergio Silva, *Matías Romero y el oficio diplomático, 1837-1898*, México, Instituto Matías Romero -Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019, p. 100.

destino comercial de los productos mexicanos y había importantes inversiones estadounidenses en México. Además, la canasta comercial se diversificó, México empezó a importar bienes manufacturados y bienes de capital desde Estados Unidos, y a las tradicionales exportaciones mineras de México se sumaron las de otros productos como henequén y café.¹¹ Sin embargo, el desencuentro político dificultó el intento de institucionalizar la relación.

Ante la incapacidad de institucionalizar las reglas para este comercio vía un tratado bilateral, la desconfianza mexicana habría de revivir, aunque ahora tomaría otra forma. En lugar de usar las restricciones al comercio como “arma” para hacer contrapeso a potenciales ambiciones territoriales de Estados Unidos, el Gobierno de Díaz promovió la relación económica con otras potencias comerciales, particularmente europeas, pero también en Asia: durante este periodo existió un intento de acuerdo comercial, incluso, con China que nunca fue ratificado por el inicio del levantamiento de los Boxers.¹² La idea no era eliminar el comercio con el vecino del norte, sino hacerlo competir con otras regiones. Desde entonces, la diversificación del comercio mexicano parece una tarea tan urgente como complicada.

De la Revolución a la Segunda Guerra Mundial: las tensiones políticas

Al comenzar el nuevo siglo, la política económica del Porfiriato y sus costos para la población, llevaron al país a un malestar político y social generalizado. En ese contexto, el estallido de la Revolución mexicana y sus consecuencias cambiaron radicalmente la dinámica política y económica bilateral por casi cuarenta años. Además de la revolución, la Gran

¹¹ Sandra Kuntz Ficker, *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización (1870-1929)*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 125-128.

¹² México adoptó una serie de “regulaciones defensivas” encaminadas a limitar la expansión económica de Estados Unidos en México y fortalecer la presencia de Reino Unido y de otras potencias europeas. Ejemplos de esto fueron la Ley Minera de 1909, la creación de Ferrocarriles Nacionales de México y el otorgamiento de concesiones preferenciales a empresas británicas petroleras. Paolo Riguzzi, “México y la economía internacional, 1860-1930”, en S. Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México/Secretaría de Economía, 2015, pp. 396-397.

Depresión, primero, y la Segunda Guerra Mundial, después, terminaron por darle forma a la relación comercial.

El proceso revolucionario fue un primer momento de disrupción. La intervención directa de Estados Unidos en las diferentes etapas del conflicto, desde la participación de su embajador en el golpe de Estado contra Francisco I. Madero, como con las posteriores invasiones de Veracruz y Chihuahua, provocaron el abierto rechazo de los diferentes gobiernos y facciones mexicanas.¹³ La falta de entendimiento político se reflejaba en lo económico; los gobiernos de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón tuvieron dificultades para obtener el reconocimiento del país vecino, lo que además de fortalecer su posición interna, les daría acceso a créditos externos necesarios para la pacificación del país y la estabilización de la economía. Además, la Constitución de 1917 generó fricciones con el Departamento de Estado, que apoyaba los intereses de sus empresas afectadas por las disposiciones relativas a los recursos petroleros (art. 27). Estas complicaciones habrían de arrastrarse durante varios años, limitando la posibilidad de entendimientos en materia económica.

Por otro lado, aunque no hubo una política específica orientada por ideas proteccionistas, México aplicó impuestos a las exportaciones para obtener recursos fiscales, como en el caso del petróleo y la minería.¹⁴ En cambio Estados Unidos, pese a reducir sus aranceles entre 1913 y 1921, usó el comercio como herramienta para influir políticamente durante la Revolución.¹⁵

¹³ Estados Unidos invadió el puerto de Veracruz en 1914 para evitar que el Gobierno de Huerta recibiera cargamentos de armas. Del mismo modo, tras el ataque de Francisco Villa a la población de Columbus, Nuevo México, una “expedición punitiva” de soldados estadounidenses invadieron Chihuahua buscando a Villa y detonando una crisis diplomática con el Gobierno recién reconocido de Carranza.

