

EL TRATADO DE RECIPROCIDAD DE 1883: ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

Graciela Márquez Colín
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

Los tratados comerciales bilaterales suelen ser vistos por los gobiernos como instrumentos de política para incentivar el comercio entre las naciones firmantes. Sin embargo, la literatura sobre comercio internacional ha mostrado que los acuerdos comerciales entre dos o más naciones no necesariamente cumplen con este objetivo.¹ En general, los acuerdos bilaterales de comercio rendirán frutos en la dirección esperada si la proximidad geográfica y la complementariedad de las economías están presentes. Pero todo tratado comercial bilateral también genera una reducción del comercio (desviación del comercio) con el resto del mundo y

Fecha de recepción: 8 de febrero de 2011

Fecha de aceptación: 16 de marzo de 2011

¹ El texto clásico sobre los efectos de los acuerdos comerciales sobre el crecimiento del comercio es VINNER, *The Customs Union Issue*.

en casos extremos disminuye o incluso revierte la expansión prevista en origen. Estos resultados analíticos sobre la creación y desviación de comercio son relevantes al considerar las secuelas de tratados comerciales en el pasado. Recientemente Oliver Accominotti y Marc Flandreau han puesto en tela de juicio los supuestos efectos que tuvieron los tratados bilaterales europeos de los años sesenta del siglo XIX sobre los flujos de comercio. La explicación tradicional sostiene que la firma del tratado Cobden-Chevalier en 1860 desencadenó una serie de acuerdos bilaterales en Europa occidental ante el temor de una desviación de comercio. La cláusula de nación más favorecida de cada uno de ellos generó una amplia red extendiendo la liberalización en favor de los participantes, dando por resultado una expansión del comercio. Pese a la buena prensa del tratado Cobden-Chevalier y los que le siguieron, sólo recientemente han sido examinados sus resultados directos sobre los flujos comerciales de Europa. El trabajo empírico de Accominotti y Flandreau arroja conclusiones innovadoras que, entre otras cosas, muestran un inicio de la liberalización comercial en Europa antes de 1860 y el nulo efecto del bilateralismo para la promoción del comercio intraeuropeo.²

Relevantes para el estudio empírico del tema, los tratados firmados por Estados Unidos entre 1776 y 1909 ofrecen evidencia para estudiar los efectos del bilateralismo sobre los flujos de comercio. Utilizando un modelo gravitacional, David W. Allen y Stephen Meardon encuentran que los tratados entre Estados Unidos y los países de América Latina

² ACCOMINOTTI y FLANDREAU, "Bilateral treaties and the most-favored-nation clause", pp. 147-188.

no contribuyeron a la expansión del comercio. Esta conclusión cuestionaría la efectividad de los tratados bilaterales para alcanzar el aumento del comercio, al igual que lo hace el trabajo de Accominotti y Flandreau.³

Este trabajo tiene como objetivo discutir las implicaciones del fracaso del Tratado de Reciprocidad negociado entre México y Estados Unidos en 1883 pues, pese a una aprobación inicial, su puesta en marcha se vio obstaculizada por su rechazo en el Senado estadounidense. En particular nos interesa señalar que la complementariedad económica y la proximidad geográfica impulsaron los flujos comerciales en ambos lados de la frontera aun sin la firma del Tratado de Reciprocidad; en cambio, los flujos de inversión que pudieron derivarse de un mayor mercado para las exportaciones mexicanas fueron uno de los costos de su cancelación. El trabajo está organizado en tres secciones. La primera detalla las negociaciones y proceso de aprobación del Tratado de Reciprocidad. La segunda analiza el significado del tratado desde el punto de vista de las exenciones a las exportaciones nacionales. Y la tercera examina cómo la exportación de azúcar, uno de los productos que despertaron mayor polémica, no sólo perdió el acceso al mercado estadounidense en condiciones privilegiadas, sino que canceló la posibilidad de recibir inversiones que rompieran con la dinámica proteccionista que imperaba en el sector.

³ Véase David ALLEN y Stephen MEARDON, "Reciprocity in retrospect: Progressive and Pernicious Bilateralism in Nineteenth Century U.S. Trade Policy", ponencia presentada en la Economic History Association Meeting, Austin, Texas, septiembre de 2007.

EL TRATADO DE RECIPROCIDAD,
LAS VICISITUDES DE UNA NEGOCIACIÓN

El 20 de enero de 1883, los representantes de México y Estados Unidos firmaron el protocolo final de un Tratado de Reciprocidad entre ambos países. Con ello concluía una etapa iniciada en los años setenta del siglo XIX en la que los promotores del comercio bilateral insistían en las ventajas de un acuerdo de tal naturaleza entre las dos naciones vecinas. El interés del gobierno mexicano por impulsar el comercio recíproco estuvo asociado a la puesta en práctica de un tratado entre Estados Unidos y Hawai en 1875 y de cuyo estudio se esperaba obtener algunas lecciones y posibles rutas de negociación de un acuerdo similar. La recomposición del mercado del azúcar por las ventajas arancelarias otorgadas a los productores de Hawai fue probablemente el tema más llamativo de este acuerdo en los círculos oficiales de México. En 1877 el entonces secretario de Hacienda Matías Romero formó una comisión para estudiar la pertinencia de obtener los mismos privilegios otorgados a Hawai bajo el amparo del aún vigente Tratado de Comercio y Amistad de 1831. Los productores de Morelos tuvieron el privilegio de opinar directamente respecto a este tema a través de sus representantes entre los 17 miembros de la comisión y su influencia fue evidente en las desalentadoras conclusiones respecto a lo altamente ventajoso del tratado para Estados Unidos, y por lo tanto “sería muy inconveniente a los intereses de México el pretender que sus estipulaciones se hicieran extensivas a este país”.⁴ Por otra

⁴ ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, p. 181. Para un análisis de los trabajos de la comisión que examinó el

parte, los comisionados consideraron que obtener los mismos beneficios otorgados a Hawai sería sólo una prerrogativa temporal pues otras naciones negociarían las mismas condiciones. En particular expresaron su recelo respecto a un posible tratado con Cuba. Por ejemplo, los comisionados preveían una fuerte competencia de los refinadores estadounidenses, al señalar que: “la importación de azúcar refinada que en el día se verifica en pequeña cantidad, llegaría a desarrollarse indudablemente hasta el punto de arrebatarse a la que se refina en el país el poco consumo que hoy tiene”.⁵

A pesar de ser beneficiarios directos de las rebajas arancelarias, los azucareros de Morelos se mostraron renuentes a sujetarse a las reglas de un mercado más competitivo prefiriendo la “tradicción de confortable seguridad” que les ofrecía el mercado interno.⁶ Con beneficios inciertos en el ramo del azúcar los costos en los que incurriría el país eran entonces demasiado altos a causa de los posibles daños ocasionados por la entrada de importaciones estadounidenses libres de arancel. Es decir, se temía que los efectos desiguales que provocarían los flujos de comercio sobre las estructuras económicas internas de cada país otorgaran cierta ventaja en favor de las manufacturas estadounidenses.

tratado Estados Unidos-Hawai véase RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, cap. 4.

⁵ “Dictamen de la comisión para examinar la posibilidad de extender a México la convención celebrada entre Estados Unidos de América y Hawai, 1877”, reproducido en RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, p. 318.

⁶ La manipulación de precios internos y la protección arancelaria fueron los privilegios de los que gozaron los azucareros, quienes prefirieron un mercado interno cautivo que la competencia externa. Véase CRESPO, *Historia del azúcar en México*, p. 290.

Por lo que deja ver el tono del informe realizado tras la propuesta de dicho acuerdo comercial, la celebración de una negociación con base en las concesiones cedidas a Hawai resultaba muy complicada. Pero el comercio recíproco se mantuvo en la agenda del gobierno mexicano y en particular en los proyectos de la Secretaría de Hacienda. La publicación de un informe sobre las condiciones comerciales y productivas de México, escrito por el diplomático estadounidense John B. Foster, creó una ocasión propicia para insistir en el tema. Al aclarar algunas opiniones e interpretaciones mal fundadas respecto al comercio entre ambos países, Romero aprovechó para postular que la reciprocidad era el camino idóneo para fortalecer el intercambio comercial entre México y Estados Unidos. Atento a la escena internacional, hizo eco de la apreciación generalizada de los efectos positivos del Tratado Cobden-Chevalier sobre el comercio entre Gran Bretaña y Francia y cómo otras naciones europeas habían decidido seguir el mismo camino. Con base en estas ideas, la reciprocidad comercial entre México y Estados Unidos era previsiblemente una medida adecuada para aumentar los flujos comerciales entre ambos países.⁷

En el lado estadounidense, la reciprocidad se centró en el interés por profundizar la relación comercial con los países del hemisferio occidental. El tratado con Canadá de 1854 aumentó el comercio, pero durante las negociaciones para

⁷ ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, pp. 183-193. Según David M. Pletcher el interés mexicano en un acuerdo de reciprocidad estaba asociado a la diversificación de una economía basada en la plata. Véase PLETCHER, "Reciprocity and Latin America in the Early 1890s", p. 75.

ampliar su vigencia algunos temores de anexión por parte de los canadienses dañaron las perspectivas para la renovación del acuerdo. Sin embargo, el resentimiento de los estados del norte por la actitud amistosa mostrada por el gobierno canadiense hacia los estados sureños durante la guerra civil, fue un factor aún más decisivo para el rechazo de la ampliación del tratado una vez que el plazo de 10 años originalmente acordado llegó a su término.⁸

A principios de los años ochenta, el gobierno de Estados Unidos orientó sus esfuerzos hacia el fortalecimiento de las relaciones económicas con el resto del continente. En esta política México era considerado un primer eslabón para ampliar las relaciones comerciales con América Latina, dada la proximidad geográfica, el desarrollo de líneas férreas y la complementariedad de las dos economías. En 1881 Warren Sutton, cónsul estadounidense en Matamoros, reportó con gran optimismo:

