

CAPÍTULO 3.

LAS ESTRATEGIAS DE ADECUACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS Y LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL A PARTIR DE LA FORMACIÓN DE BLOQUES ECONÓMICOS. LA POLÍTICA COMERCIAL BILATERAL Y MULTILATERAL ESTADUNIDENSE

La creciente integración que ha experimentado la economía mundial a lo largo de las últimas décadas, ha otorgado al comercio exterior un papel muy definido dentro de la estructura productiva de las economías nacionales. Este papel responde directamente a las modalidades adoptadas por la división internacional del trabajo. Ciertamente, la situación inicial en la cual las economías subdesarrolladas se dedicaban básicamente a la producción y exportación de bienes primarios y las economías desarrolladas a las de manufacturas, se ha visto modificada por la industrialización de las primeras. Lo anterior ha propiciado la aparición del comercio mundial de un considerable flujo de exportaciones de manufacturas (básicamente de consumo final), provenientes de las economías de desarrollo intermedio. Paralelamente, en las economías de industrialización avanzada han adquirido una mayor importancia las exportaciones de bienes de capital y de manufacturas con una tecnología más perfeccionada. Así, en los últimos años ha surgido un fenómeno muy significativo que también se ve reflejado en el comercio; la división entre países de las etapas que constituyen un proceso productivo. Este fenómeno, evidentemente asociado con la actividad de las empresas transnacionales, se manifiesta en el comercio a través de una intensificación del intercambio de bienes no terminados. Es precisamente esta modalidad la que asocia estrechamente al comercio exterior con las estructuras productivas, y la que determina, además, la integración en la producción de economías distintas para dar lugar a la integración económica en forma de bloques económicos regionales entre países.¹⁴

Asimismo, la formación de bloques en el capitalismo globalizado es el resultado de diversos procesos de integración económica, cuyo desarrollo ha dependido de la estrategia de la reorganización de mercados; sin embargo, la liberalización de mercados en el ámbito comercial y financiero ha enfrentado una resistencia generalizada entre países a través de barreras no arancelarias que obstaculizan el libre tráfico de mercancías, y es por eso que se ha dado la frustración del ámbito multilateral en los procesos de integración. Dada esta situación, países hegemónicos como Estados Unidos, Japón y Alemania han decidido adoptar como medida de política comercial y exterior la emergencia de bloques económicos en sus respectivas regiones.

3.1. La estrategia comercial de Estados Unidos ante la formación de bloques

Hasta principios de la década de los setenta la historia del sistema comercial internacional fue de liberalización creciente. Bajo la hegemonía de Estados Unidos los principales países participantes en el comercio mundial se orientaron hacia estrategias y políticas basadas en preceptos librecambistas. Sin embargo, en el caso del poderío de Estados Unidos, y ante procesos relativamente adversos, esta tendencia se revirtió al presentar nuevas formas proteccionistas del sistema comercial mundial, coordinado por el GATT, que ofrecían un

¹⁴ Norma Estrada G., "Estructuras productivas y comercio exterior", *CIDE*, núm. 13, 1983.

panorama desalentador para el libre comercio, de tal forma que la tendencia al neoproteccionismo tomó lugar, expresándose en la forma de un comercio internacional que aplica barreras no arancelarias como medida de política comercial –tal es el caso de Estados Unidos– en un contexto de acuerdos comerciales de desgravación arancelaria auspiciado por el GATT/OMC.¹⁵ Por lo anterior podemos inferir que a pesar de los logros del GATT, la vuelta al proteccionismo generalizado está latente en la actualidad, por lo que con el propósito de ampliar su mercado y comercio Estados Unidos recurre a iniciativas bilaterales y regionales que se muestran como procesos de construcción de bloques hacia un nuevo orden mundial. De ésta forma es como se aceleran los procesos de estratificación o formación de bloques comerciales regionales para acrecentar el comercio. Esta tendencia ha sido motivada en gran parte por la integración de la Unión Europea, la posible formación de un bloque en el Pacífico asiático y el estancamiento ya mencionado que distinguió al foro multilateral del GATT.

Si bien es cierto, Estados Unidos es el país que más ha apoyado el multilateralismo en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el regionalismo económico y comercial es uno de los fenómenos que más llama la atención por sus efectos en las negociaciones multilaterales, puesto que el nuevo orden internacional de bloques emergentes resultó tentador para Estados Unidos.

Al adaptarse este país al nuevo orden mundial aprovecha el poder de la fuerza económica de su comercio y desempeña a su vez un papel fundamental como impulsor del movimiento hacia un sistema de comercio internacional más abierto, pues así podía tomar la delantera en las negociaciones comerciales internacionales. Con la enorme experiencia de convertir en arma estratégica de su política exterior a sus notorias intervenciones en las transacciones económicas mundiales, expresa la necesidad de promover su política de bilateralismo, al establecer acuerdos comerciales con Israel (1985), Canadá (1989) y México y Canadá (1994).

3.2. El bilateralismo de la política comercial externa estadounidense

Los acuerdos comerciales bilaterales posibilitan, entre otras cosas, la corrección en la balanza de pagos de los países, lo que les permite crear esquemas de cooperación con sus socios comerciales y, en algunos casos, hasta convenir en mecanismos para la resolución de las controversias donde el uso o la amenaza de la fuerza serían prácticamente descartados.

