

ARTÍCULO

ANTES DEL TLCAN: LA HISTORIA DE LOS ACUERDOS COMERCIALES ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS (1822-1950)

Dra. Isabel Avella Alaminos
Becaria posdoctoral P.R.O.F.I.P.,
División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía
profavellaisabel@gmail.com

Resumen

Este artículo se ocupa de la historia de los tratados bilaterales de carácter general que México y los Estados Unidos negociaron antes del TLCAN, desde 1822 hasta 1950. Su propósito es ofrecer una perspectiva histórica de largo plazo de los momentos y circunstancias que han sido propicios para la suscripción de esta clase de acuerdos entre ambos países, así como de la suerte que han tenido dichas tentativas.

Palabras clave: historia tratados comerciales México Estados Unidos

Abstract

This article deals with the history of the general bilateral trade agreements negotiated by Mexico and the United States before NAFTA, from 1822 to 1950. Its goal is to offer a long term perspective on the timing and circumstances that led both countries to be willing to sign those treaties, and also on the fate of such agreements.

Keywords: history trade agreements Mexico United States

INICIO

Las discusiones sobre la pertinencia del TLCAN para México han sido intensas desde que dicho acuerdo comenzó a negociarse en los años noventa del siglo XX. Quizá por ello, durante un buen tiempo se obvió la referencia a las tentativas previas encaminadas a pactar tratados comerciales generales de carácter bilateral entre México y los Estados Unidos. Este artículo tiene la intención de recapitular esta trayectoria para ofrecer a los lectores una perspectiva analítica de largo plazo sobre los momentos y las circunstancias que propiciaron dichos acercamientos y de sus implicaciones para las relaciones económicas entre ambos países. Hubo tres acuerdos comerciales globales mexicano-estadounidenses pactados entre 1822 y 1950: el de 1831, el de 1882 y el de 1942.

Un tratado poco afortunado

Tras la concreción de la independencia de México en 1821 las antiguas redes comerciales cuyo centro había sido la metrópoli española se desarticulaban. En este contexto, nuestro país emprendió la firma de diversos tratados comerciales, en primera instancia con Gran Bretaña y con otras naciones europeas. Asimismo, hacia 1825 tuvo lugar el primer intento por sellar un acuerdo con los Estados Unidos, ya para entonces una nación independiente cuyo desempeño económico estaba por encima del de los países latinoamericanos de reciente aparición.¹

En un inicio las relaciones entre México y los Estados Unidos se realizaron de manera informal, pero, en el marco de la proclamación de la doctrina Monroe en 1823 –América para los americanos–, la Unión Americana empezó a presionar para cerrar un tratado comercial con nuestro país. La idea fue recibida con reticencia por algunos funcionarios mexicanos de la época; en 1822, José Manuel Zozaya, a la sazón embajador de México en los Estados Unidos, señaló dos inconvenientes de un posible acuerdo bilateral: su redacción en función de las leyes estadounidenses y el hecho de que nuestro país no contara con una marina mercante propia, lo que impediría la reciprocidad comercial. No obstante, desde mediados de 1825, el enviado extraordinario y ministro plenipotenciario J.R. Poinsett entabló pláticas con el gobierno mexicano. Para los Estados Unidos, dos puntos de conflicto fueron la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida² y la intención de México de dar más prebendas a los países sudamericanos que a su contraparte estadounidense.³ En el primer caso, se argumentó que la cláusula era poco liberal y hacía depender las relaciones de un tercero, pero la reticencia estadounidense obedecía justamente a que dicha cláusula abría la puerta para que México concediese el mismo trato comercial a otras naciones, sobre todo a las sudamericanas.

En 1827 se arribó por fin a un consenso en las discusiones, incluyéndose la cláusula de la nación más favorecida, el compromiso de México de brindar protección militar a las caravanas que viajaran de Missouri a Santa Fe y la venia, también por parte de nuestro país, para entregar a esclavos y fugitivos que hubiesen entrado en su territorio. Sin embargo, el senado estadounidense exigió algunas modificaciones para aprobar el texto, de tal manera que su aceptación definitiva fue posponiéndose, en un marco cada vez más complicado en virtud del problema de Texas, que a la larga condujo a la ruptura de relaciones entre México y los Estados Unidos. Por consiguiente, pese a que el tratado de amistad, comercio y navegación con México se aprobó en 1831 y fue ratificado en Washington el 5 de abril de 1835, su puesta en práctica enfrentó grandes dificultades.⁴