El rápido incremento de la población en los estados y territorios a lo largo de esta frontera, ayudado por el desarrollo del sistema de ferrocarriles que conectan con los ferrocarriles mexicanos que llevan hacia el interior hacen que no sea improbable que el tráfico internacional terrestre se pueda duplicar o cuadruplicar en la próxima década. El tráfico marítimo de Nueva York, Nuevo Orleans y San Francisco también se incrementará ampliamente. Los intereses manufactureros de los Estados Unidos están buscando un mercado en cada punto del mundo,

⁸ LAUCK, "The political significance of reciprocity". Para un análisis de las relaciones con Canadá una vez terminado el acuerdo comercial véase PLETCHER, *The Diplomacy of Trade and Investment*, cap. 2.

y, considerando su localización y requisitos comerciales, ninguno es más valioso que [...] México.⁹

En ese mismo año, los contactos diplomáticos para crear una relación más cercana con América Latina fueron encabezados por el secretario de Estado James Blaine, cuya primera acción consistió en convocar a una reunión a fin de discutir los problemas comunes.¹⁰ Sin embargo, esta primera conferencia nunca se llevó a cabo puesto que el sucesor de Blaine, Frederick Frelinghuysen, retiró las invitaciones al poco tiempo.¹¹ Este viraje en la política fue, como bien apuntó Walter LaFeber, un asunto de preferencia del multilateralismo sobre el bilateralismo y no un abandono del interés en América Latina. Una confirmación de este argumento fue la iniciativa del gobierno del presidente Arthur para entablar un acuerdo comercial con México a mediados de 1882. Sobre este punto, Paolo Riguzzi ha señalado la necesidad de no circunscribir el

⁹ Warren P. Sutton, "Commerce of Mexico and our share therein", en U. S. DEPARTMENT OF STATE, *Commercial Relations of the United States*, enero de 1881, pp. 12-13.

¹⁰ James Blaine ocupó la Secretaría de Estado en dos ocasiones. La primera entre marzo y septiembre de 1881, pues a la muerte de James Garfield el presidente Arthur nombró en su lugar a Frederick Frelinghuysen. Blaine volvió a ocupar la secretaría entre 1889 y 1892 durante la administración del presidente Harrison. Algunos lo consideran "uno de los más importantes arquitectos de las relaciones de los Estados Unidos y América Latina en ese periodo [1881-1892]". Véase JACOBSON, *Barbarian Virtues*, p. 41.

¹¹ Los textos de la invitación de Blaine y el retiro de la misma, firmado por Frelinghuysen, están reproducidos en SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Conferencias internacionales americanas, 1889-1936*, pp. xxxiii-xxxvi.

interés del tratado exclusivamente a la búsqueda de mercados en América Latina, pues de hacerlo éste aparecería como el detonante de las negociaciones, lo cual implica excluir del análisis “las dinámicas de la interacción económica bilateral”.¹² En efecto, el crecimiento del comercio que se registró a principios de la década de los años ochenta como resultado de la construcción de ferrocarriles provocó un aumento del comercio sin precedentes. En consecuencia parece más certero tomar en cuenta por un lado la búsqueda de mercados en América Latina y por otro la necesidad de dar cauce al creciente flujo de productos desde y hacia México como los factores desencadenantes del inicio de las negociaciones comerciales.

La iniciativa del presidente Arthur fue acogida con beneplácito por los promotores mexicanos de la reciprocidad encabezados por Romero, entonces ministro plenipotenciario de México en Washington, quien de inmediato procedió a elaborar un primer protocolo en el verano de 1882 pese al escepticismo mostrado por algunos integrantes del gabinete de Manuel González. En México, las resistencias iniciales al tratado fueron finalmente superadas gracias al intenso cabildeo del diplomático mexicano, quien insistió en la pertinencia del tratado y sus ventajas para el país. En diciembre el presidente nombró a Romero y al general Estanislao Cañedo como representantes de México para la firma del Tratado de Reciprocidad, con la condición de que el proyecto de protocolo se mantuviera sin modificaciones. El gobierno estadounidense respondió con interés,

¹² LAFEBER, “The American search for opportunity, 1865-1913” y RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, p. 103.

nombrando como representantes a Ulises Grant y Henry Trescot, ambos con claras simpatías hacia el comercio recíproco.¹³ Las negociaciones formales del Tratado de Reciprocidad tuvieron lugar en enero de 1883 y fueron suficientes sólo cuatro sesiones para lograr la aprobación del texto, lo cual fue posible debido a que los comisionados mexicanos tenían instrucciones precisas de no modificar el borrador inicial.¹⁴

El protocolo firmado establecía que Estados Unidos aceptaría la entrada de 30 productos libres de arancel, de los cuales más de la mitad ya estaban exentos de dicho cobro y cuya composición correspondía preponderantemente al rubro de materias primas (véase el cuadro 1 en el anexo).¹⁵ Al tomarse en cuenta sólo las importaciones gravadas, la pérdida por ingresos aduanales sumaba 179 075 dólares, de los cuales poco más de 40% provendría de la entrada libre de azúcar al mercado estadounidense.¹⁶ A su vez, México se comprometía a eximir a 73 productos estadounidenses, de los cuales

¹³ Conviene agregar la cercanísima relación de Romero y Grant desde los tiempos de la intervención francesa en México y la guerra civil en Estados Unidos. Sobre el tema véase BERNSTEIN, *Matías Romero* y PLETCHER, *Rails, Mines and Progress*.

¹⁴ El general Cañedo siguió fielmente las instrucciones recibidas y no permitió ni siquiera modificaciones que favorecían a México. Para un examen de los objetivos políticos perseguidos por la administración de González véase RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp. 111-113.

¹⁵ Cabe aclarar que aun cuando los documentos oficiales listaron 30 mercancías se repitió una de ellas, a saber, añil o índigo. Además, en algunos casos la descripción utilizada distaba de los términos utilizados en las fracciones arancelarias vigentes.

¹⁶ Warren P. Sutton, "The proposed of the commercial treaty between the United States and Mexico", en U. S. DEPARTMENT OF STATE, *Reports from the Consuls of the United States*, junio de 1883, p. 428.

51 ya estaban en la lista de productos libres de arancel (véase el cuadro 2 en el anexo). Vale la pena mencionar que las manufacturas de algodón no recibieron ninguna rebaja arancelaria a pesar del interés estadounidense, pues ello hubiera implicado afectar a uno de los rubros de ingresos arancelarios más importantes para las finanzas públicas mexicanas y una de las ramas productivas desarrolladas al amparo de poco más de medio siglo de barreras proteccionistas. Pese a esta exclusión y de acuerdo con cifras de 1882-1883, el total de derechos a los que México renunciaba alcanzaban un monto de 668 116 dólares. Esto es, las concesiones arancelarias estipuladas en el Tratado de Reciprocidad favorecían a Estados Unidos en casi 500 000 dólares.

El protocolo firmado por los cuatro comisionados era un primer paso para dar cauce al comercio recíproco entre ambos países. Sin embargo, su puesta en vigor dependería de la ratificación que, en un plazo máximo de doce meses, deberían otorgar los senados de ambos países. Además, el gobierno mexicano estipuló que esperaría la ratificación del Senado estadounidense antes de solicitar su aprobación en el país. Pero el proceso en ambas cámaras se vio entorpecido por la acción de grupos de presión y opiniones adversas al Tratado de Reciprocidad, a lo cual se sumaría la dinámica política interna en cada país. En febrero de 1883 el Senado estadounidense recibió el texto del Tratado de Reciprocidad para su aprobación, pero la deliberación se pospuso hasta un nuevo periodo de sesiones. Al hacerse público, el tratado despertó una fuerte oposición encabezada por los productores de azúcar de Luisiana, quienes demandaban protección ante la posibilidad de la competencia mexicana. Su argumento se centró en la capa-

cidad de producción de México y su efecto ruinoso sobre los productores estadounidenses, de por sí perjudicados por la competencia de las importaciones hawaianas. En cambio, la pérdida de ingresos aduanales favorecería exclusivamente a los intereses de las compañías ferrocarrileras del suroeste, las refinerías de azúcar en San Luis Missouri y a los hacendados extranjeros.¹⁷ Por el lado de las prerrogativas obtenidas por los exportadores estadounidenses, las críticas enfatizaron que México podría extender los mismos beneficios a competidores europeos a través de la cláusula de nación más favorecida de sus acuerdos comerciales vigentes. Incluso antes de la firma del Tratado de Reciprocidad Matías Romero había previsto la reacción adversa de los plantadores de Luisiana y otros críticos, pero juzgó posible enfrentarla con éxito.¹⁸

Al reanudar sus sesiones en enero de 1884 el Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidenses presentó un dictamen favorable a la ratificación del Tratado de Reciprocidad, sin embargo, su discusión en el pleno unificó a los sectores opositores quienes lo rechazaron por una dife-

¹⁷ Un reporte del Tesoro estadounidense reconoció que si bien el Tratado de Reciprocidad incrementaría el comercio, las actividades se centrarían en el centro ferrocarrilero de San Luis Missouri y en Nueva Orleans, Luisiana, como puerto de entrada. Véase U. S. CONGRESS, *Trade between Mexico and the United States* y PLETCHER, *The Awkward Years*, pp. 186-187.