Para Estados Unidos, específicamente, su inclinación a favor del liberalismo hacia la segunda mitad de la década de los ochenta coincidió con cuatro factores:

1. El estancamiento de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales del GATT.

¹⁵ El neoproteccionismo se expresa mediante la aplicación de barreras no arancelarias al comercio exterior, pudiendo ser: regulaciones técnicas, sanitarias, administrativas, monetarias (como el control de cambios), políticas gubernamentales de compras, y la imposición extranjera de restricciones “voluntarias” a las exportaciones.

2. El advenimiento de las negociaciones entre los socios de las comunidades europeas, con el objetivo de implantar el Acta Unica Europea y, más tarde, el Tratado de Masstricht, a fin de profundizar la integración europea.

3. El creciente déficit que Estados Unidos mantiene en su balanza comercial con el resto del mundo. La contribución de países al déficit comercial estadounidense va en el siguiente orden: Japón (18%), China (17), Canadá (11%), Alemania (6%) y México (5%) entre otros.

4. Prácticamente, la totalidad de las regiones del mundo convinieron en dar origen a una nueva ola de procesos de regionalización, entre los que figuran: El Mercado Común del Cono Sur de 1991; el Sistema de Integración Centroamericano (SIGA) de 1991; el grupo de los Tres de 1991; el Consejo Económico Asia-Pacífico de 1989; la Comunidad para el Desarrollo de África de 1993; la Unión Económica y Monetaria de África Occidental de 1994; la Asociación de Estados del Caribe de 1994; La Unión Árabe de Maghreb de 1989; la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional de 1985, la Comunidad Económica Africana de 1991, y el Área de Libre Comercio de Europa Central de 1992, por citar sólo algunas.

En general, la política de Estados Unidos en cuanto a los bloques comerciales es la de asegurar la apertura de los mercados internacionales, para poder colocar sus bienes y que sus intereses no se vean afectados por otros países. Por tanto, el país persigue dichos objetivos que ha negociado en tratados de libre comercio, y lanza propuestas de integración comercial. Por otra parte, es importante mencionar que, en su condición de gran potencia, se caracteriza por mantener la coexistencia de iniciativas unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales. Por ejemplo, en la actualidad, ha desarrollado el Acta sobre la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas, mejor conocida como la ley *Helms-Burton*, iniciativa unilateral encaminada a restringir las relaciones del mundo contra Cuba. Asimismo, participa en iniciativas como el Acuerdo de Libre Comercio de 1989 con Canadá y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 con México y Canadá, ejemplos de bilateralismo y regionalismo, respectivamente. Además, es parte contratante de la OMC, foro multilateral. Si bien es cierto que las diversas naciones del mundo también representan la coexistencia del unilateralismo, bilateralismo, regionalismo y multilateralismo, la posibilidad de que enfrenten sanciones por este hecho se eleva en términos de las capacidades y vulnerabilidades que posee. Un país como Estados Unidos, con notables capacidades económicas y políticas a escala mundial, será menos vulnerable que un país como Sudáfrica.

3.2.1. Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Israel

El presidente Ronald Reagan y el primer ministro israelí Yitzhak Shamir firmaron en abril de 1985 un tratado de libre comercio, el cual entró en vigor el mes de septiembre del mismo año. La cooperación bilateral entre los dos países es estratégica para Estados Unidos, ya que la preocupación del país por la estabilidad de la región ha justificado este tratado.

Aunado a este valor estratégico, se suma la influencia de la comunidad judía en Estados Unidos.¹⁶

Los avances comerciales consistieron en la eliminación de los aranceles y de barreras no arancelarias, en un periodo de 10 años, del 1º. de septiembre de 1985 al 1º. de enero de 1995. Israel procuró los beneficios arancelarios que ya tenía en el sistema generalizado de preferencias con Estados Unidos. Asimismo Israel buscó apuntalar sus programas nacionales antinflacionarios, al incrementar sus exportaciones e impulsar su comercio. Estados Unidos, por su parte, buscó corregir las desventajas de sus exportaciones con Israel, ya que aquel país tiene un TLC con la Unión Europea. Este TLC le sirvió a Estados Unidos de guía para establecer futuros acuerdos que podrían llevarse a cabo en el orden de incrementar el volumen de comercio entre los dos países, ya que las exportaciones de Estados Unidos hacia Israel representan menos de 1.0% del total de sus ventas externas; cuantitativa y cualitativamente tienen una mayor peso los donativos en armamento y las remisiones de capital de diversas organizaciones judío-estadunidenses a Israel, que los flujos comerciales. Por tanto, bajo la perspectiva israelita podríamos advertir factores económicos que contribuyen a beneficiar a Israel por la desgravación total en casi 80% de sus exportaciones hacia Estados Unidos. Las exportaciones de este último país a Israel se desgravaron en 1989 en 54 por ciento.

Otro aspecto significativo de este acuerdo es que le ha servido de experimento a Estados Unidos en sus relaciones bilaterales con otros países, para implementar otros acuerdos el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Canadá, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y México y el proyecto de las Américas (ALCA) con el resto del continente americano.

3.2.2. La relación bilateral en América del Norte. Estados Unidos-Canadá

Al incursionar Estados Unidos en una nueva estructura comercial mediante bloques comerciales se asocia con Canadá, lo que representa el acuerdo de libre comercio más amplio del mundo.