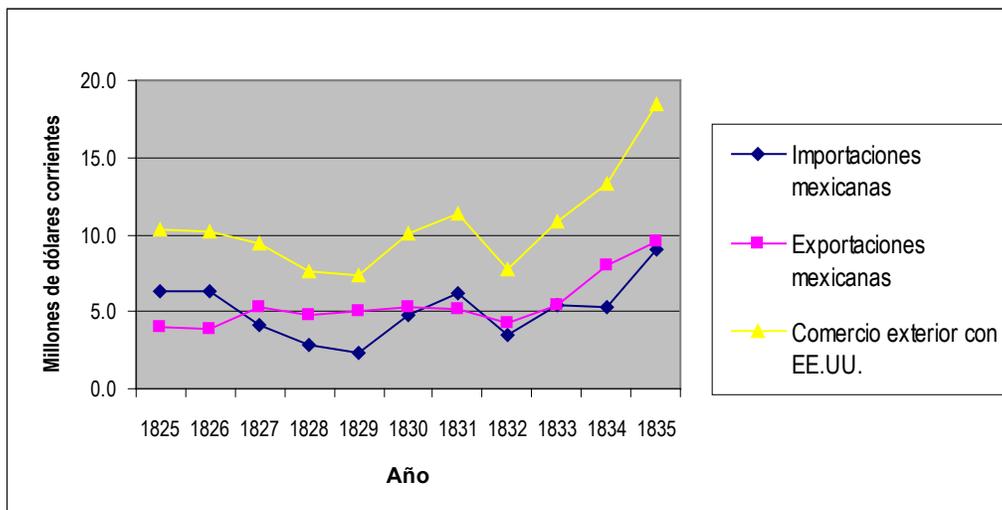
1 De acuerdo con el cálculo de un autor, el producto interno bruto *per cápita* de América Latina como porcentaje del producto interno bruto de los Estados Unidos fue de 66% en 1800 y cayó a 51% en 1850, y el de México fue, para esas mismas fechas, de 50% y 37%, respectivamente, John Coatsworth, "Trayectorias económicas e institucionales en América Latina durante el siglo XIX", en *Anuario del IEHS*, 14, 1999, p.151.

2 Esta cláusula estipulaba que un país signatario debía brindar al otro contratante todas las reducciones de tarifa que concediese a terceras naciones no asociadas, garantizando así las menores tarifas posibles para las exportaciones de los países suscriptores y la eliminación de la discriminación comercial, Isabel Avella Alaminos, "Dos momentos en la evolución de los tratados comerciales de México con Europa en el siglo XIX. El camino hacia la reciprocidad comercial", en *Investigación Económica*, vol.LXII, no.240, abril-junio de 2002, p.108.

3 Carlos Bosch García, "Discusiones previas al primer tratado de comercio entre México y Estados Unidos: 1822-1838", en *El Trimestre Económico*, no.50, 1946, pp.329-345.

4 Araceli Ibarra, *El comercio y el poder en México 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, F.C.E./ Universidad de Guadalajara, pp.108-109 y Carlos Bosch García, *op.cit.*, pp.343-345.

Con todo, es interesante observar que de manera paralela a la suscripción del tratado y hasta 1835, las relaciones comerciales de México con los Estados Unidos fueron en aumento (véase gráfica 1), pese a las severas fluctuaciones que atravesaron a causa, sobre todo, del comportamiento de las importaciones estadounidenses adquiridas por nuestro país. Esto quizás indique que el acuerdo comenzaba a rendir frutos, pero, en cualquier caso, el mayor obstáculo para la continuación de estos lazos fue, de nuevo, la cuestión texana, que llegó acompañada del deterioro del comercio bilateral.



Valor del comercio exterior de México con los Estados Unidos, 1825-1835 (millones de dólares corrientes). Fuente: Araceli Ibarra Bellón, *op.cit.*, p.112.