¹⁸ “Tan favorable considero esta estipulación [la exención del azúcar], que por otra parte privaría al tesoro de Estados Unidos de decenas de millones de pesos de sus rentas actuales, y afectaría la producción del estado de Luisiana, que temo que la oposición al tratado una vez firmado venga por este motivo y sea seria pero no invencible”, Matías Romero a Mariscal, 10 de noviembre de 1881, AMR, Papeles varios 1883, copiadador, p. 9.

rencia de un voto. El periodo de 12 meses concedido para la ratificación del Tratado de Reciprocidad fue extendido seis meses más, lo cual permitió que una nueva votación en el Senado lo aprobara por un estrecho margen gracias a la activa participación del secretario de Estado Frelinghuysen.¹⁹ No obstante, la oposición logró introducir una enmienda que estipulaba que la Cámara de Representantes debería aprobar las leyes que hicieran efectivo el Tratado de Reciprocidad. Esta modificación no sólo extendía el proceso de aprobación más allá de lo inicialmente acordado, sino que también daba a los opositores una nueva oportunidad de frenar el tratado con México.

Con la ratificación del Tratado de Reciprocidad por parte del Senado estadounidense se cumplía la condición impuesta por el gobierno mexicano para enviar al Senado el protocolo firmado en enero de 1883. Así procedió el Ejecutivo y los legisladores lo aprobaron el 18 de mayo de 1884. Para esa fecha sólo faltaba que la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobara las leyes para la operación del tratado, requisito que parecía podría cumplirse sin mayor dificultad de acuerdo con Abram Hewitt, miembro del Comité de Medios y Arbitrios quien elaboró el proyecto de ley correspondiente.²⁰

Lo que parecía un último trámite para la entrada en vigor del Tratado de Reciprocidad se convirtió en un obs-

¹⁹ PLETCHER, *The Awkward Years*, p. 190.

²⁰ Abram Hewitt, representante demócrata de Nueva York, se mostró optimista respecto al Tratado de Reciprocidad con México advirtiendo que su entrada en vigor no representaba ninguna amenaza para los productores de azúcar o café en Estados Unidos. PLETCHER, *The Awkward Years*, p. 188.

táculo insalvable frente a los objetivos divergentes de la política exterior de la administración del presidente Arthur y la dinámica de la sucesión presidencial en Estados Unidos. En 1884 el Tratado de Reciprocidad con México no fue el único acuerdo comercial impulsado por Frelinghuysen. Su interés en los acuerdos bilaterales lo llevaron a concretar negociaciones con España para Cuba y Puerto Rico, así como con República Dominicana y Gran Bretaña para las Indias Occidentales. En otros casos, como los de El Salvador, Guatemala, Colombia y Venezuela, hubo acercamientos iniciales pero sin ninguna negociación formal. En cuanto al tratado con Hawái, próximo a expirar, Frelinghuysen solicitó su extensión. Además del interés en tratados de reciprocidad, en julio de 1884 Frelinghuysen consiguió apoyo en el Congreso para enviar a tres comisionados a explorar las potencialidades de expansión económica en América Latina.

La discusión de la política exterior se trasladó al ámbito de la política interna durante el proceso de sucesión presidencial. El candidato republicano a la presidencia James Blaine –partidario del acercamiento comercial con Latinoamérica a principios de la década, cuando se desempeñó como secretario de Estado– propuso una política de expansión en América Latina a través de una unión aduanera de carácter hemisférico. Fue precisamente durante su gestión como secretario de Estado y principal encargado de las relaciones con los países latinoamericanos cuando se dirigió uno de los ataques demócratas contra Blaine cuestionando su efectividad para incrementar el intercambio comercial.²¹

²¹ En particular los opositores a Blaine criticaron el conflicto diplomá-

La victoria del candidato demócrata Grover Cleveland trajo consigo una mayor resistencia hacia un acercamiento de mayor alcance en la región y alejó las posibilidades de un apoyo decisivo del Ejecutivo hacia el tratado con México. Todo ello seguramente menguó el optimismo de Hewitt y sus trabajos para conseguir la dilatada ratificación. Aún antes de la discusión del proyecto de ley para poner en marcha el Tratado de Reciprocidad en el seno de la Cámara de Representantes, la oposición del Senado a la ratificación de un acuerdo similar con España despertó nuevos ataques hacia el acuerdo con México. En un largo discurso, el 7 de enero de 1885, el senador por Vermont, Justin S. Morrill cuestionó los procedimientos de aprobación de todos los tratados de reciprocidad por considerarlos imposiciones del Ejecutivo al Congreso y por tanto violatorios a la Constitución. En cuanto al comercio recíproco con México, Morrill desacreditó cualquier posible beneficio, pues en su opinión el Tratado de Reciprocidad concedía exenciones a productos con efectos perjudiciales a los agricultores estadounidenses sin que a cambio se obtuvieran ventajas evidentes para ningún otro sector pues se excluía la libre entrada de textiles al mercado mexicano. Más aún, expresó el temor de un movimiento forzado de capitales y recursos empleados en la ganadería y la producción de azúcar y tabaco desde Estados Unidos hacia México.²² De

tico con Colombia sobre el istmo de Panamá y las acciones diplomáticas fallidas durante la guerra del Pacífico entre Chile y Perú. Véase PLETCHER, *The Diplomacy of Trade and Investment*.

²² “El tratado, si entra en operación, impondrá una carga no prevista a los granjeros y agricultores, poniendo todo el territorio mexicano en competencia directa y sin impuestos contra nuestra propia gente,

esta manera, el legislador por Vermont hacía eco de los temores de los azucareros de Luisiana tanto por la entrada en vigor del Tratado de Reciprocidad como también por la ratificación del tratado con España y la extensión del de Hawai. El discurso de Morrill ejemplificaba las voces de descontento del Senado con la firma de los tratados de reciprocidad. A pesar de los esfuerzos de Frelinghuysen por demostrar que la reciprocidad era un medio efectivo para garantizar la expansión del comercio, la proximidad del cambio de administración, así como la oposición mostrada por los azucareros de Luisiana y un grupo importante de congresistas hacia la disminución de las barreras arancelarias complicaron la ratificación de los acuerdos comerciales pendientes con España, la República Dominicana y las Indias Occidentales. En el caso de la extensión del tratado de reciprocidad con Hawai, las lentas y difíciles negociaciones en el interior del Congreso, en el Senado, retrasaron su aprobación hasta principios de 1887.

La actitud crítica del Senado hacia los tratados de reciprocidad con España y la República Dominicana fortaleció la oposición al tratado con México. Unas semanas después del discurso de Morrill en el Senado, Hewitt fracasó en su intento de dictaminar la iniciativa de ley para la entrada en vigor del Tratado de Reciprocidad en tres ocasiones.²³ Como parte de los esfuerzos para convencer a los congresistas, el 7 de febrero Hewitt pronunció un discurso en la

y todo esto sin una compensación recíproca suficiente o adecuada.” U. S. CONGRESS, *Report from the Central and South American Commissioners*, p. 513.

²³ Las fechas en las que Hewitt intentó que se discutiera su proyecto de ley fueron el 28 y 31 de enero y el 18 de febrero.

Cámara de Representantes en donde trató de diferenciar el tratado con México de los promovidos recientemente por Frelinghuysen, pero también del firmado con Canadá. Central para su defensa fue su énfasis en la complementariedad de las dos economías: “[L]os dos países son complementos de cada uno geográfica y físicamente [...] Juntos producen casi todo artículo conocido en el comercio mundial; abarcan todas las variedades de clima; y a la fecha son fuente de los metales preciosos que forman la base de las transacciones comerciales del mundo”.²⁴

Respecto a la oposición por parte de los azucareros de Luisiana, Hewitt aseguró que si bien en el pasado ese estado producía 60% del azúcar del mercado estadounidense, la falta de rentabilidad lo situaba en ese momento en tan sólo 9.52%. Además agregó que la producción potencial de México no parecía poner en riesgo a un sector que ya estaba en declive. Aunque altamente favorable al Tratado de Reciprocidad, el discurso de Hewitt no fue suficiente para convencer al resto de los integrantes del comité de medios y arbitrios de elaborar un dictamen para su ratificación en el pleno. La Cámara de Representantes volvió a ocuparse del tema hasta principios de 1886, cuando el proyecto de ley elaborado por Hewitt se había turnado dos años antes a una sub-comisión de Hacienda para su discusión. Al cabo de unos meses, el 20 de mayo el representante Maybury presentó al comité de medios y arbitrios un dictamen desfavorable para la puesta en práctica del Tratado

²⁴ HEWITT, “Reciprocity with Mexico”, en U. S. CONGRESS, *Report from the Central and South American Commissioners*, apéndice, 7 de febrero de 1885, p. 172.

de Reciprocidad por considerarlo ventajoso para México y no para Estados Unidos. Se repetían los temores de una competencia del azúcar mexicano (a la que se había agregado el tabaco) en condiciones preferenciales y en contra de los productores locales: “el tráfico libre pesa casi exclusivamente sobre nuestros agricultores, porque se verá que ese tráfico es de productos del suelo traídos en desfavorable competencia con esta clase de nuestro pueblo”.²⁵ Más adelante el dictamen hacía eco de las posturas del Partido Demócrata, descalificando a los tratados de reciprocidad como medio para el crecimiento del comercio: “reformad y reducid el arancel, y ni ofrezcáis ni pidáis tratados o cláusulas especiales a otra nación, sino competitid franca, equitativa y honradamente en los mercados del mundo con el tráfico de todas las naciones”.²⁶ La votación dentro del comité de medios y arbitrios se dividió: siete miembros aceptaron el dictamen escrito por Maybury, dos se abstuvieron, mientras que Hewitt decidió redactar un voto particular donde expresaba su desacuerdo y volvía a enfatizar las ventajas del Tratado de Reciprocidad.²⁷ El proyecto de ley se presentó al pleno el 23 de julio de 1886, y por amplia mayoría se decidió posponer su discusión.²⁸ Lo que siguió fue sim-

²⁵ U. S. Congress, Dictamen de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, citado por ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, p. 23.

²⁶ ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, p. 25.

²⁷ El dictamen aprobado por la mayoría de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y el voto particular de Hewitt están reproducidos en ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*.