¹⁴ Los gobiernos de Madero (en 1912 al petróleo) y Carranza (en 1914-1915 al petróleo y 1916 a la minería) pusieron impuestos a la extracción y la exportación de los recursos del subsuelo, provocando la protesta de las empresas y del Gobierno estadounidense. Enrique Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 2015, pp. 302, 330-331.

¹⁵ Sobre la reducción de aranceles impulsada por la presidencia demócrata de Woodrow Wilson, véase D. A. Irwin, *op. cit.*, pp. 330-356. Ejemplos de cómo Estados Unidos usó el comercio para influir en la Revolución fueron la ocupación del puerto de Veracruz en 1914 para presionar al Gobierno de Huerta, la prohibición de la exportación a México de ciertos insumos para la

Aún con estas complicaciones, tanto la Revolución como la Primera Guerra Mundial ocasionaron que el comercio exterior de México se concentrara aún más con su socio principal, Estados Unidos.¹⁶ Las exportaciones de plata no monetaria, fibras y café continuaron, pero pasaron a ocupar una proporción menor del total, pues la canasta exportadora del país se diversificó para incluir nuevos productos con mayor valor añadido desde mediados de la década de 1910: cobre manufacturado, plomo en barras, nuevos productos agropecuarios, petróleo y sus derivados.¹⁷

Durante los años más intensos de lucha (1914-1916), la infraestructura dedicada al comercio exterior, particularmente en el norte del país, estaba abocada completamente a fines militares.¹⁸ En esas condiciones, el comercio exterior se vio muy afectado, generando una caída de 29.6% en 1914 respecto a los valores exportados en 1912, que se recuperaría hasta 1917.¹⁹ Aunque suele creerse que el caos revolucionario destruyó la economía nacional, las afectaciones a la infraestructura productiva fueron menores y las distintas actividades se fueron retomando conforme las regiones se pacificaron y los ejércitos de desmovilizaron.²⁰ La economía retomó su rumbo, pero las condiciones políticas habían cambiado.

En la década siguiente, los gobiernos mexicanos buscaron atenuar las tensiones con Estados Unidos y obtener el reconocimiento diplomático. El mayor acercamiento se dio durante el Gobierno de Plutarco Elías Calles

industria minera que podían ser usados militarmente, como la dinamita, o permitir la venta de armas y municiones sólo a ciertos grupos, como con el bando carrancista.

¹⁶ Esto debido principalmente al cierre de las rutas comerciales atlánticas con Europa. El comercio de México con el mundo se dio a través de Estados Unidos en esos años. P. Riguzzi, *op. cit.*, p. 399.

¹⁷ El petróleo, además de ser un recurso estratégico en tiempos de guerra, fue el único producto de exportación mexicano que, pese al conflicto revolucionario, nunca dejó de crecer en valor exportado durante esos años. E. Cárdenas, *op. cit.*, p. 301. La información sobre la evolución de la canasta exportadora mexicana proviene de S. Kuntz Ficker, *op. cit.*, pp. 127-134.

¹⁸ Ya fueran para generar ingresos y financiar ejércitos, como en el caso de las aduanas, o con fines logísticos para el movimiento de tropas y suministros, en el caso de los ferrocarriles.

¹⁹ E. Cárdenas, *op. cit.*, pp. 324-325.

²⁰ John Womack, Jr., "La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis", en *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 1, junio de 1987, pp. 34-37.

y el periodo de Dwight Morrow como embajador estadounidense. Juntos, lograron entendimientos en materia petrolera que explican el aumento en la relación comercial en esos años.²¹ Sin embargo, esta incipiente reconciliación política se vio truncada por los problemas de la economía internacional.