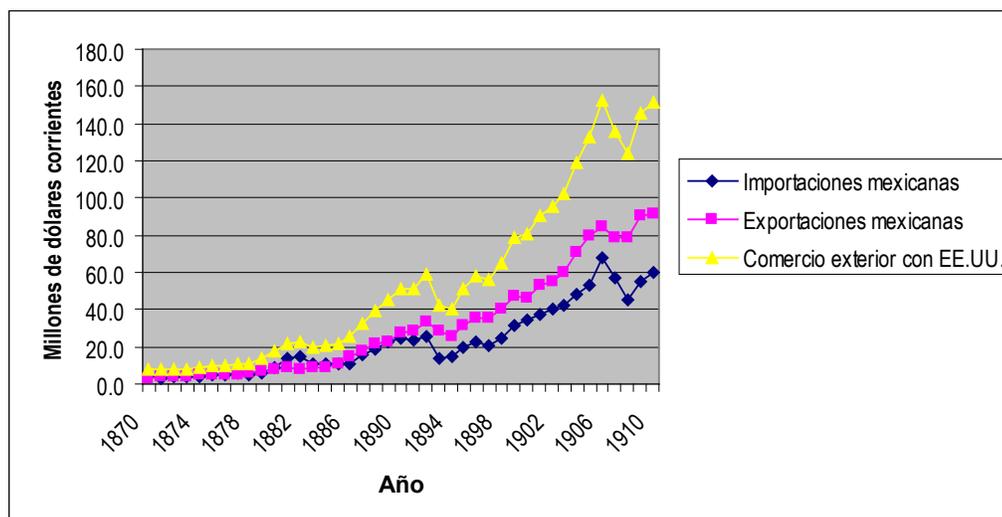
Las pláticas porfirianas

Pasaron varias décadas antes de que ambos países buscaran incrementar sus nexos comerciales a través de otro tratado formal, no sólo por la guerra de Texas, sino debido a la Guerra de Secesión estadounidense, a la Guerra de Reforma y el imperio de Maximiliano en nuestro país. En esta fase, México y los Estados Unidos emprendieron la negociación de dos tratados más específicos con implicaciones comerciales: el Forsyth- Montes de Oca (1857) y el McLane- Ocampo (1859), que, sin embargo, no fueron ratificados.

Desde 1877 la economía mexicana creció de manera sostenida, bajo el impulso de la política del gobierno de Porfirio Díaz de permitir la entrada de capital extranjero al país. Lo anterior se reflejó, entre otras cosas, en la denuncia y renovación de los viejos acuerdos comerciales a partir de 1880; así, a finales de ese año las autoridades mexicanas decretaron la suspensión del primer tratado comercial entre México y los Estados Unidos. En 1882, los gobiernos de los dos países, por iniciativa del segundo, comenzaron a negociar un nuevo acuerdo comercial, que se suscribió en enero de 1883. A diferencia del primero, el nuevo tratado antepuso en importancia la reciprocidad a la cláusula de la nación más favorecida, e hizo a un lado los derechos mercantiles de los extranjeros y el tema de los privilegios consulares. Asimismo, el texto dejaba fuera a los sectores productivos más relevantes de nuestro país -los granos básicos y los productos textiles-, de tal suerte que no los perjudicaba, y, desde la óptica mexicana, constituía la oportunidad de incrementar las exportaciones hacia la Unión Americana.

La polémica no se hizo esperar, pues desde 1850 la brecha entre el desarrollo estadounidense y el mexicano se había mantenido y tendía a elevarse. Hubo voces en México que advirtieron del riesgo que significaría firmar un tratado entre dos naciones cuyas economías eran asimétricas. El diplomático Matías Romero, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Washington, defendió el tratado, esgrimiendo las bondades de la especialización en el comercio internacional, y logró su ratificación por parte del senado mexicano en mayo de 1884. Empero, tras varias dilaciones, el senado estadounidense se negó a discutir la legislación necesaria para que entrara en vigor el convenio, de manera que éste quedó congelado.⁵ Así, el proteccionismo de la Unión Americana, un rasgo de su economía durante el siglo XIX, se impuso.

No obstante la ausencia de un acuerdo formal, los vínculos entre los Estados Unidos y México se estrecharon cada vez más en el largo plazo, pese a que hubo momentos de contracción. Durante el Porfiriato, las exportaciones y las importaciones de los Estados Unidos hacia México aumentaron de manera importante; en efecto, entre 1880 y 1909 la tasa promedio de crecimiento decenal de las exportaciones mexicanas hacia la Unión Americana fue de 6.1% -contra -0.7% entre 1870 y 1879-, y la de las importaciones fue de 5.6%, contra 1.9% en la década de 1870 (véase gráfica 2).⁶ Cabe subrayar que, en contraste con el intercambio de México con otras naciones, que giró en torno a bienes de consumo, una porción significativa de dichas importaciones estuvieron compuestas por bienes de producción (materias primas y maquinaria) indispensables para consolidar la infraestructura productiva del país,⁷ de manera que revistieron un carácter estratégico desde el punto de vista de México.