²⁸ U. S. CONGRESS, *Congressional record*, p. 7341.

plemente una dilatada ruta hacia el abandono de la reciprocidad comercial propuesta hacía casi una década. Aunque técnicamente la Cámara de Representantes aún tenía hasta mayo de 1887 para legislar sobre el Tratado de Reciprocidad, ni Hewitt ni ningún otro representante volvieron a proponer la discusión del proyecto de ley. El 6 de diciembre de 1886, al inaugurar el segundo periodo de sesiones del Congreso, el presidente Cleveland urgió al Congreso a aprobar la ley para hacer efectivo el Tratado de Reciprocidad, aunque también manifestó su interés por firmar un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación.²⁹ En mayo de 1887, al expirar la segunda extensión del plazo para promulgar la legislación para la puesta en práctica del Tratado de Reciprocidad, se cerró en forma definitiva la posibilidad de concretar lo pactado el 20 de enero de 1883.³⁰

El gobierno mexicano siguió detenidamente el derrotero del Tratado de Reciprocidad en el Congreso estadounidense. El activismo de Matías Romero permitió conocer a las autoridades mexicanas paso a paso las reacciones de los círculos oficiales y la prensa estadounidenses. El propio presidente Díaz, en su segundo periodo presidencial iniciado en diciembre de 1884, trató de vencer las resistencias iniciales al Tratado de Reciprocidad. Al entrevistarse con los comisionados de Centro y Sudamérica, Díaz auguró beneficios derivados del tratado para

²⁹ Cleveland hizo un primer llamado al Congreso un año antes (el 8 de diciembre de 1885) para poner en vigor el Tratado de Reciprocidad al tiempo que desacreditaba los tratados con España y República Dominicana.

³⁰ En dos ocasiones (el 25 de febrero de 1885 y el 14 de mayo de 1886) se había extendido el plazo para que la Cámara de Representantes expidieran las leyes necesarias para poner en vigor el Tratado de Reciprocidad.

ambos países y se comprometió a aceptar una ampliación de las negociaciones si así lo propusiera Estados Unidos.³¹

Fuera de los círculos oficiales, el interés por el Tratado de Reciprocidad durante los dos primeros años que siguieron a la firma del protocolo de enero de 1883 fue escaso. Una de las primeras referencias se registró a tan sólo unos días de culminada la primera etapa; el argumento principal validaba las voces estadounidenses que lo calificaban como una política anexionista.³² No obstante, la prensa mexicana se ocupó *in extenso* del tema sólo hasta fines de 1885 cuando el Tratado de Reciprocidad había sido ratificado por los senados de ambos países y sólo estaba pendiente que la Cámara de Representantes de Estados Unidos promulgara las leyes correspondientes para su entrada en vigor.³³ Los críticos centraron sus ataques en la inexistencia de un arreglo realmente recíproco y la imposibilidad de aprovechar las supuestas ventajas obtenidas por el tratado,

[P]retender que el tal tratado es conveniente a México, cuando no estamos en posesión de los productos que debemos cambiar (excepción del henequén) por los que [de] allá deben venir, es el colmo del desvarío... y negar que México será completamente invadido por los artefactos de los Estados Unidos de que están

³¹ William E. Curtis, "Mr. Curtis Dispatch," 14 de diciembre de 1884, en U. S. CONGRESS, *Report from the Central and South American Commissioners*, anexo 9, p. 421.

³² Véase *El siglo diez y nueve* (29 ene. 1883); PLETCHER, *The Awkward Years*, p. 188.

³³ En este debate Paolo Riguzzi identifica en la defensa del Tratado de Reciprocidad a la prensa económica y Matías Romero, mientras que quienes se oponían comprendían a "la prensa católica y conservadora[...] y los intereses industriales". Véase RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp. 129-130.

repletos sus almacenes, cuando nosotros estamos perfectamente imposibilitados de llevar nuestros productos, porque no los tenemos sobrantes, es querer tapar el sol con una mano.³⁴

En respuesta a estos y otros ataques se aglutinaron las editoriales y artículos de los defensores del Tratado de Reciprocidad encabezados por el mismo Romero, quien desde Washington siguió de cerca el debate en la prensa mexicana. Los promotores del Tratado de Reciprocidad repitieron una y otra vez que al estrecharse las relaciones comerciales con Estados Unidos los sectores exportadores serían estimulados por la demanda del mercado estadounidense. Además, las concesiones que otorgaba México no ponían en peligro ninguna industria nacional. Aparentemente el debate en la prensa mexicana durante el primer semestre de 1896 tuvo escasa repercusión entre los congresistas estadounidenses responsables de la aprobación del proyecto de ley para la entrada en vigor del Tratado de Reciprocidad. En cambio, Matías Romero utilizó el discurso del senador Morrill de principios de ese mismo año para descalificar los argumentos en contra del tratado utilizados por *El Nacional*, uno de los diarios capitalinos que lanzó más duros ataques contra el Tratado de Reciprocidad.³⁵ Los artículos en la prensa nacional continuaron apareciendo a lo largo del año y durante los primeros meses de 1887, periodo en el cual la oposición

³⁴ “La semana mercantil y el tratado de reciprocidad”, *El Nacional* (18 feb. 1886), reproducido en ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, p. 116.

³⁵ Matías Romero, “Respuesta a las objeciones contra el tratado de reciprocidad entre México y los Estados Unidos”, *El Diario del Hogar* (29 y 30 jun. 1886), reproducido en ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, pp. 212-233.

al acuerdo comercial con México se intensificaba entre los congresistas estadounidense y, por lo tanto, se debilitaban considerablemente las probabilidades de su aprobación.

¿QUÉ SIGNIFICABA EL TRATADO DE RECIPROCIDAD?

El contenido del Tratado de Reciprocidad firmado en enero de 1883 especificó que durante siete años el gobierno de México admitiría libres de arancel un total de 74 productos mientras que Estados Unidos haría lo propio para 29 productos (véanse los cuadros 1 y 2 del anexo). Como era de esperarse, el contenido específico del tratado reflejaba la especialidad productiva de ambos países: las materias primas o bienes con un mínimo de procesamiento formaban la lista de exportaciones mexicanas, en tanto que manufacturas, utensilios, maquinaria y equipo predominaban en la lista de bienes estadounidenses. Menos evidente a primera vista era la importancia del mercado estadounidense para más de un tercio de los bienes negociados. Como lo muestra la tabla 1, del grupo de exportaciones mexicanas a ser admitidas libres de arancel en las aduanas estadounidenses, casi una tercera parte tenía su principal destino en el país vecino, es decir, la concentración en el mercado estadounidense era un fenómeno que ocurría *ex ante* la firma del Tratado de Reciprocidad. Y esa era precisamente la apuesta de los promotores del comercio recíproco del lado mexicano: aprovechar esa condición y ampliarla a partir de los enlaces hacia atrás y hacia delante surgidos de la construcción de vías férreas en los años ochenta con la finalidad de formar una plataforma exportadora para los productos agropecuarios y materias primas.

Tabla 1

PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS
 COMO DESTINO DE ALGUNOS DE LOS PRODUCTOS
 MEXICANOS INCLUIDOS EN EL TRATADO DE RECIPROCIDAD

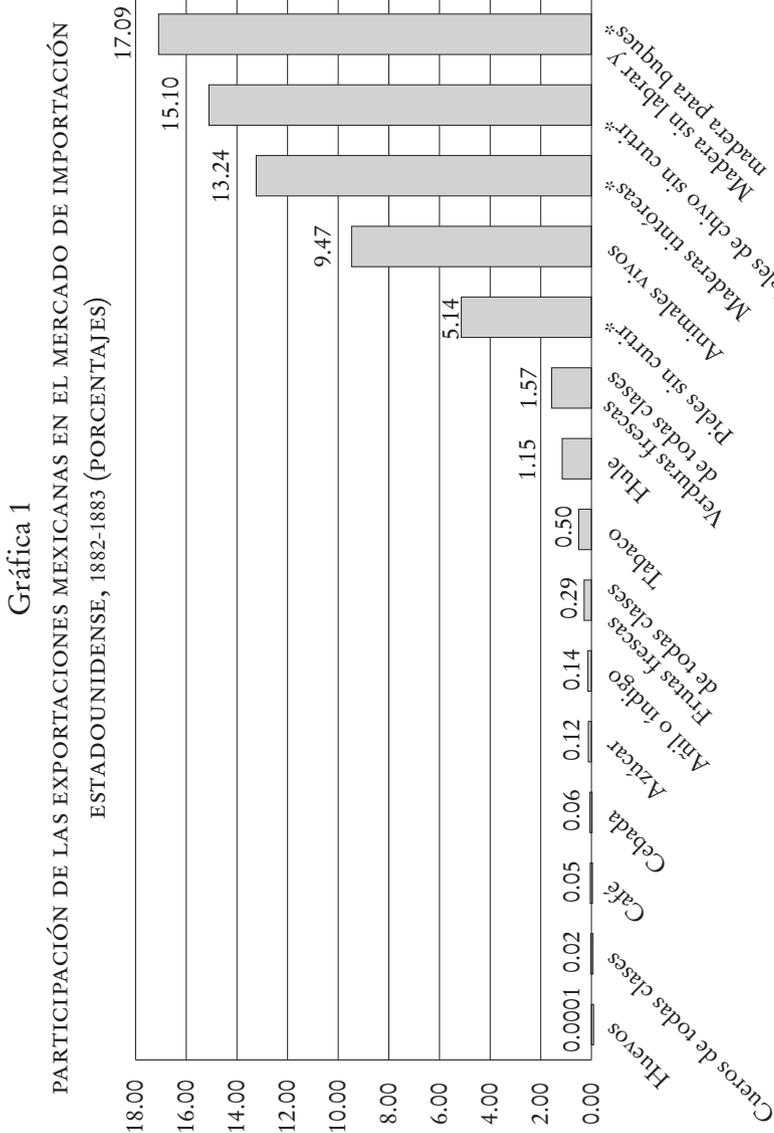
<i>Porcentaje %</i>	<i>Productos</i>
Menos de 40	Guano Maderas tintóreas Madera sin labrar Tabaco
40-59	Azúcar
60-79	Café Cebada
80 o más	Animales vivos Camarones y mariscos Cueros Fruta fresca Henequén Hule

FUENTE: elaboración propia con base en *Estadísticas Económicas del Porfiriato*, 1960.