La Gran Depresión fue un segundo momento de interrupción en la relación comercial, pero con efectos más profundos y de más largo plazo que la Revolución mexicana, pues provocó un cambio en el paradigma de pensamiento económico del mundo occidental. A partir de esa crisis comenzó a cuestionarse el funcionamiento del libre mercado y a replantearse el rol del Estado en la economía y en la sociedad.²² Antes de que estallara la crisis, el Estado mexicano había ido construyendo instituciones económicas que le permitieron orientar su modelo de desarrollo y le dieron las herramientas para responder de mejor forma a las crisis externas.²³ Estados Unidos, por otro lado, decidió durante las décadas de 1920 y 1930, proteger su economía nacional con altos aranceles demandados por los actores del mercado interno —*all politics is local*—, pero que en México y el mundo aceleraron el fin de la “era de las exportaciones” como modelo de desarrollo.²⁴ Esos aranceles y el colapso de los precios de las exportaciones nacionales por la crisis, redujeron 68% nuestras exportaciones a Estados Unidos entre 1929 y 1933, y tuvieron el efecto colateral

²¹ E. Cárdenas, *op. cit.*, p. 379.

²² *Ibid.*, p. 403.

²³ Como la Comisión Nacional Bancaria (1924) para regular a los bancos o el Banco de México (1925), que paulatinamente fue concentrando la emisión de papel moneda. También se crearon otras instituciones crediticias y reguladoras que facilitaban al Gobierno usar la política fiscal y monetaria para contrarrestar las crisis económicas. *Ibid.*, pp. 384-388.

²⁴ En 1922, por ejemplo, Estados Unidos implementó el arancel Fordney-McCumber, que no sólo aumentó los aranceles, sino que implementó “un sistema que combinaba prohibiciones, una estricta vigilancia sanitaria y licencias para restringir en los hechos la importación”, es decir, un sistema proteccionista con medidas no arancelarias. S. Kuntz Ficker, *op. cit.*, p. 91. Por otro lado, en 1930 Estados Unidos aprobó la controversial ley arancelaria Smoot-Hawley, que aumentó los impuestos a la importación de más de 890 artículos gravables. Aunque la intención inicial había sido proteger al campo, la ley terminó protegiendo más la industria estadounidense y desencadenó la reacción proteccionista de muchos países en represalia. D. A. Irwin, *op. cit.*, pp. 371-389 y 400-408. Sobre el fin del modelo exportador y sus causas, que fueron principalmente externas, véase S. Kuntz Ficker, *op. cit.*, pp. 57-59.

de orillar a México a iniciar un proceso de sustitución de importaciones, que fue el motor del crecimiento nacional a partir de la década de 1930.²⁵

Finalmente, la Segunda Guerra Mundial obligó a la cooperación y al entendimiento entre ambos países, pues lo que estaba en juego era demasiado importante. En ese proceso se dio fin a las tensiones iniciadas en la Revolución bajo condiciones económicas e ideológicas muy diferentes. En los años previos, la política de Buena Vecindad de Roosevelt y los problemas en Europa permitieron que el gobierno cardenista pudiera llevar a cabo el reparto agrario y la expropiación petrolera que, aunque provocaron nuevas dificultades, no escalaron a niveles de conflicto abierto.

La economía de guerra aumentó las exportaciones nacionales, elevó los precios y atrajo nuevas inversiones.²⁶ Además, la cooperación bilateral en términos diplomáticos y laborales,²⁷ abrió paso a la negociación de temas financieros que afectaban la relación política y limitaban la capacidad de pago de México: se fijó el monto de indemnización a las empresas petroleras expropiadas (1941-1943), se renegóció la deuda externa (1942) y el monto de la deuda ferrocarrilera (1946), todas de manera favorable a México, permitiéndole al país acceder a nuevos créditos externos.²⁸ Aunado a lo anterior, en 1943, México y Estados Unidos firmaron un acuerdo

²⁵ El dato de la reducción en exportaciones mexicanas a Estados Unidos se tomó de P. Riguzzi, *op. cit.*, p. 405. Sobre el proceso de sustitución de importaciones en la década de 1930, véase E. Cárdenas, *op. cit.*, pp. 455-458.