Valor del comercio exterior de México con los Estados Unidos, 1870-1910. Fuente: Sandra Kuntz Ficker, "El comercio México-Estados Unidos, 1870-1929: Reconstrucción estadística y tendencias generales", en *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos*, vol.17, no.1, invierno de 2001, pp.99-100.

. Así, entre las postrimerías del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX se mantuvo el intercambio bilateral sin un tratado de por medio, hasta que en la década de 1940 una nueva coyuntura abrió la puerta para reiniciar las negociaciones formales.

5 Paolo Riguzzi, *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2003, pp.44, 62, 115, 118, 123.

6 Calculado con base en datos de Sandra Kuntz Ficker, "Las oleadas de americanización en el comercio exterior de México, 1870-1948", en *Secuencia*, no.57, septiembre- diciembre 2003, p.163.

7 Sandra Kuntz Ficker, *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal 1870-1929*, México, El Colegio de México, 2007, p.158.

El tratado de 1942 ⁸

Una vez finalizada la Revolución, la intensidad del intercambio comercial entre México y los Estados Unidos menguó en términos relativos en función de varios elementos. Primero, porque las naciones europeas retomaron su actividad comercial luego de la conclusión de la Gran Guerra y ganaron espacios en el mercado mexicano. Segundo, a causa de la crisis y la gran depresión de 1929, que propinaron un duro golpe a la economía estadounidense. Tercero, por las reclamaciones de los ciudadanos estadounidenses cuyos intereses o propiedades fueron dañados durante la Revolución y la postergación por parte de México del pago de su deuda con los Estados Unidos. Cuarto, en virtud de la clara intención de los primeros gobiernos posrevolucionarios de expropiar el manejo de los recursos nacionales, notoriamente el petróleo. El mayor momento de tensión sobrevino en marzo de 1938, cuando el gobierno de Lázaro Cárdenas anunció la expropiación y nacionalización de la industria petrolera. Esta acción dificultó las transacciones con la Unión Americana, aun cuando no las interrumpió del todo.

Empero, el estallido de la segunda Guerra Mundial propició el restablecimiento definitivo de la normalidad en las relaciones entre México y los Estados Unidos. Además de cerrar varios pactos de intercambio relativos a ciertas mercancías, como el Suárez- Bateman (1941), referente a la venta de productos mineros mexicanos, se entablaron pláticas para reactivar los vínculos bilaterales, lo que cristalizó en la firma de un conjunto de convenios en el curso de 1941 y 1942, siendo uno de ellos un nuevo acuerdo comercial de carácter general.

Dicho tratado se firmó en diciembre de 1942 y entró en vigor el 30 de enero de 1943, en principio por tres años. Por primera vez, un acuerdo de esta naturaleza con los Estados Unidos superó con éxito no sólo la barrera de las negociaciones y las ratificaciones, sino que pudo llevarse a la práctica sin grandes tropiezos, gracias, paradójicamente, al contexto bélico internacional.

El convenio formó parte de una serie de acuerdos que los Estados Unidos suscribieron con varios países latinoamericanos a lo largo de 1942 con el propósito de asegurar la cooperación hemisférica frente al bloque del Eje. Por ello, las facilidades que México y los Estados Unidos se concedieron mutuamente⁹ pronto quedaron neutralizadas. De entrada, el tratado incluyó la cláusula de la nación más favorecida en su modalidad incondicional, es decir, sin ninguna especie de compensación de por medio, aunque se inhabilitó su aplicación en determinados casos. Asimismo, desde el 1º de febrero de 1943 un decreto extendió a todos los países la misma reducción en los derechos arancelarios concedida por México a los Estados Unidos.

Hasta ahora, el tratado no ha sido examinado a fondo. Sabemos, sin embargo, que generó comentarios adversos en algunos círculos mexicanos, al grado de que al año de haber entrado en vigor éstos comenzaron a pugnar por su desaparición. De los tres capítulos que componían el tratado, el primero se refería al trato preferencial de México para mercancías estadounidenses, mientras que los otros dos contenían los productos en los que Estados Unidos otorgaba facilidades para los exportadores mexicanos. Mientras que nuestro país modificó el arancel para 203 artículos de importación, como trigo, maquinaria y vehículos (en 76 bienes hubo reducciones, en 127 ratificación del tratamiento aduanal existente), los Estados Unidos concedieron un trato especial para 103 mercancías mexicanas, sobre todo para bienes en los que México no era el principal abastecedor para el mercado estadounidense, como ocurrió con el café y el henequén (57 reducciones arancelarias y 46 ratificaciones).