Si bien la concentración de las exportaciones mexicanas en el mercado estadounidense podría ser un factor que propiciara una fuerte dependencia de los ciclos económicos de Estados Unidos, el tamaño de las economías jugaba a favor de México. Con excepción del henequén, el resto de los productos mexicanos comprendidos en el Tratado de Reciprocidad tenían participación muy baja en el mercado de importaciones de Estados Unidos. De los 13 productos para los que

hay datos disponibles, las exportaciones mexicanas alcanzaban en promedio 4.3% del total (véase la gráfica 1). Dicho de otra manera, se abrían perspectivas favorables de crecimiento no sólo por la ventaja de la desgravación arancelaria sino por el tamaño del mercado y las potenciales ganancias por un aumento en la posición relativa de los productos mexicanos.

La baja participación de las exportaciones mexicanas en el mercado de Estados Unidos era un indicador de las potencialidades de crecimiento abiertas por la exención arancelaria, siempre y cuando la oferta de exportaciones mexicanas fuera lo suficientemente elástica. En efecto, con el Tratado de Reciprocidad esos bienes adquirirían una posición privilegiada frente a los de otros países competidores una vez eliminados los aranceles de entrada y se convertían en candidatos a sustituir al comercio de otras naciones. Así, el tabaco, azúcar, frutas frescas, carne de res, cuya participación no rebasó en ningún caso 2% del total de importaciones de Estados Unidos, tenían ante sí enormes posibilidades de desplazar a los productos provenientes de otros países. La misma condición pudo existir para las legumbres y las flores pero los datos sobre su importancia relativa en el mercado estadounidense no están disponibles en las series estadísticas para principios de los años ochenta. De la misma manera, los productos que ya gozaban de exención en el arancel de Estados Unidos mantendrían el mismo estatus, al menos por siete años, sin temer a giros en la política comercial estadounidense. Las exportaciones mexicanas en este segundo grupo incluían el henequén, maderas tintóreas, café, añil, correas de cuero, cueros y pieles, esparto, huevos, hule, paja, zarzaparrilla y maderas. En suma, el Tratado de Reciprocidad creaba un estí-



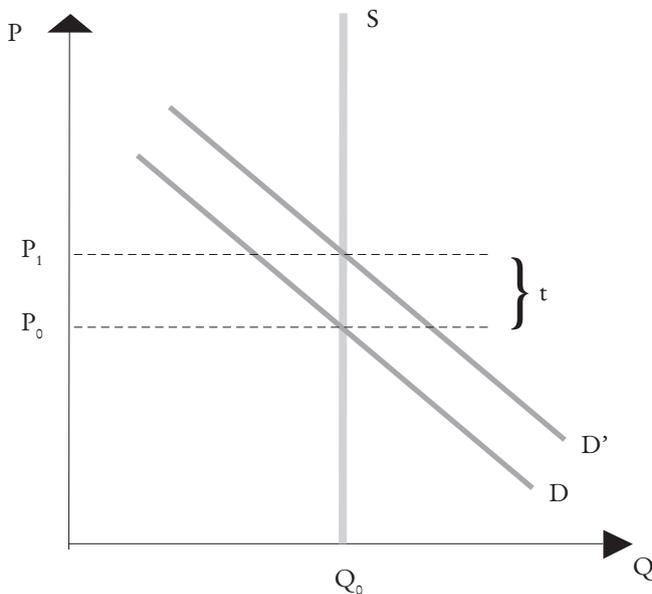
* Datos de 1883-1884.
 FUENTE: U. S. Treasury Department, *Annual Report*, 1882 y 1884.

mulo para aumentar el flujo comercial en ciertos productos gravados hasta ese momento mientras que dotaba de certidumbre a otro grupo ya con acceso libre.

Detrás de la liberalización comercial para los productos incluidos en el Tratado de Reciprocidad estaba un modelo de desarrollo que privilegiaba la especialización productiva basado en las ventajas comparativas del comercio tal y como lo describe la teoría clásica del comercio internacional. Partiendo del supuesto de que México contaba con una dotación de factores que le permitía una especialización en la producción de materias primas, el acceso al mercado estadounidense en condiciones de libre comercio consolidaba una estrategia de crecimiento de largo plazo en donde la especialización en la producción jugaba un papel central. La apertura de un mercado muy grande y en crecimiento fue, sin duda, uno de los argumentos que con más frecuencia utilizaron sus promotores para vencer las resistencias hacia el tratado.

La cuestión aquí es tratar de dilucidar la capacidad de respuesta de la producción nacional frente al estímulo de la exención arancelaria. Desde un punto de vista estrictamente comercial si los costos de las exportaciones mexicanas estuvieran al mismo nivel que los de países competidores, el efecto de la exención arancelaria permitiría a los productos mexicanos capturar una proporción mayor del mercado. Como muestra la gráfica 2, en el corto plazo la oferta (S) se mantendría sin cambio y el precio en el mercado estadounidense sería P_1 , es decir, el precio de los exportadores P_0 más el arancel t . Al no cambiar el precio, los exportadores mexicanos recibirían una prima igual a t . Esta situación equivaldría a un desplazamiento de la curva de demanda hacia la derecha (D') con un precio P_1 y una cantidad Q_0 .

Gráfica 2



El Tratado de Reciprocidad no sólo implicaba un aumento potencial de los productos mexicanos en el mercado de importaciones de Estados Unidos por la reducción arancelaria, sino también un efecto dinámico. Esto quiere decir que con los estímulos al crecimiento provenientes de la firma del Tratado de Reciprocidad era plausible suponer que las expectativas de los inversionistas (nacionales y extranjeros) hubieran cambiado y, por lo tanto, habrían considerado inversiones en los sectores exportadores en cuestión. Los promotores del Tratado de Reciprocidad en ambos

lados de la frontera estaban conscientes de un incremento en los flujos de inversión y no sólo de comercio. Desde su primera propuesta de un tratado comercial con Estados Unidos en 1879, Matías Romero avizoraba un incremento de las inversiones estadounidenses en México destinadas a aumentar el intercambio comercial:

Parece por lo mismo claro que la única manera posible y eficaz de aumentar este tráfico, sería impulsar el aumento de la producción en México, y si este impulso fuese causado por capitales o empresas norteamericanas, es seguro que los ciudadanos de los Estados Unidos recogerían los beneficios del aumento proporcional que resultaría en la importación, y con el transcurso de poco tiempo vendrían a tener un comercio con México de mucha mayor importancia que el de las naciones europeas.³⁶

La postura de que el Tratado de Reciprocidad atraería inversiones estadounidenses a los sectores exportadores también prevaleció en sus promotores del lado estadounidense. En 1885, cuando aún estaba pendiente la resolución de la Cámara de Representantes, el presidente Cleveland puso de relieve las inversiones estadounidenses como instrumento de desarrollo en México: “la gran afluencia de capitales y de empresas en México procedentes de los Estados Unidos, continúa siendo un auxiliar del desarrollo de los recursos de nuestra hermana República, aumentando de esa manera su bienestar material”.³⁷

Por lo anterior puede suponerse que la entrada en vigor de un acuerdo comercial elevaría los flujos de inversión,

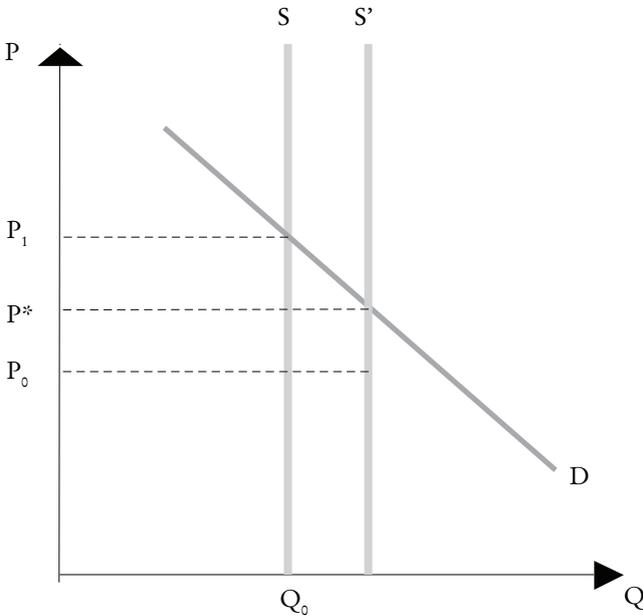
³⁶ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Memoria*, p. 140.

³⁷ ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, p. 36.

provocaría un aumento de la capacidad productiva y por ende un desplazamiento de la curva de oferta de las exportaciones mexicanas hacia la derecha (S'), tal como se muestra en la gráfica 3. Este cambio, aunado a la exención arancelaria, permitiría ofrecer el producto a un precio como P^* , siendo menor de P_1 pero mayor a P_0 . En consecuencia, se ampliaría la proporción del mercado controlada por los productores mexicanos a un precio redituable mayor al prevaeciente antes de la desgravación arancelaria.