²⁶ Entre 1939 y 1945, las exportaciones de mercancías mexicanas aumentaron 167%, particularmente las de manufacturas, que pasaron de representar menos de 10% de las exportaciones totales, a 37.6% al final de la guerra. Dentro del grupo de las manufacturas, los textiles fueron la principal exportación. *Ibid.*, pp. 494, 500-501.

²⁷ Para un análisis histórico y diplomático de las relaciones bilaterales en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, véase Soledad Loaeza, *A la sombra de la superpotencia. Tres presidentes mexicanos en la Guerra Fría, 1945-1958*, México, El Colegio de México, 2022, capítulo 2. Respecto a las relaciones laborales, el programa de braceros implicó la transferencia temporal de la mano de obra de 52 000 trabajadores mexicanos a Estados Unidos al año y de 140 000 trabajadores ferrocarrileros, entre 1943 y 1945. E. Cárdenas, *op. cit.*, p. 503.

²⁸ En el caso de la indemnización, se logró fijarla en alrededor de 5% del valor total que estimaban las empresas estadounidenses como pérdida (que incluía reservas no explotadas). Respecto a la renegociación de las deudas, ambas se acordaron alrededor de 10% de lo originalmente adeudado. *Ibid.*, pp. 503-504. Véase también Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, "La dimensión internacional de la economía mexicana", en S. Kuntz Ficker (coord.), *op. cit.*, p. 761.

comercial bilateral por el que se congelaron o redujeron los aranceles a la importación, ayudando implícitamente a Estados Unidos y contribuyendo al esfuerzo de guerra.²⁹

Bajo esas condiciones favorables y el acercamiento con su principal socio comercial, México entró al periodo de Guerra Fría. Sin embargo, la dinámica industrializadora en México ya estaba en marcha y suponía un importante cambio en la economía política nacional. Muy pronto el poder de esa nueva industria se hizo sentir políticamente promoviendo un modelo de desarrollo que dificultaría, nuevamente, la institucionalización de la relación comercial bilateral.

Guerra Fría: proteccionismo mexicano, liberalismo estadounidense

Para la segunda mitad del siglo XX, las tensiones políticas dejaron de ser un problema para la integración comercial entre México y Estados Unidos. El tratado comercial de 1943 facilitó la relación comercial entre ambos países. Sin embargo, las ideas económicas prevalecientes en México y en Estados Unidos sobre cómo conducir su política comercial con el exterior comenzaron a alejarse, nuevamente, hasta estar completamente contrapuestas: el tratado se dio por terminado en 1951. Mientras que el Gobierno mexicano buscaba fomentar el desarrollo de su industria nacional protegiéndola del exterior, el Gobierno estadounidense le apostó a un esquema multilateral del comercio. En ambos casos, esto sucedió como un reflejo de las presiones internas del empresariado de ambos países.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la demanda de exportaciones manufactureras mexicanas cayó y las importaciones aumentaron por la liberalización de productos exportables en Estados Unidos, alterando la balanza comercial. Para controlar el déficit y con la intención de fortalecer a la

²⁹ El acuerdo estipulaba que los niveles de tarifas arancelarias de los principales bienes se mantenían constantes y se reducían los aranceles de 203 fracciones, que constituían 29% de lo que México le compró a Estados Unidos en 1939. J. Ernesto López Córdova y Jaime Zabłudovsky, “Del proteccionismo a la liberalización incompleta: industria y mercados”, en S. Kuntz Ficker (coord.), *op. cit.*, p. 708.

industria nacional, México fue implementando gradualmente una política proteccionista que comenzó como una medida temporal y se prolongó por los siguientes treinta y cinco años, convirtiéndose en un modelo de desarrollo. Además de otorgar estímulos fiscales, desde 1947 se implementó un sistema de licencias y cuotas de importación que le permitían al gobierno limitar la competencia del exterior.³⁰ La industria mexicana abarcó el mercado nacional cautivo de bienes de consumo y materias primas, por lo que las importaciones se concentraron más en maquinaria y otros bienes de capital.³¹