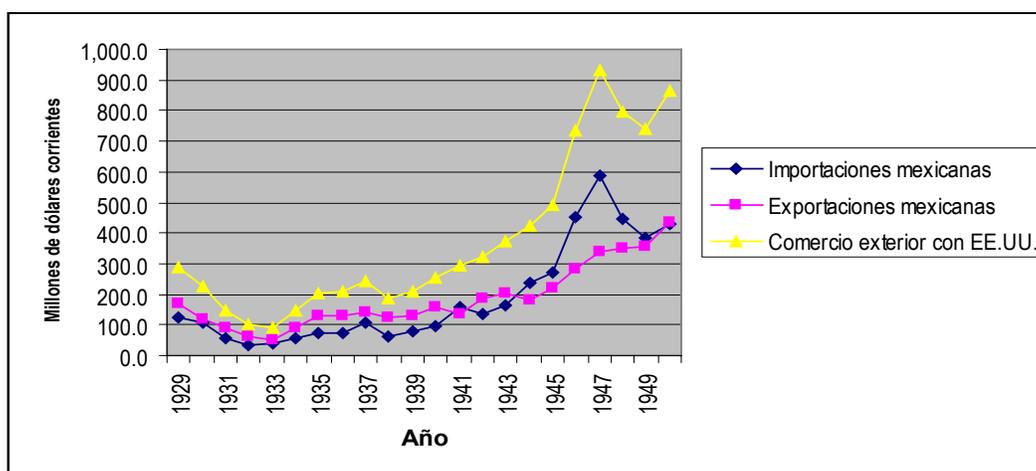
Es claro que el sentido del tratado para los dos países descansaba en la economía de guerra. Los Estados Unidos, además de garantizarse el abastecimiento de ciertos artículos durante la conflagración, aseguraron que dichos bienes no se vendiesen a las potencias del Eje. México, por su parte, aprovechó el acuerdo para sacar un mayor provecho de la ventaja natural que representaba el hecho de contar con una frontera terrestre con la Unión

⁸ Esta sección está tomada de Isabel Avella Alaminos, "De oportunidades y retos. Los engranajes del comercio exterior de México (1920-1950)", México, Centro de Estudios Históricos- El Colegio de México, 2006, pp.155-158, 170 y Blanca Torres, *México en la segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 2005 (reimp.), (Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952, 19), pp.154-165.

⁹ Se pactó el tratamiento no discriminatorio mutuamente garantizado en cuotas de importación y exportación y prohibiciones, en otras formas de restricciones comerciales y en la venta, distribución y uso de artículos importados, así como en compras extranjeras realizadas por cualquiera de los dos gobiernos o por una agencia gubernamental de los mismos.

Americana, colocar mercancías cuyos mercados tradicionales se hallaban bloqueados (v.gr. Petróleo) y adquirir bienes de carácter estratégico para su economía y de difícil adquisición en aquellos tiempos bélicos, como maquinaria. Así, pese a la asimetría económica existente entre los dos países, parece difícil sostener que el tratado sólo haya sido benéfico para los estadounidenses.

En cualquier caso, aun cuando el acuerdo siguió vigente hasta 1950, dejó de ser funcional una vez concluida la guerra. Las políticas comerciales de México y los Estados Unidos se distanciaron durante la posguerra temprana. El primero adoptó una política proteccionista, en especial a partir de diciembre de 1947, cuando el gobierno introdujo un sistema de licencias de importación y convirtió las tarifas arancelarias específicas a tarifas ad valorem.¹⁰ Al mismo tiempo, los Estados Unidos abanderaron a nivel internacional las bondades de los lazos multilaterales y de la apertura comercial. Por eso, desde 1948 los Estados Unidos empezaron a gestionar la modificación del acuerdo con México. A esta disparidad de objetivos se añadió otro factor: la prioridad dada por la Unión Americana a la recuperación de Europa y a la contención de la expansión soviética, en detrimento de sus vínculos con Latinoamérica. Así las cosas, el tratado comercial entre México y los Estados Unidos finalizó de manera definitiva en diciembre de 1950.



Valor del comercio exterior de México con los Estados Unidos, 1929-1950. Fuente: Isabel Avella Alaminos, op.cit., cuadros J y K del apéndice.