A principios de los años ochenta, el Comité de Asuntos Internacionales del Senado de Estados Unidos sugirió el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá.

El 15 de marzo de 1985, el presidente Ronald Reagan y el primer ministro de Canadá Brian Mulroney, se reúnen en Quebec, y deciden reducir y eliminar barreras comerciales para garantizar el libre flujo del comercio y de la inversión. Este acuerdo logrado entre dos de las principales economías mundiales, se firmó el 2 de enero de 1988, y tomó efecto en enero de 1989.

Los especialistas coinciden en que el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC), junto con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, son los más importantes tratados que se hallan firmados hasta la fecha en América del Norte.

¹⁶ Julio Zamora Batis, El porqué y para qué del Tratado de Libre Comercio, México, Ed. CICH/CLASA/UNAM, 1991.

Su alcance parece aún mayor que el del pacto militar multilateral firmado durante la guerra fría entre los países de la OTAN. No obstante este acuerdo se encuentra sujeto a profundas implicaciones para la posición estratégica de América Latina en relación con los países europeos, y constituye una extensión del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), del cual Canadá y Estados Unidos son firmantes y, en cierta medida, va más allá de las prácticas constituidas desde la posguerra.

La perspectiva del gobierno estadounidense de ampliar la zona comercial bajo el mandato de Ronald Reagan responde a criterios estratégicos de la zona comercial a través de la ley Ómnibus y Competitividad. Por parte de Canadá, su decisión de buscar un libre comercio con Estados Unidos se basó en la premisa de que su mercado interno era muy pequeño para el desarrollo de sus industrias manufactureras que son hasta la fecha muy competitivas a nivel mundial. El cambio político gubernamental de conservador a liberal, de 1984, en Canadá, favoreció la firma del acuerdo, puesto que en 1981 la industria petrolera de propiedad extranjera recibió de sus diversas casas matrices, a instancias del departamento de Estado estadounidense, la orden de reiniciar en Ottawa un intenso cabildeo con la mira de desequilibrar las presiones nacionalistas tanto de las empresas petroleras canadienses, como la Nova, cuanto del nuevo partido democrático, comandado por el presidente Brian Mulroney. A pesar de esto, las relaciones entre Canadá y Estados Unidos mejoraron y se facilitaron las negociaciones para el libre intercambio. Durante el invierno de 1984-1985, Mulroney dialoga con los estadounidenses e inicia negociaciones para restaurar la confianza entre ambos países, con el fin de lograr el consenso y armonizar las estrategias económicas de las dos naciones para, de esta forma, estimular la reactivación con una nueva ola de inversiones en el sector energético. Por otra parte, el Pacto Automotriz –la industria más integrada de América del Norte– representó la última de las tentativas para asegurar que las dos economías se complementaran mejor dentro de la competencia internacional. En este sentido es importante mencionar que desde la primera mitad del siglo, la industria automotriz se desarrolló bajo la protección de tarifas muy altas (35%), que llevaron a las empresas estadounidenses –Ford, General Motors y Chrysler– a establecer fábricas de ensamblado en Canadá. Estas empresas pensaban aprovechar la apertura de mercado de la Commonwealth, cuyo comercio estaba regido por una tarifa preferencial que favorecía la producción canadiense.¹⁷

Estas negociaciones respetaron los acuerdos del GATT, al igual que la ley de comercio estadounidense de 1988. Algunos objetivos generales de este acuerdo son:

- Eliminar las barreras para comerciar bienes y servicios entre Canadá y Estados Unidos.
- Facilitar las condiciones para una competencia equitativa dentro del área de libre comercio.
- Liberalizar significativamente las condiciones de inversión dentro del área de libre comercio.
- Establecer procedimientos efectivos para la administración conjunta del acuerdo y resolución de disputas.

¹⁷ Daavid A. Wilton, *Une analyse économétrique de l' Accord Canado-Américain sur l' automobile*, Ottawa, Conseil Economique du Canada, 1976, p. 125.

- Establecer cimientos para una futura cooperación bilateral más sólida.

Dicho acuerdo calculó que habría una mayor inversión y productividad en la industria, lo que incrementaría el PIB. La parte canadiense demandaba los siguientes puntos:

- Tener reglas claras sobre las prácticas de comercio.
- Abrir los accesos de los productos canadienses al mercado de Estados Unidos.
- Eliminar las barreras arancelarias estadounidenses que inhiben el mayor procesamiento de productos y el desarrollo de industrias manufactureras canadienses a escala mundial.
- Una legitimación precisa y obligatoria sobre litigios vinculados con impuestos a la importación.
- Liberalización del acceso a productos agrícolas y alimenticios.
- Mejorar los mecanismos que tratan sobre las disputas comerciales y la interpretación de acuerdos internacionales.

Los objetivos de Estados Unidos en el acuerdo eran los siguientes:

- Eliminar los altos aranceles que son el mayor impedimento para las exportaciones estadounidenses.
- Nuevas reglas para los servicios y la inversión. El área de inversión fue la que más interesó.
- Remover las barreras no arancelarias al comercio tanto a nivel federal como provincial en el gobierno canadiense.
- Establecer un clima favorable para la inversión extranjera directa de Estados Unidos, sobre todo en los sectores automotriz y energético (petróleo y gas principalmente).
- Eliminar y reducir las barreras bilaterales a la exportación de servicios.