Por otro lado, Estados Unidos trataba de abrir el continente al libre comercio, por lo que propuso en la Conferencia Interamericana de Chapultepec (1945) y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo de La Habana (1947), un sistema de libre comercio con reglas claras y compartidas, con menor participación estatal en la economía. Esa iniciativa se concretó en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), pero ni México ni la mayoría de los países latinoamericanos consideraron que estaba en su interés nacional abrir su comercio sin restricciones.³² Para América Latina, en general, y para México, en particular, industrialización y desarrollo se volvieron sinónimos. Lejos fue quedando aquel proyecto decimonónico de una América Latina próspera a partir de la exportación de materias primas.

Con el modelo de industrialización dirigida por el Estado, México logró un amplio crecimiento económico desde la década de 1950 y hasta

³⁰ E. Cárdenas, *op. cit.*, p. 541. J. E. López Córdova y J. Zabudovsky argumentan que el cambio a la protección comercial fue también consecuencia de la organización empresarial en México, que desde la Canacina se oponían al acuerdo con Estados Unidos. J. E. López Córdova y J. Zabudovsky, *op. cit.*, p. 708.

³¹ La importación de bienes de capital llegó a abarcar casi 40% de las importaciones totales a nivel nacional en 1948, mientras que para 1950 muchos sectores industriales (textiles, comestibles, bebidas y tabaco, calzado, jabón, hule, vidrio, etc.) ya proveían 95% de los bienes de consumo que demandaba la población. E. Cárdenas, *op. cit.*, pp. 516-517, 533-534 y 565.

³² Para la Conferencia Interamericana de 1945, véase José Galindo, "La Conferencia de Chapultepec (1945): El nacionalismo económico latinoamericano frente a la política librecambista de Estados Unidos", en *América Latina en la Historia Económica*, vol. 24, núm. 2, mayo-agosto de 2017, pp. 45-50. Para la Conferencia de La Habana y sus antecedentes de Ginebra véase D. A. Irwin, *op. cit.*, p. 479-484 y 500.

principios de la de 1980.³³ Un entorno internacional favorable, la estabilidad política interna y la buena relación con Estados Unidos ayudaron a consolidar al régimen político y su proyecto económico. Sin embargo, a partir de 1958 México comenzó a enfrentar un problema crónico con su balanza comercial: las exportaciones ya no alcanzaban a pagar las importaciones del país, haciendo que el déficit fuera aumentando poco a poco y se tuvo que cubrir con la exportación de servicios como turismo y, más adelante, con deuda externa.³⁴ Este problema era estructural, pues el sector externo fue perdiendo peso en la economía, aumentando el desbalance.³⁵ Las exportaciones agrícolas y mineras perdieron volumen y valor, y el petróleo dejó de ser un producto exportable para 1968.³⁶ El Gobierno trató de incentivar las exportaciones dando beneficios fiscales y subsidios, créditos, impulsando las maquilas, o mediante el Instituto Mexicano del Comercio Exterior, pero las importaciones seguían siendo superiores, además de que con el peso sobrevaluado, nuestras exportaciones eran más caras y las importaciones baratas.³⁷

El descubrimiento de petróleo en México en la segunda mitad de los años setenta mejoró brevemente la situación, pero para entonces los desequilibrios ya se habían acumulado y la estabilidad económica internacional de la posguerra se estaba colapsando. La suma de desequilibrios y los cambios profundos en el panorama internacional desencadenaron una profunda recesión que conocemos como la crisis de la deuda. En ese contexto, Estados Unidos apoyó a México en términos políticos y financieros, pues de cierto modo la interdependencia había crecido y muchos intereses globales necesitaban que nuestro país se estabilizara

³³ De 1950 a 1962, la economía mexicana creció 6.2% en promedio anual. Entre 1962 y 1981 el PIB creció en promedio 7.3% al año. Desde 1982 no se ha visto un crecimiento similar. E. Cárdenas, *op. cit.*, pp. 508-510 y 570.