La firma del tratado de 1942 y su vigencia a lo largo de siete años sin duda alimentó un proceso que se aceleró y consolidó al calor de la segunda Guerra Mundial: el creciente enlace entre las economías mexicana y estadounidense, como lo muestra una comparación entre las cifras de comercio bilateral de los años treinta y cuarenta (véase gráfica 3). De ahí que el fin del tratado no condujera a la disminución de las relaciones económicas bilaterales, aunque pasarían dos décadas antes de que los niveles de intercambio entre México y los Estados Unidos volvieran a elevarse en forma significativa.

10 En la tarifa específica se cobra un arancel fijo, independiente del valor de la mercancía importada o exportada, en cambio en la tarifa *ad valorem* se cobra un porcentaje en función del precio del bien adquirido, de manera que se asegura el mantenimiento de los ingresos arancelarios dentro de un contexto inflacionario, como el que existió en México en la segunda mitad de los años cuarenta.

Conclusiones

En suma, el TLCAN tiene tras de sí una larga historia de negociaciones comerciales entre México y los Estados Unidos, a las que en esta última experiencia se ha incluido también a Canadá. Hasta cierto punto, resulta paradójico que, pese a su proximidad geográfica y cercana relación económica, a lo largo del tiempo haya sido tan difícil para los gobiernos de México y los Estados Unidos concretar acuerdos comerciales, en especial durante el Porfiriato, justo cuando la Unión Americana devino el primer socio de México en materia comercial.

Por lo general, hubo intereses en los Estados Unidos con fuerza suficiente para entorpecer las negociaciones de esta clase de tratados con México, que sólo pasaron a un segundo plano ante las presiones impuestas por la dinámica de la economía internacional. Así, podemos explicar la suscripción y entrada en vigor de los acuerdos de 1831 y 1942 en virtud del temor estadounidense de quedarse fuera del mercado mexicano y de ver menguados sus intereses en la región ante el avance comercial de los europeos, en particular de la Gran Bretaña, y de la preocupación por mantener el control económico de América Latina durante la segunda Guerra Mundial, respectivamente.

Por último, la experiencia bilateral demuestra que, con o sin acuerdos formales, es posible estrechar el intercambio comercial entre dos países, y que el efecto de dichos tratados depende de las circunstancias. Por ello, en el curso del siglo XIX los Estados Unidos fortalecieron su presencia económica en nuestro país, a contrapelo de los conflictos políticos que empañaron la aplicación del tratado de 1831 y de la negativa de su propio senado para ratificar el tratado negociado en 1882. Con todo, esta historia también pone en evidencia la relevancia coyuntural que puede llegar a tener un acuerdo comercial. La firma del tratado de 1942, además de cerrar una fase de distensión, fue una herramienta bilateral que permitió a México y a los Estados Unidos sobrellevar las dificultades impuestas por la segunda Guerra Mundial, amén de que formalizó una realidad de interrelación económica cuya trascendencia fue más allá de la duración del conflicto internacional.

Bibliografía:

Avella Alaminos, Isabel, "De oportunidades y retos. Los engranajes del comercio exterior de México (1920-1950)" (tesis de doctorado en Historia), México, Centro de Estudios Históricos- El Colegio de México, 2006.

- "Dos momentos en la evolución de los tratados comerciales de México con Europa en el siglo XIX. El camino hacia la reciprocidad comercial", en *Investigación Económica*, vol.LXII, no.240, abril-junio de 2002, pp.103-128.

Bosch García, Carlos, "Discusiones previas al primer tratado de comercio entre México y Estados Unidos: 1822-1838", en *El Trimestre Económico*, no.50, 1946, pp.329-345.

Coatsworth, John, "Trayectorias económicas e institucionales en América Latina durante el siglo XIX", en *Anuario del IEHS*, 14, 1999, pp.149-175.

Ibarra Bellón, Araceli, *El comercio y el poder en México 1821-1864. La lucha por las fuentes financieras entre el Estado central y las regiones*, México, F.C.E./ Universidad de Guadalajara

Kuntz Ficker, Sandra, *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal 1870-1929*, México, El Colegio de México, 2007.

- "Las oleadas de americanización en el comercio exterior de México, 1870-1948", en *Secuencia*, no.57, septiembre-diciembre 2003, pp.159-181.

- "El comercio México- Estados Unidos, 1870-1929: Reconstrucción estadística y tendencias generales", en *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos*, vol.17, no.1, invierno de 2001, pp.71-107.

Riguzzi, Paolo, *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense/ Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2003,

Torres, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 2005 (or.1979) (*Historia de la Revolución Mexicana*, 19).