Desde la perspectiva mexicana, el Tratado de Reciprocidad ofrecía ventajas en la expansión de las exportaciones

Gráfica 3



toda vez que la penetración de los productos negociados en el mercado estadounidense era pequeña; pero además contaba con capacidad no utilizada que podría atraer inversión. Tal era el caso del azúcar, el café y el hule, entre otros, para ampliar sus exportaciones. En la siguiente sección expon-dremos algunas conjeturas respecto al costo del fracaso del Tratado de Reciprocidad en el sector azucarero.

EL TRATADO DE RECIPROCIDAD Y EL AZÚCAR

En los años finales del siglo XIX en México y Estados Unidos se registró una integración comercial sin precedentes. En este sentido, el dilatado procedimiento de ratificación del Tratado de Reciprocidad y su abandono final no parece haber influido en la expansión de las importaciones y exportaciones en ambos lados de la frontera. En palabras del historiador Walter LaFeber:

En 1860, el comercio de los Estados Unidos con México llegó a los 7 millones de dólares. Para 1890 se había cuadruplicado y en 1900 alcanzó los 64 millones de dólares. Tales resultados se habían alcanzado sin los beneficios de un tratado de reciprocidad negociado nada menos que por el recientemente retirado presidente Ulyses Grant.³⁸

Sin embargo, desde la perspectiva de las ganancias dinámicas del comercio recíproco el fracaso del tratado comercial detuvo la inversión –nacional y extranjera– en el sector azucarero. Ya desde 1877 Matías Romero mostró interés

³⁸ LAFEBER, “The American search for opportunity, 1865-1913”, p. 68.

por el tratado de Hawai con la expectativa de impulsar, mediante un acuerdo similar, la exportación de azúcar. Sin embargo, la postura dominante de los hacendados de Morelos en la comisión designada para su estudio fue determinante para rechazar tal idea al concluir que tanto la baja capacidad exportadora del país como las mejores condiciones de los mercados de Gran Bretaña y Alemania reducían el atractivo de una rebaja arancelaria para el azúcar en el mercado estadounidense. Puesta en estos términos, la conclusión no era sino “una profecía destinada a cumplirse, al ser elaborada por los directos interesados, los hacendados de Morelos”.³⁹ Efectivamente, protegidos por el arancel, los productores de azúcar tenían acceso privilegiado a un mercado cautivo, libre de todo tipo de competencia, y por lo tanto un escaso interés en el mercado internacional. Las exportaciones, cuando se presentaban, eran más un mecanismo de ajuste a la acumulación de inventarios que una participación activa en el comercio internacional.⁴⁰

Más tarde, durante las negociaciones del Tratado de Reciprocidad y su proceso de ratificación, las posturas respecto a la capacidad exportadora de México volvieron a aparecer en el debate, primero entre los productores de Luisiana y a partir de 1885 y hasta 1887 en México. Romero y los promotores del comercio recíproco aseguraban con gran vehemencia las extraordinarias potencialidades del sector

³⁹ RIGUZZI, ¿*Reciprocidad imposible?*, p. 96.

⁴⁰ Para Horacio Crespo el alto proteccionismo creó un grupo de interés muy sólido concentrado en la defensa del mercado interno a través del arancel, sin ocuparse mayormente de las ventas en el exterior: “esta tradición de confortable seguridad generó también el rechazo a toda vocación exportadora real”. CRESPO, *Historia del azúcar en México*, p. 290.

y consideraban que el acceso privilegiado al mercado estadounidense constituiría el estímulo necesario para desarrollar una plataforma exportadora equiparable a la de otras naciones.⁴¹ Las ventajas del sector azucarero nacional también fueron reconocidas por el cónsul inglés, quien reportó que México podría competir con el azúcar cubana y puertorriqueña en el mercado estadounidense incluso sin contar con el apoyo del Tratado de Reciprocidad.⁴²

La insistencia de Romero sobre la enorme capacidad productiva del país alienó a propios y extraños. En respuesta a su optimismo, los críticos al Tratado de Reciprocidad señalaron los altos costos de producción como un obstáculo insalvable para poder aprovechar las ventajas derivadas del libre acceso al mercado estadounidense.⁴³ Más aún, en un tono bastante sombrío se preveía un futuro poco alentador, “*aún por muchos años no podremos concurrir en el mercado de los Estados Unidos con nuestra azúcar, si no es abaratando con mucho el costo de nuestra producción, lo que*

⁴¹ Véase Matías Romero, “Carta interesante”, *El Nacional* (15 ene. 1886), reproducido en ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, pp. 92-103; George M. Weston, *Banker’s Magazine*, reproducido en *Mexican Financier* (20 feb. 1886), en NCFCBH, r. 5.

⁴² G. JENNER, “Inversión del capital inglés en México”, en SECRETARÍA DE FOMENTO, *Informes y documentos relativos a comercio interior y exterior*, p. 201.

⁴³ En uno de los primeros artículos del debate en torno del Tratado de Reciprocidad *El Nacional* expresó: “México se encuentra, como en todo, imposibilitado de exportar azúcar, por causa de lo caro de su producción, y en consecuencia el precio alto que guarda en nuestro mercado ese artículo, muy distante del que tiene en los Estados Unidos la que se importa de Cuba por el Atlántico, y de las islas Sándwich por el Pacífico”. *El Nacional*, “El tratado de reciprocidad” (17 dic. 1885), reproducido en ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, p. 84.

nunca podremos alcanzar".⁴⁴ Esta crítica partía del supuesto de una inflexibilidad de los costos a la baja en las zonas productoras. Como corolario la estructura de la producción se convertía en un impedimento serio para el crecimiento de las exportaciones. No obstante, lo que no consideraba esta interpretación eran los efectos de una inyección de capital dentro y fuera de las zonas productoras. En efecto, era posible esperar una mejora de la base tecnológica y la productividad de la producción azucarera si se invertían capitales tanto en las zonas en operación como en otras regiones del país. Existe alguna evidencia que confirma que el Tratado de Reciprocidad despertó interés por invertir en la producción de azúcar en México: en 1884 R. B. Scudder, miembro del Sugar Exchange de Estados Unidos, se refirió a la falta de fomento de la producción azucarera mexicana y de las compras de maquinaria en anticipación a la aprobación del Tratado de Reciprocidad. En este mismo sentido, en 1887, el cónsul estadounidense en Guerrero reportó que existían condiciones para el desarrollo de la producción de azúcar en ese estado, mismas que se desarrollarían si entraba en vigor el Tratado de Reciprocidad. Además agregó que el incremento en la producción de caña de azúcar traería consigo mayor demanda de maquinaria y equipo.⁴⁵

¿Realmente el Tratado de Reciprocidad podía incentivar nuevas o mayores inversiones en la producción de azúcar en

⁴⁴ "El tratado de reciprocidad," en *El Nacional* (17 dic. 1885), reproducido en ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, p. 84, el énfasis es del autor.

⁴⁵ Charles Winslow, "Sugar industry of Guerrero", 4 de noviembre de 1887, U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Reports from the Consuls of the United States*, n. 88, enero de 1888, p. 165.

México? Para contestar esta pregunta consideramos tanto los efectos de acuerdos comerciales sobre los flujos de capitales registrados en otros países como el desempeño de la producción en México en el largo plazo. Por el lado de los países con acuerdos comerciales para rebajar o eximir de pagos a las exportaciones de azúcar hacia Estados Unidos, la inversión aumentó y se fortaleció la plataforma exportadora. Este efecto fue visible en una serie de tratados de reciprocidad concretados en 1891 y 1892 con base en aranceles diferenciados fijados en el arancel McKinley. Estados Unidos aplicaría las tasas más bajas al azúcar, café y otras materias primas a las exportaciones provenientes de países que otorgaran un trato preferente a los productos estadounidenses. En esta ronda de reciprocidad se negociaron tratados con Brasil, España (para Cuba y Puerto Rico), República Dominicana, Indias Occidentales, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras.⁴⁶ Aunque éstos tuvieron una corta duración y sólo estuvieron en vigor menos de tres de años al ser sustituidos por las nuevas reglas del arancel Wilson-Gorman de 1894, hay indicios de un comportamiento al alza en los recursos destinados a la producción de azúcar.

Un ejemplo de cómo se incentivó la inversión en el sector azucarero fue la firma de un tratado de reciprocidad con Gua-

⁴⁶ En el caso de Argentina, Dinamarca (por las posesiones danesas en el Caribe), Ecuador y Perú no se concretaron los acuerdos pero en ningún caso se aplicaron tasas arancelarias más altas. Esto último sí ocurrió en el caso de Haití, Colombia y Venezuela. Para detalles sobre los resultados iniciales de los tratados véase BUREAU OF THE AMERICAN REPUBLICS, *Handbook of the American Republics*, pp. 352-382. El impacto del tratado de reciprocidad con Brasil es analizado en HUTCHINSON, "The results of reciprocity with Brazil".

temala. Al cancelarse las tasas arancelarias diferenciadas del arancel McKinley en 1894, el ministro guatemalteco en Washington protestó ante el gobierno de Estados Unidos pues

[...] grandes sumas de dinero habían sido invertidas por sus coteráneos en plantaciones y maquinaria para la producción de azúcar con la perspectiva de disfrutar los beneficios de los mercados estadounidenses; no se habría incurrido en este gran desembolso si hubieran supuesto que el gobierno de los Estados Unidos contemplaron un abandono temprano de la política de reciprocidad y la imposición de un impuesto en el azúcar de Guatemala.⁴⁷

En su protesta el diplomático dejó claro que las inversiones no habrían tenido lugar si se hubiera conocido la pronta abrogación de la política de reciprocidad con su país. Además, denunció el carácter discriminatorio del gravamen pues no se aplicaba a las exportaciones de Hawai, por lo tanto ponía en peligro de bancarrota a las inversiones realizadas en el sector azucarero.