³⁴ *Ibid.*, pp. 550-551.

³⁵ Para 1970 la participación del comercio exterior en el PIB era de 10.7%, mientras que diez años antes era de 15.3%. *Ibid.*, p. 508.

³⁶ La agricultura pasó de representar 19.2% del PIB nacional en 1950, a 11.2% en 1970. La minería pasó de 5% a 2.6% en el mismo periodo, afectando las exportaciones. J. E. López Córdova y J. Zabłudovsky, *op. cit.*, p. 714.

³⁷ J. C. Moreno-Brid y J. Ros, *op. cit.*, p. 768.

y siguiera cumpliendo sus compromisos financieros.³⁸ Por supuesto, ese apoyo no vino libre de compromisos.

La profunda crisis económica en el país y el nuevo contexto económico mundial en la década de 1980 obligó al Gobierno mexicano a cambiar el modelo económico. La apertura comercial y la privatización de empresas públicas fueron los pasos más determinantes. México comenzó a liberalizar unilateralmente las importaciones en 1983 y dos años después 64% de las importaciones ya estaban libres de permisos.³⁹ Se firmó un Acuerdo Bilateral sobre Impuestos Compensatorios con Estados Unidos en 1985 y se ingresó al GATT en 1986, institucionalizando el cambio de rumbo y logrando que las exportaciones no petroleras volvieran a rebasar a las petroleras.⁴⁰ Ante este cambio, que se alineaba a la política que ellos promovían, Estados Unidos propuso a México un acuerdo de libre comercio en 1988. En ese momento no fue aceptado, pero dos años después, con el orden internacional atravesando enormes cambios, el tratado fue propuesto ahora por México, negociado por dos administraciones diferentes en Estados Unidos e incorporó a Canadá para crear una de las regiones económicas más importantes y ambiciosas del mundo.⁴¹ Finalmente, la crisis alineó de forma dolorosa el proyecto y los objetivos de ambos países, dando lugar al más importante proceso de institucionalización y profundización de la relación comercial.

³⁸ Incluso a finales de la década de 1980, el Gobierno de Estados Unidos intercedió para presionar a algunos bancos de ese país que no querían renegociar la deuda con México, a que aceptaran los términos propuestos. E. Cárdenas, *op. cit.*, pp. 700-701.

³⁹ *Ibid.*, p. 673.

⁴⁰ En ese Acuerdo Bilateral, México accedió a eliminar subsidios a la exportación. J. C. Moreno-Brid y J. Ros, *op. cit.*, p. 773. Las exportaciones petroleras pasaron de representar 60% del total en los años 1983-1985, a 9,6% a partir de 1993 y hasta 2003. Las manufacturas, por otro lado, pasaron de representar 33% de las exportaciones a 87%, en los mismos años. J. E. López Córdova y J. Zabludovsky, *op. cit.*, p. 723.

⁴¹ A diferencia de la liberalización unilateral de la década de 1980, la firma de un tratado de libre comercio brindaba oportunidades de reciprocidad a las empresas mexicanas para expandirse a nuevos mercados. *Ibid.*, pp. 719-721. Acerca del proceso de negociación, la oposición de algunos sectores en Estados Unidos y el proceso de ratificación, véase D. A. Irwin, *op. cit.*, pp. 625-644.

Del TLCAN al T-MEC

Después de ciento setenta años de una compleja relación económica y comercial, llena de desencuentros prácticos e ideológicos, México y Estados Unidos finalmente convergieron tanto en sus proyectos económicos, como en la decisión de ejecutar políticas públicas concordantes que, bajo las ideas económicas del momento, permitieron formalizar un acuerdo comercial. El TLCAN terminó de institucionalizar la relación que se había construido en décadas de vecindad, pero con altibajos que impedían ordenar la relación comercial e inyectarle certidumbre.