Otro objetivo importante del ALC concierne a las inversiones. En los años setenta y ochenta los canadienses invirtieron cada vez más en Estados Unidos; esas inversiones se modificaron de 20% del valor del capital canadiense en el extranjero en 1974, a 60% en 1987. De esta manera, la posición de Canadá parecía muy ventajosa dado que la liberación de las normas de selección de inversiones se dio gracias a un arreglo bilateral; Canadá subió de 5 a 150 millones de dólares el precio de sus adquisiciones.

El acuerdo ha llevado a cabo las siguientes acciones:

- Eliminar los aranceles a la importación en un plazo de diez años.
- Tomar medidas para liberalizar los granos y otros productos agrícolas.
- Crear un pacto automotriz.
- Eliminar las restricciones a la inversión, producción de petróleo, gas natural, electricidad y uranio.
- Otorgar garantías de trato igual en derechos de establecimientos y de acceso a los mecanismos internos de distribución de servicios en 150 sectores específicos

donde se incluyen aseguradoras financieras, minería, agricultura, computadoras, telecomunicaciones y turismo.

- Se estableció una comisión de comercio entre los dos países.

Es importante mencionar que el elemento más espectacular del ALC, que recibió menos comentarios y publicidad fue el convenio sobre aranceles aduaneros. Se contempló que se eliminarían en un lapso no mayor a diez años (1989-1999); algunos al entrar en vigor el acuerdo; los demás, según una escala decreciente pero constante de cinco a diez años. Se eliminaron de inmediato los aranceles en computadoras, pescado, cuero, aluminio en bruto, máquinas distribuidoras, algunos equipos para la industria del papel y porcinos, pieles, whisky, alimentos para animales y motocicletas.¹⁸

El ALC es innovador también en los servicios que, como se sabe, representan hoy en día una fracción importante de los intercambios económicos internacionales, sobre todo en América del Norte. Se trata entonces del primer acuerdo que incluye la liberación de ese sector de actividad económica. Por su parte, la agricultura y las bebidas provocaron reflexiones bastante interesantes acerca de la evolución de las políticas gubernamentales de compra; sin embargo, los dos socios no llegaron a un convenio, pues los estadounidenses estimaban que los pedidos públicos de su país representaban un mercado diez veces mayor que la totalidad de los pedidos federales, provinciales y municipales de Canadá. De cualquier forma se avanzó en el establecimiento de reglas más transparentes en los pedidos y se determinó hacer más accesible a los proveedores de ambos países conjuntos de pequeños contratos a partir de 25 000 dólares, según lo convenido en el GATT. Se reconoce a su vez que el problema de las políticas de las compras gubernamentales no encontró solución más que de manera multilateral durante los encuentros de la Ronda Uruguay.

Por su parte, en el federalismo que caracteriza a América del Norte, la firma del ALC suponía gran virtuosismo de los actores políticos en relación con las normas constitucionales que establecían, en Canadá, el poder de las provincias o el poder federal y, en Estados Unidos, la importancia de la presidencia en relación con el congreso.

Dado que para los estadounidenses siempre fue claro que el ALC con Canadá no era sino el primer paso de una estrategia mayor. La frase “Hoy Canadá, mañana el mundo”, que Reagan dijo más de una vez en sus intervenciones ante el congreso muestra, por una parte, el deseo de acentuar el aislamiento de Europa, al debilitar su posición en la guerra comercial que empezó en 1981; y, por otra, que Estados Unidos logrará negociaciones del mismo estilo con Japón. De hecho hubo conversaciones entre Washington y Japón, en las que Tokio solicitó garantías de que el ALC no llevaría a un nuevo aislacionismo estadounidense, y acentuaría la división del occidente capitalista.

Finalmente, Washington comunicó a México su interés en ampliar la zona de “seguridad energética” al conjunto de América del Norte, de allí que Estados Unidos busque consolidar su influencia económica y política en la región. A ese respecto la idea de la Iniciativa de las Américas auspiciada por Estados Unidos propone la integración total de todo el continente americano.

¹⁸ Gouvernement du Canada, “Accord de Libre-Échange entre leCanada et les Etats-Unis”, *Le comerse: Clé de l’avenir*, Ottawa, Mintiere des Affaires Extérieures, copia 4-1-88, diciembre de 1988.

3.2.3. Estados Unidos, Canadá y México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Al analizar los cambios y las reestructuraciones de la nueva dinámica del comercio regional en América del Norte, considerando la nueva división internacional del trabajo como un elemento fundamental para explicar la actual inserción de las economías de Estados Unidos, Canadá y México en el ámbito del comercio internacional, es importante mencionar que la región de Norteamérica responde al fenómeno mundial de la llamada regionalización entre países para constituir áreas de libre comercio, de allí que resulte de vital importancia mencionar los fundamentos teóricos y los antecedentes de la integración económica, pues ésta no es un fenómeno moderno puesto que varios países europeos se construyeron a partir de un proceso integrador que eliminó las barreras que separaban los distintos mercados regionales y que en 1992, mediante el Tratado de Masstricht, dio paso a la formación de la Unión Europea.