De manera similar, en 1891, Estados Unidos y España firmaron un acuerdo que establecía la entrada libre de arancel del azúcar cubana dentro del marco del arancel McKinley. En este caso también se incentivaron las inversiones para la modernización de la producción gracias a las cuales las exportaciones crecieron 60%.⁴⁸ Nuevamente la firma de un tratado de reciprocidad con Cuba en 1903 permitió la entrada de azúcar cubana con un descuento de 20% sobre la tasa arancelaria. Aunque otros competidores en el mercado esta-

⁴⁷ U. S. CONGRESS, *Report of the Committee on ways and means concerning reciprocity and commercial treaties*, p. 24.

⁴⁸ DYE, *Cuban Sugar Industry in the Age of Mass Production*, p. 50.

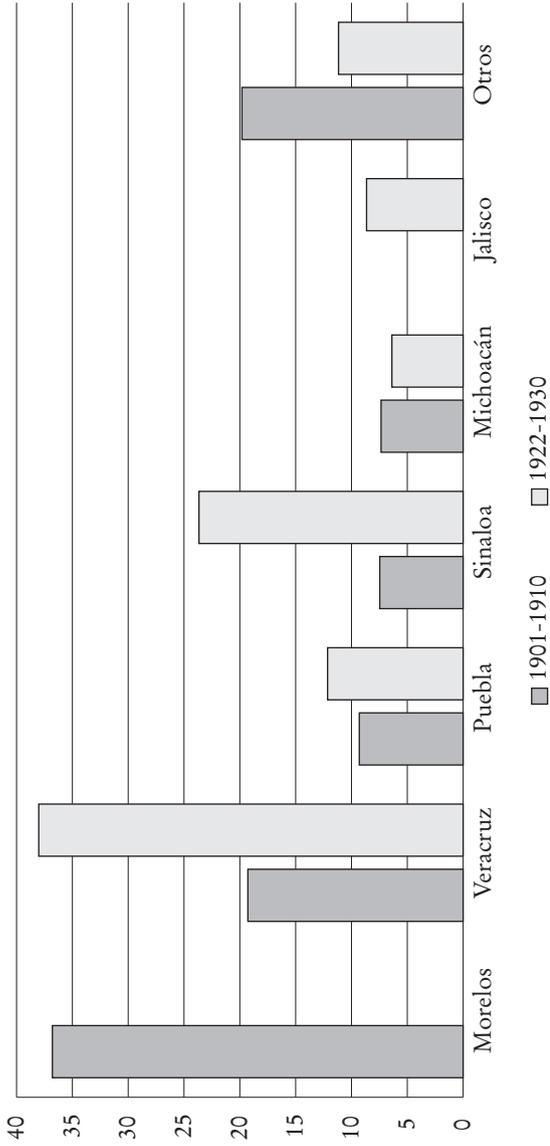
dounidense (Puerto Rico, Hawai y Filipinas) gozaban de una entrada libre de arancel, el privilegio otorgado a Cuba fue un detonante del crecimiento del sector azucarero. Alan Dye ha demostrado que el capital estadounidense fue central en la adopción de tecnologías modernas y la transformación de Cuba en el principal abastecedor de azúcar en el mercado estadounidense, responsable de 30% de la producción mundial en las primeras tres décadas del siglo xx.⁴⁹ Otro aspecto desarrollado por Dye se refiere al cambio regional de la producción derivado de la adopción de tecnología moderna. En efecto, las nuevas técnicas productivas indujeron una modificación en la escala óptima y la desintegración vertical, para las cuales el este de la isla ofreció mejores condiciones.⁵⁰

En lo relativo a si México contaba con el potencial productivo referido por Romero en numerosas ocasiones, la aparición ulterior de zonas altamente productivas y con ritmos de crecimiento muy elevados confirmaron las expectativas del principal promotor del Tratado de Reciprocidad. Pero eran indispensables los efectos dinámicos del comercio para desarrollar la plataforma exportadora y así capitalizar los beneficios de un acceso privilegiado del azúcar mexicana en el mercado estadounidense. Durante el porfiriato el estado de Morelos se mantuvo como el líder indiscutible de la producción de azúcar, pero desde la primera década del siglo xx la producción de otras regiones comenzó a desafiar el predominio morelense. En la gráfica 4 puede observarse que la región centro perdía importancia frente al crecimiento de Veracruz, Sinaloa y Michoacán. Para el periodo 1922-

⁴⁹ Dye, "Avoiding holdup", p. 630.

⁵⁰ DYE, *Cuban Sugar Industry in the Age of Mass Production*.

Gráfica 4
 PRINCIPALES ESTADOS PRODUCTORES DE AZÚCAR, 1901-1910 Y 1922-1930
 (PORCENTAJE)



FUENTE: elaboración propia con datos de CRESPO, *Historia del azúcar*, p. 152.

1930 el declive de Morelos causado por la Revolución era evidente como también el ascenso de Veracruz y Sinaloa. En ambos casos la ampliación y modernización de los ingenios fue un factor fundamental en su crecimiento.⁵¹ En Sinaloa, la producción se mantuvo en niveles más o menos modestos hasta la fundación del ingenio de Los Mochis en 1902, con participación de capital local y estadounidense. La base tecnológica de Los Mochis le aseguró el primer lugar de producción en la zafra 1912-1913, gracias a una ampliación constante del cultivo de caña, la renovación tecnológica y estrategias empresariales de crecimiento horizontal y vertical que convirtieron a Los Mochis en el ingenio más grande del país en la década de 1920.⁵²

CONSIDERACIONES FINALES

A principios de los años ochenta del siglo XIX México y Estados Unidos entablaron negociaciones para la firma de un acuerdo comercial basado en el trato preferencial de una lista acordada de productos. Sin embargo, la respuesta de influyentes grupos proteccionistas frenó las posibilidades del acuerdo en el seno del Congreso estadounidense. Las dudas sobre los supuestos beneficios del tratado se extendieron también en México. Luego de varios años de intentos infructuosos para lograr la aprobación del Tratado de Reciprocidad los plazos varias veces ampliados se vencieron sin la

⁵¹ Los cambios en la producción regional se detallan en CRESPO, *Historia del azúcar en México*, pp. 149-157.

⁵² Para el análisis de las estrategias empresariales del ingenio Los Mochis y la empresa United Sugar Companies véase ROMERO IBARRA, "United Sugar Companies, S. A., 1890-1940", pp. 179-219.

aprobación definitiva. No obstante, el derrotero final del acuerdo comercial no interrumpió la creciente integración de ambos países a través de flujos comerciales.

Pero la historia fue distinta en lo relativo a sus efectos dinámicos y la posibilidad de crear oportunidades de crecimiento de largo plazo para el sector azucarero. El flujo de inversiones hacia países con preferencias arancelarias en el mercado estadounidense y la diversificación regional de la producción de azúcar en México, después de 1900, ponen de relieve las consecuencias negativas del fracaso del Tratado de Reciprocidad para el desarrollo y diversificación regional del azúcar. En efecto, con la exención conferida a las exportaciones mexicanas se facilitaba el acceso al mercado estadounidense, tanto que las inversiones para la modernización y apertura de nuevas áreas de cultivo garantizaban competir bajo mejores condiciones en forma sostenida. No obstante, al esfumarse las posibilidades de una desgravación arancelaria desapareció el estímulo a la inversión. A finales del siglo XIX y principios del XX, la producción de azúcar en México creció a un ritmo considerable (5.53%, de acuerdo a Horacio Crespo)⁵³ y el capital –nacional o extranjero– continuó invirtiéndose, pero entre 1883 y 1887 se perdió una muy valiosa oportunidad para la exportación de azúcar. Ni siquiera la caída de la producción cubana durante su guerra de independencia fue suficiente aliciente para que los hacendados mexicanos rompieran con su atávica liga con el mercado interno. Incluso cuando las exportaciones formaron parte de la estrategia de los productores organizados,

⁵³ La cifra de crecimiento para el periodo 1892-1913 fue de 5.53% según CRESPO, *Historia del azúcar en México*, p. 147.

el mercado externo fue considerado sólo un paliativo a las prácticas monopólicas tan enraizadas en el sector.

SIGLAS Y REFERENCIAS

- AMR Archivo Matías Romero, Banco de México, D. F.
 NCFCBH The Newspaper Cutting Files of the Council of Foreign Bondholders, microfilm, Biblioteca Daniel Cosío Villegas, El Colegio de México.

ACCOMINOTTI, Oliver y Marc FLANDREAU

“Bilateral treaties and the most-favored-nation clause: the myth of trade liberalization in nineteenth century”, en *World Politics*, 60:2 (1988), pp. 147-188.

BERNSTEIN, Harry

Matías Romero, 1837-1898, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

Bureau of the American Republics

Handbook of the American Republics 1893, Wahington, Bureau of the American Republics, 1893.

CERUTTI, Mario, María del Carmen HERNÁNDEZ y Carlos MARICHAL (coords.)

Grandes empresas y grupos empresariales en México en el siglo XX, México, Plaza y Valdés editores, 2010.

CRESPO, Horacio

Historia del azúcar en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

DYE, Alan

“Avoiding holdup: asset specificity and technical change in the Cuban sugar industry, 1899-1929”, en *Journal of Economic History*, 54:3 (1994).

Cuban Sugar Industry in the Age of Mass Production. Technology and the Economics of the Central, 1899-1929, Stanford, California, Stanford University Press, 1998.

HUTCHINSON, Lincoln

“The results of reciprocity with Brazil”, en *Political Science Quarterly*, 18:2 (junio 1903).

JACOBSON, Mattheew Frye

Barbarian Virtues. The United States Encounters Foreign Peoples at Home and Abroad, 1876-1917, Nueva York, Hill and Wang, 2000.

JENNER, G.

“Inversión del capital inglés en México”, en México, Secretaría de Fomento, *Informes y documentos relativos a comercio interior y exterior. Agricultura, minería e industrias*, 15 de septiembre de 1886.