El TLCAN dotó a la relación comercial de un marco de reglas que dieron certeza a los actores económicos y que permitió incrementar notoriamente el comercio y la inversión extranjera directa. Pese a ello, con una visión de largo plazo, es claro que el Tratado no detonó la relación económica entre los dos países, pues esta ya estaba ahí y funcionaba aún sin ese marco, sino que la llevó a una etapa diferente de entendimiento y concordancia.

Las evaluaciones sobre las ventajas del Tratado y el cumplimiento de los objetivos que pretendía lograr es materia de debate.⁴² Lo que es innegable es que, como era de esperarse, en esos treinta años el sentido común económico volvió a cambiar. Particularmente a partir de la crisis global de los años 2008-2009, el liberalismo imperante tuvo que dar espacio a voces que volvieron a traer a la discusión la importancia de atender la desigualdad, la inclusión y de devolverle al Estado un lugar más importante en el proceso económico. En estos ajustes era previsible que pudiera resurgir un desencuentro y así fue.

La llegada de Donald Trump a la presidencia desalineó el proyecto económico e ideológico de Estados Unidos con respecto a la relación comercial imperante con México. Mientras la administración de Enrique Peña Nieto mantenía su postura liberal atada al TLCAN firmado en 1994, la administración Trump optó por cuestionar el modelo de integración. Por fortuna, el desencuentro no fue lo suficientemente profundo y los intereses creados en ambos lados de la frontera operaron a favor de una nueva negociación

⁴² Gerardo Esquivel, "El TLCAN: 20 años de claroscuros," en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 14, núm. 2, abril-junio de 2014, pp. 7-16, en <https://revistafal.com/el-tlcan-20-anos-de-claroscuros-2/> (fecha de consulta: 13 de septiembre de 2022).

que terminó siendo satisfactoria para las partes. Gracias a esto, hoy tenemos un tratado de libre comercio renovado, que ha actualizado sus contenidos para estar a la vanguardia de los avances económicos. El T-MEC actualizó la gobernanza de la relación comercial para hacerla empatar con las prioridades posneoliberales de nuestro tiempo, donde la inclusión, la transparencia y, en forma más general, el papel del Estado en materia de regulación no pueden ser víctimas de la integración comercial. Se incorporaron disposiciones sobre micro, pequeñas y medianas empresas, nuevas tecnologías, comercio electrónico, y se fortalecieron aspectos no comerciales en materia de transparencia y de regulaciones laborales. Al final se mantuvo, al menos visto a la luz de los resultados, esa coincidencia práctica e ideológica que sirve de fundamento al proyecto de integración comercial.

Sin embargo, el proceso político que llevó a poner en duda el TLCAN con la amenaza de uno de los países socios de retirarse del acuerdo, el hecho mismo de la renegociación del tratado y la nueva cláusula de la vigencia del T-MEC,⁴³ nos tendría que recordar lo compleja que ha sido la historia de nuestra relación comercial y la fragilidad del *statu quo* favorable al libre comercio. El futuro no está exento de la posibilidad de nuevos desencuentros.

Cambios en las condiciones económicas y políticas de México o de Estados Unidos, o en la manera en la que las ideas económicas dominantes evolucionen, pueden regresarnos a ese largo periodo de divergencia con el país vecino. México y Estados Unidos tienen hoy una relación económica sólida y profunda que alcanza prácticamente cualquier actividad económica en ambos lados de la frontera. Sin embargo, igual que en los últimos doscientos años, debemos tener en claro que la relación comercial es, también, una relación política que no se ciñe a lo que dictan las ventajas comparativas, sino que incluye una dimensión ideológica y práctica que desempeña un papel determinante y cambiante.

⁴³ El nuevo tratado incluye una cláusula que lo hace caduco dieciséis años después de entrar en vigor a menos que los tres países expresen su deseo de renovarlo.