La integración económica consiste en eliminar, de manera progresiva, las fronteras económicas entre países; de allí las diferentes fórmulas integradoras que buscan ampliar los mercados de consumo y crear una mayor división internacional del trabajo como fundamento esencial del comercio mundial. Esto implica aumentar la competencia entre las naciones y las multinacionales de manera particular.

Es a partir de 1958 cuando se instituye el Mercado Común Europeo, formado por seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Holanda y Luxemburgo. Más tarde se suman al proyecto el Reino Unido en 1973, Grecia en 1981, España y Portugal en 1986. En 1992, y con economías que habían alcanzado la fase del mercado común, el proyecto inicial se transformó en la Unión Europea, cuyo objetivo es la formación de una unión económica y monetaria, proyecto al cual se han incorporado Austria, Finlandia y Suecia en 1995.

En el caso concreto de América del Norte, existe el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (NAFTA) que, firmado en 1992, pretende constituir una zona de libre comercio entre los países miembros. Este tratado entró en vigor en 1994.

La declaración del TLCAN fue hecha el 1º. de enero de 1992, en el sentido de que México, Estados Unidos y Canadá iniciaran las negociaciones en torno del libre comercio. En términos muy generales los objetivos del tratado son: eliminar barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

Las disposiciones iniciales del TLC establecen formalmente una zona de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, de conformidad con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Estas disposiciones proveen las reglas y los principios básicos que regirán el funcionamiento del tratado y los objetivos en que se fundará la interpretación de sus disposiciones.

El rasgo característico que se observa en la integración de América del Norte es que existe una profunda dependencia de México y Canadá hacia Estados Unidos en términos de sus exportaciones y de flujos de inversión; y por tanto, la economía de Canadá y de México se conducen muy sensiblemente ante el comportamiento de la economía estadounidense. Por otra parte, dichas presiones continentales y regionales también deben referirse al hecho de que Alemania y Japón han sido los contrapesos de la hegemonía de Estados Unidos. Los avances de las negociaciones de la Ronda Uruguay han sido muy lentos y las innovaciones en los productos y procesos, están revolucionando la producción, lo cual obliga a los gobiernos a diseñar nuevas políticas que eleven la competitividad de sus industrias internacionalmente. Conforme la competencia internacional sustituye a la nacional, existe la necesidad de plantear nuevas políticas para obtener ventajas comparativas que garanticen acceso a los mercados por medio de barreras arancelarias reducidas, para armonizar las políticas arancelarias y desregular los mercados.

En el análisis de las reformas efectuadas por México, la suscripción del TLCAN tiene gran importancia como proceso de regionalización y vínculo comercial más importante que este país ha celebrado con el resto del mundo, por la intensidad de los vínculos que se establecen con los países participantes, especialmente con Estados Unidos.

El TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994 tras múltiples revisiones realizadas por distintas agencias, grupos empresariales y organizaciones civiles de México, Estados Unidos y Canadá.

En el caso del TLCAN, los tres gobiernos están fomentando una alianza estratégica, diseñada para mejorar la competitividad; sin embargo no se puede afirmar que las políticas económicas sean del todo homogéneas, debido a la asimetría que existe entre las tres economías, aun cuando México se ha convertido en el tema de debate y discordia entre los opositores a este tratado en Estados Unidos, pues pronostican un severo problema para aquel país por haber firmado con una nación subdesarrollada, por las presiones migratorias que enfrenta Estados Unidos que, si bien es cierto que éstas no están contempladas dentro del tratado, sí son resultado de las desiguales y profundas relaciones comerciales y políticas que se han venido profundizando a raíz de la firma del tratado.

En el contexto de las grandes expectativas, se puede afirmar que fueron necesidades políticas las que en su momento han magnificado la importancia del TLCAN. George Bush, que hacia agosto de 1992 buscaba la reelección presidencial, usó al TLCAN como parte de su plataforma política. Bush fracasó, pero Clinton retomó la bandera y en 1993 desarrolló importantes gestiones para obtener del congreso estadounidense el beneplácito a favor del TLCAN con México (puesto que con Canadá ya existía desde 1989), lo cual que ratificó la tendencia integracionista de Estados Unidos.

Ciertamente al cambiar los contextos políticos tanto en Estados Unidos como en el mundo, el TLCAN dejó de ser magnificado por los congresistas estadounidenses y, por el contrario, en diversas ocasiones fue minimizado. Piénsese en el proceso electoral de 1996 en Estados Unidos. En éste, William Clinton buscó la reelección, pero el TLCAN nunca figuró en su plataforma política, pues tras la crisis de la economía mexicana y el paquete de rescate financiero que él mismo autorizó sin la aprobación del congreso, los costos políticos

para su gobierno resultaron muy elevados. Clinton había anticipado que si el TLCAN se firmaba, ello traería prosperidad tanto a su país como a México. Señaló también que un México próspero ya no expulsaría tantos migrantes hacia el territorio estadounidense, e insistió en que los acuerdos de libre comercio con sus principales socios eran la mejor manera de corregir el déficit histórico que tiene la balanza comercial de Estados Unidos. Sin embargo, los hechos desmintieron todos estos pronósticos. Hacia el final del primer año en que el TLCAN entró en vigor, México padeció una severa crisis financiera que se tradujo en una profunda recesión a lo largo de 1995. El número de migrantes mexicanos indocumentados se elevó a partir del momento en que el TLCAN entró en vigor (alentados también por la recesión). El superávit que Estados Unidos tenía acumulado en la balanza comercial con México se convirtió en déficit, dado que la devaluación del peso hizo competitivas momentáneamente las exportaciones mexicanas y encareció las importaciones estadounidenses.