LA FEBER, Walter

“The American search for opportunity, 1865-1913”, en *The Cambridge History of American Foreign Relations*, Nueva York, Cambridge University Press, vol. II, 1993.

LAUCK, W. Jett

“The political significance of reciprocity”, en *The Journal of Political Economy*, 12:4 (sep. 1904).

México, Secretaría de Fomento

Informes y documentos relativos al comercio interior y exterior, agricultura, minería e industrias, 15, México, Oficina tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1886.

México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Memoria, varios años.

México, Secretaría de Relaciones Exteriores

Conferencias internacionales americanas, 1889-1936. Recopi-

lación de tratados y otros documentos, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990.

PLETCHER, David M.

Rails, Mines and Progress: Seven American Promoters in Mexico 1867-1911, Nueva York, Cornell University Press, 1958.

The Awkward Years. American Foreign Relations under Garfield and Arthur, Columbia, University of Missouri Press, 1962.

“Reciprocity and Latin America in the Early 1890s: a foretaste of dollar diplomacy”, en *Pacific Historical Review*, XLVII:1 (feb. 1978).

The Diplomacy of Trade and Investment. American Economic Expansion in the Hemisphere, 1865-1900, Columbia, Missouri, The University of Missouri Press, 1998.

RIGUZZI, Paolo

¿Reciprocidad imposible? La política de comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938, México, El Colegio Mexiquense, Instituto Mora, 2003.

ROMERO, Matías

Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1890 (1971).

ROMERO IBARRA, María Eugenia

“United Sugar Companies S.A., 1890-1940. Una empresa azucarera en el noroeste de México”, en CERUTTI, HERNÁNDEZ y MARICHAL (coords.), 2010, pp. 179-219.

TAUSSIG, Frank William

Some Aspects of the Tariff Question, Harvard University Press, 1915, Library of Economics and Liberty. <http://www.econlib.org/LIBRARY/Taussig/tsgSTQ4.html> [1º de noviembre de 2010].

U. S. Congress

Trade between Mexico and the United States. Letter from the Secretary of the Treasury, transmitting in reply to the resolution of the House of Representatives passed January 1884, information in regard to the trade between the United States and Mexico, and the traffic over railroads connecting the two countries. House of Representatives, Congreso, 48º, 1ª sesión, Executive Document 86, Washington D.C., Government Printing Office, 1884.

Report from the Central and South American Commissioners, House of Representatives, Congreso 48º, 2ª sesión, Executive Document 226, Washington D.C., Government Printing Office, 1885.

Congressional record 1886, House of Representatives, Washington, D. C., Government Printing Office, 1887.

U. S. Department of State

Comercial Relations of the United States, Washington, Government Printing Office, varios años.

Reports from the Consuls of the United States, Washington, Government Printing Office, varios años.

U. S. Treasury Department

Annual report and statements of the Chief of the Bureau of Statistics on the commerce and navigation of the United States for the fiscal year ended June 30, 1882, Washington, Government Printing Office, 1882.

Annual report and statements of the Chief of the Bureau of Statistics on the commerce and navigation of the United States for the fiscal year ended June 30, 1884, Washington, Government Printing Office, 1884.

VINER, Jacob

The Customs Union Issue, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

ANEXO

Cuadro 1

LISTA DE PRODUCTOS MEXICANOS ADMITIDOS LIBRES
DE ARANCEL EN ESTADOS UNIDOS POR EL TRATADO
DE RECIPROCIDAD*

-
- | | |
|---|--|
| 1. Aceite de palma o de coco. | pulpas que sirvan para la |
| 2. Animales vivos, especial-
mente importados para
objetos de reproducción. | manufactura de papel. |
| 3. Añil o índigo. | 14. Flores naturales de todas
clases. |
| 4. Azogue. | 15. Frutas secas de todas cla-
ses, como naranjas, limo-
nes, piñas, limas, plátanos,
mangos, etcétera. |
| 5. Azúcar, siempre que su
color no pase del número
16 de la escala holandesa. | 16. Henequén o fibra de sisal,
cáñamo y cualquiera otra
sustancia que se use para
el mismo objeto que el
cáñamo. |
| 6. Café. | 17. Huevos. |
| 7. Camarones y toda clase de
mariscos. | 18. Hule sin manufacturar y el
jugo del árbol que lo pro-
duce. |
| 8. Carne de res. | 19. Ixtle o fibra de Tampico. |
| 9. Cebada que no sea perla. | 20. Jalapa, purga de. |
| 10. Correas de cuero. | 21. Madera sin labrar y made-
ra para buques. |
| 11. Cueros crudos o sin cur-
tir, ya sean secos, salados,
o preparados, exceptuan-
do solamente los cueros
de carnero con lana, o
los cueros de angora cru-
dos sin lana, y pieles de
asnos. | 22. Mieles. |
| 12. Cueros viejos. | 23. Orchilla, palo de tinte,
cerezas, nueces y cualquier
vegetal que sirva para |
| 13. Esparto y otras gramas o | |

- | | |
|--|---|
| teñir o que se use en com-
posición con otras sustan-
cias para teñir. | 27. Tabaco en rama sin manu-
facturar. |
| 24. Paja sin manufacturar. | 28. Verduras frescas de todas
clases. |
| 25. Pieles de chivo sin curtir. | 29. Zarparrilla sin benefi-
ciar. |
| 26. Pieles sin curtir. | |

* La lista original incluía el añil o índigo dos veces.

FUENTE: ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, pp. 6-7.

Cuadro 2

LISTA DE PRODUCTOS ESTADOUNIDENSES ADMITIDOS LIBRES DE ARANCEL EN MÉXICO POR EL TRATADO DE RECIPROCIDAD

- | | |
|---|---|
| 1. Acordeones y armónicos. | 10. Azogue. |
| 2. Alambres para telégra-
fo, cuyo destino acredita-
rán los interesados ante las
aduanas. | 11. Azufre. |
| 3. Alambre de acero o de hie-
rro para cardar, del núme-
ro 26 en adelante. | 12. Barras de acero para minas,
redondas u octagonales. |
| 4. Alambre barbado para cer-
cas y los ganchos y clavos
para asegurarlos. | 13. Braceros y estufas de hie-
rro. |
| 5. Arados y rejas. | 14. Bombas para incendios
y bombas comunes para
riego. |
| 6. Azadas, azadones y sus
mangos. | 15. Cal hidráulica. |
| 7. Arboladuras y anclas para
embarcaciones mayores y
menores. | 16. Casas completas de made-
ra o hierro. |
| 8. Asbestos para techos. | 17. Coas, machetes ordinarios
sin vaina, guadañas, hoces,
rastros, rastrillos, palas,
picos, azadas y azadones
para la agricultura. |
| 9. Avena en grano y paja. | 18. Cañerías para agua, de
todas clases, materias y |

- dimensiones, no considerándose comprendidas entre ellas los tubos de cobre y otros metales que no vengan encerrados o soldados con ceja o remache en toda su longitud.
19. Carbón de todas clases.
 20. Cardas de alambre armadas en fajas para máquinas, y cardas vegetales.
 21. Carros y carretones con muebles.
 22. Carretillas de mano de una o más ruedas y borriquetes.
 23. Coches y carros para ferrocarriles.
 24. Crisoles de todas clases de materiales y tamaños.
 25. Cuchillos para cortar caña.
 26. Diligencias y carruajes para camino, de todas clases y dimensiones.
 27. Dinamita.
 28. Duelas y fondos para barriles.
 29. Frutas frescas.
 30. Guano.
 31. Hielo.
 32. Hierro o acero forjado en rieles para ferrocarriles.
 33. Hiposulfito de sosa.
 34. Instrumentos para las ciencias.
 35. Instrumentos de acero, hierro, bronce, madera, o compuestos de estos materiales, para artesanos.
 36. Ladrillos refractarios y toda clase de ladrillos.
 37. Leña.
 38. Libros impresos sin pasta o con pasta de papel o lienzo en toda o en su mayor parte.
 39. Locomotoras.
 40. Llaves de agua.
 41. Mármol en bruto.
 42. Mármol en lozas para pisos, hasta de cuarenta centímetros en cuadro y labradas sólo por una de sus caras.
 43. Máquinas de vapor.
 44. Máquinas de coser.
 45. Máquinas y aparatos de todas clases para la industria, la agricultura, la minería, las ciencias y las artes, y sus partes sueltas o piezas de refacción.
 46. Mástiles y anclas para buques grandes y pequeños.
 47. Mecha y cañuela para minas.

48. Metales precios en polvo o en barras.
49. Moldes y patrones para las artes.
50. Monedas legales de oro y plata de los Estados Unidos.
51. Nafta.
52. Papel embetunado para techos.
53. Pastura seca y paja.
54. Pescado fresco.
55. Persianas y ventanas pintadas o sin pintar.
56. Piedras para litografía.
57. Plantas de todas clases y semillas nuevas en el país para el cultivo.
58. Plumas de cualquier metal que no sea oro o plata.
59. Petróleo crudo.
60. Petróleo de aceite de carbón y sus productos para la iluminación.
61. Pizarras para techos y pavimentos.
62. Pólvora común para minas.
63. Relojes de mesa y de pared.
64. Remos para embarcaciones pequeñas.
65. Salchichas y salchichones.
66. Sacos de henequén, siempre que se justifique su exportación posterior con productos mexicanos.
67. Tejas de barro y de otras materias para techos.
68. Tinta para impresiones.
69. Tipos, escudos, espacios, reglas, viñetas, y útiles para imprimir, de todas clases.
70. Verduras frescas.
71. Vigas de hierro.
72. Viguetas y armaduras de hierro para techos, que no puedan usarse para otros objetos en que se emplea el fierro.
73. Yunques y bigornios.

FUENTE: ROMERO, *Reciprocidad comercial entre México y los Estados Unidos*, pp. 8-10.