Es indudable que durante sus años de vida, el TLCAN ha favorecido el crecimiento del comercio entre los países involucrados. Ésta es una consecuencia predecible de la eliminación de obstáculos tarifarios, del flujo de inversiones, de menores barreras y de mayores incentivos para profundizar la relación. Además, este aspecto no debe pasar inadvertido sobre todo si se considera que a lo largo de 1995, México padeció una profunda recesión económica que podría haber derivado en una disminución del comercio intraregional, especialmente por parte de México. Sin embargo eso no ocurrió y el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá sigue creciendo.

Canadá es el principal socio comercial de Estados Unidos. Hacia 1996, el comercio bilateral entre los dos países se calculaba en 290 000 millones de dólares. Asimismo, entre 1993 y 1996, las exportaciones estadounidenses a Canadá crecieron 33.6%, es decir, 134 200 millones de dólares. México, por su parte, era en 1996 el tercer socio comercial de Estados Unidos, con un monto de 140 000 millones de dólares, aunque la dinámica comercial tan acelerada que experimentaban ambas naciones convirtió a México en el segundo socio comercial en 1997, desplazando a Japón.

Actualmente el comercio entre México y Estados Unidos asciende a 180 000 millones de dólares. Así las cosas, las exportaciones de Estados Unidos a México crecieron en 36.5% (o bien 15 200 millones de dólares) desde 1993, con un crecimiento histórico en 1996, a pesar de una contracción de 3.3% en la demanda interna mexicana registrada en el mismo período por obra de la crisis financiera. Asimismo, Estados Unidos proclama que las exportaciones a Canadá y México crearon alrededor de 2.3 millones de empleos en Estados Unidos en 1996, lo cual, según la administración Clinton, representa un incremento de 311 000 empleos desde 1993, es decir, 189 000 derivados de las exportaciones a Canadá y 122 000 respecto de las exportaciones a México.¹⁹

¹⁹ United States Trade Representative, Study on the Operation and Effect of the North America Free Trade Agreement, 11 de julio de 1997.

Los analistas afirman que de mantenerse la tendencia explosiva de crecimiento en las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, los mexicanos podrían ser en 10 años los socios principales de aquel.²⁰

El comercio México-Canadá también ha crecido, aun cuando, por la hegemonía de la economía estadounidense sobre estos dos países, algunos autores consideran que las relaciones comerciales entre mexicanos y canadienses son en realidad un asunto trilateral. De ahí que los montos registrados sean muy inferiores a los que pueden observarse en los lazos de cada uno de estos países con Estados Unidos. Empero, un hecho innegable es la mayor integración de las economías de México y Canadá a la de Estados Unidos y, naturalmente, la mayor vinculación de los estadounidenses con sus vecinos del norte y del sur, en términos de comercio y de inversiones. Un suceso que no debe pasar por inadvertido es que México enfrentó, desde finales de diciembre de 1994, la peor recesión económica. Irónicamente, Canadá y Estados Unidos han gozado de una notable expansión económica hasta antes de la administración Bush. Canadá, por ejemplo, según el Fondo Monetario Internacional, podría llegar a registrar el crecimiento más vigoroso de todas las economías industrializadas, aun cuando su tasa de desempleo sigue siendo de 10%. Algo similar puede decirse de la salud económica de Estados Unidos hasta antes de la administración Bush, la que contribuyó, según los analistas, a la reelección de Clinton, quien en su libro *Between Hope and History* señala lo siguiente:

Ahora, como porcentaje del producto nacional bruto, tenemos el menor déficit entre los países del mundo. Desde el inicio de mi administración en enero de 1993 hasta mediados de 1996, nuestra economía ha financiado el empleo mediante exportaciones a través de nuestro comercio en casi todo el sector privado, tras una década de estancamiento en los salarios. En 1994, el Foro Económico Mundial declaró que Estados Unidos era el país más competitivo por primera vez en diez años. En 1995 lo nombraron de nuevo y señalaron que nuestro liderazgo sobre Japón y Alemania estaba creciendo [...] Triunfalismo aparte, la economía estadounidense está creciendo en 4.1% en promedio anual, el desempleo ha bajado a 4.8% y la inflación disminuyó a 2.2% hacia 1996.

Es importante mencionar que si bien el valor de las exportaciones canadienses a Estados Unidos es similar, aunque superior (79 300 millones de dólares), éstas representan únicamente 17.3% de las importaciones estadounidenses, frente a 71.2% de las exportaciones canadienses. Por tanto, Canadá es más dependiente de Estados Unidos, en cuanto a sus importaciones y exportaciones, que la economía del segundo en cuanto a los flujos comerciales canadienses.

Desde 1982, una relación similar, aunque más pequeña se observa en el comercio de mercancías entre México y Estados Unidos. El segundo país exportó 20 600 millones de dólares, lo cual representó 6.5% de sus exportaciones; sin embargo, resulta notable el rápido crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados de México a Estados Unidos. Hasta principios de la década pasada, el petróleo era la principal exportación de

²⁰ “México desplazará a Canadá como primer socio comercial de Estados Unidos”, en *Unomásuno*, 24 de julio de 1998, p. 19.

México hacia Estados Unidos; pero, a partir de 1985, los productos manufacturados han ocupado el primer lugar.

Dicha tendencia a la integración comercial de América del Norte se ha incrementado durante más de tres décadas, y se fomentó por el éxito que el GATT tuvo en la reducción de los aranceles, lo que incrementó el comercio internacional. Sin embargo, este éxito en las negociaciones multilaterales generó tensiones en el seno de la organización hasta llegar a la frustración generada por lo difícil que resultó que las partes contratantes del GATT llegaran a acuerdos. Por tal motivo muchos gobiernos después de la década de los ochenta se han empezado a movilizar a fin de asegurarse una posición dentro de algún bloque regional; tal es el caso de Estados Unidos, al negociar con Canadá, y de estos dos países al acordar la negociación de otro tratado con México, para intensificar el proceso de integración mediante la reducción de controles fronterizos y el mutuo reconocimiento de la legislación nacional.

Así pues, desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, tanto Estados Unidos como Canadá se han inclinado por el régimen del comercio internacional. Sin embargo, ahora ambos han vuelto la atención a las negociaciones comerciales multilaterales.

Por otra parte, es importante mencionar que en una economía en la que los bloques comerciales son cada vez más importantes, los tres países norteamericanos tienen interés en crear una unidad comercial que aumente sus oportunidades económicas. Para México, el TLCAN constituye el medio para consolidar las políticas de liberación económica por medio del acceso garantizado a los mercados de exportación. Tanto para México como para Canadá, el acceso irrestricto a los Estados Unidos fue el principal punto de consideración con respecto al libre comercio.

En términos del contexto institucional, para Estados Unidos la formulación de políticas comerciales es motivo de un continuo estira y afloja entre los diversos poderes, así como entre diferentes perspectivas sobre cuál es la dirección que debe seguir la política comercial. La respuesta interna de Estados Unidos ante una cambiante economía mundial se remonta a 1988, con la ley ómnibus de comercio y competitividad.

Estados Unidos mantiene una fuerte política proteccionista, al mismo tiempo que muestra gran interés por cumplir el compromiso establecido con Canadá, en la idea de generar una división del trabajo entre ambos países y una alianza comercial que le permita sostener su hegemonía internacional. El acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, de 1987, era evidencia de un compromiso de liberalización comercial permanente que serviría, a su vez, como indicador para la actual Unión Europea.

El interés de Estados Unidos por lograr un libre comercio con México tiene como origen tanto su preocupación de alcanzar ciertas metas comerciales dentro de su contexto regional, como su inquietud respecto al crecimiento y estabilidad de la economía mexicana, pues de la fortaleza de ésta depende que disminuyan las tensiones que generan la migración legal e ilegal, como la ocurrida en 1982, cuando se colapsó la economía mexicana.

En el caso de Canadá, existe una relación comercial histórica con Estados Unidos, la cual ha sido estructurada mediante un arancel canadiense (el cual atrae a los fabricantes estadounidenses para invertir en Canadá y surtir al mercado de este país), de ahí el interés de las trasnacionales de Estados Unidos en los recursos canadienses, y por la participación de ambos países dentro del GATT.

En el caso de México, podemos mencionar que dados los movimientos que actualmente se hacen hacia el desarrollo de una economía internacional compuesta por tres bloques comerciales relativamente autónomos; México, por su parte, ha acogido a las trasnacionales estadounidenses como motor de desarrollo manufacturero, pues durante muchos años siguió una estrategia de sustitución de importaciones, diseñada para promover la fabricación nacional y el crecimiento del capital local, donde las trasnacionales fueron obligadas a hacer coinversiones con socios mexicanos, y el porcentaje de propiedad extranjera estuvo restringido. Asimismo, las barreras no arancelarias (por ejemplo, los permisos de importación) fueron extremadamente altas.

Con la caída mundial de los precios del petróleo en 1981, México, como exportador de este producto en la década de los setenta, enfrentó una fuerte crisis financiera. Como resultado de ésta, se fomentaron las exportaciones que permitieran financiar los costos de la crisis, por lo que a mediados de la década el presidente De la Madrid comenzó a abrir la economía mexicana al comercio internacional y a la inversión extranjera. Los reglamentos sobre inversión fueron relajados, y México ingresó al GATT en 1986, y posteriormente a un tratado de libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. La gama de estrategias de la política regional comercial estratégica de Estados Unidos en América del Norte, que en teoría se puede afirmar que están abiertas a los países firmantes del TLCAN podrían ser: la consolidación del TLCAN, la ampliación de éste a todos los países de América, el bilateralismo preferencial de Estados Unidos con cada uno de los países contratantes, el regionalismo preferencial que podría extenderse no sólo a América del Norte sino a todo el hemisferio occidental, y las negociaciones mundiales sobre la base del trato de la nación más favorecida. De igual forma, aunque la ampliación del TLCAN sea una opción, no ocupa ahora un lugar prioritario para ninguno de los tres países miembros. Posiblemente la excepción más importante pudiera ser Chile. Estados Unidos ha prometido ya durante varios años que brindaría su apoyo a la celebración de conversaciones sobre la adhesión de Chile al TLCAN. Sin embargo Chile rechaza la oferta de no conferirse *fast track* al gobierno estadounidense. Sin embargo, la política comercial seguida por Chile y el TLCAN ha consistido en alcanzar el libre comercio hemisférico en el marco de las negociaciones del ALCA; de allí que la consolidación del TLCAN sea una opción que ineludiblemente deba ser estudiada atendiendo la proyección de un TLCAN ampliado a más países del hemisferio occidental y concretarse así el proyecto de las Américas.

3.3. La política comercial multilateral de Estados Unidos

La política comercial multilateral es entendida como la que se ejerce, en el caso de Estados Unidos, en relación con otros bloques económicos o en general con más de tres países.

3.4. *La iniciativa de la formación del reducto hegemónico en el área de libre comercio de las Américas*

La iniciativa de las Américas o proyecto de *área de libre comercio de las Américas* se estableció en diciembre de 1994, cuando la administración Clinton convocó en Miami a 34 jefes de Estado del hemisferio occidental (con excepción de Cuba). Dicha reunión, conocida como la Cumbre de las Américas, fue el marco en que se anunció la expansión del TLCAN al resto del continente americano, comenzando por Chile. Asimismo, se estableció la meta del año 2005 para completar acuerdos con todos los países convocados en Miami. Dicha iniciativa tiene como objetivo el cumplimiento de tres propósitos: el fortalecimiento de las relaciones comerciales, el fomento de la inversión extranjera y la deuda externa, y se hizo hincapié en el fomento del comercio y la inversión directa que dé lugar a privilegiar el otorgamiento de asistencia financiera oficial, acceso a mercados, servicios, compras del sector público, solución de diferencias, agricultura, propiedad intelectual, subsidios, derechos antidumping, comercio electrónico, temas laborales y de medio ambiente, al mercado.²¹

México, el primer país latinoamericano con el que Estados Unidos ha convenido en suscribir un TLC, experimentó una severa crisis financiera cuyos efectos se dejaron sentir muy pronto en el resto de América Latina, especialmente en Argentina. Pese a ello, los malos augurios no prosperaron y en junio de 1995, en el marco de la primera reunión ministerial del ALCA celebrada en Denver, se establecieron siete grupos de trabajo (en torno a acceso de mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversiones; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios; antidumping y derechos compensatorios, y economías más pequeñas).

En marzo de 1996 se llevó a cabo la segunda reunión ministerial de los países del ALCA, esta vez en Cartagena de Indias, Colombia. En dicha reunión se crearon cuatro nuevos grupos de trabajo (sobre compras del sector público; derechos de propiedad intelectual; servicios, y política de competencia), que se sumaron a los siete ya existentes y se designaron coordinadores de cada uno (a El Salvador correspondieron el de acceso a mercados; a Bolivia, procedimientos aduaneros y reglas de origen; a Costa Rica, inversión; a Canadá, normas y barreras técnicas al comercio; a México, medidas sanitarias y fitosanitarias; a Argentina, subsidios, antidumping y derechos compensatorios; a Jamaica, economías más pequeñas; a Estados Unidos, compras del sector público; a Honduras, derechos de propiedad intelectual; a Chile, servicios; y a Perú, políticas de competencia).²² Sin embargo, la reunión de Cartagena de Indias fue más importante respecto a las abiertas diferencias de opinión que existen en torno al libre comercio hemisférico entre Brasil y Estados Unidos, razón por la que la tercera reunión ministerial fue programada en Belo Horizonte, Brasil. Así, este último país fungió como anfitrión de un tenso debate que dejó en claro la oposición del gobierno de Washington al mercado común del sur, puesto que, en su opinión, éste mantiene metas que son incompatibles con el ALCA. Por tanto, en Belo

²¹ George Bush, "Iniciativa para las Américas", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 29, 1990.

²² Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), *Carpeta informativa para los señores legisladores que participaron en la XXXV reunión interparlamentaria México-Estados Unidos*, 2, 3 y 4 de mayo de 1996, Zacatecas, México, pp. 23-25.

Horizonte poco faltó para que se colapsara el proyecto hemisférico estadounidense. De ahí que se decidiera reactivar el proceso y convocar a la segunda Cumbre de las Américas.

Mientras tanto, varios países latinoamericanos han mostrado su desilusión ante lo retardado que resulta la ampliación del tratado o bien la aprobación de parte del congreso estadounidense del *Fast Track*. Chile suscribió desde 1991 un tratado de complementación económica con México (que actualmente se encuentra en una etapa de profundización y perfeccionamiento), y en el senado del país sudamericano se ratificó el acuerdo de libre comercio con Canadá. Chile es además miembro asociado del Mercosur. Otros países que desean claridad en torno al futuro del *fast track* y la caracterización de los tratados que serían firmados con Estados Unidos son los caribeños y los centroamericanos, los cuales parece ser que padecen efectos nocivos de desviación de comercio debido al tratado comercial estadounidense.

Lo mismo se aplica bajo el concepto del ALCA. Buena parte de los legisladores en Estados Unidos se oponen a la idea de que el TLCAN sea ampliado, porque consideran que tiene numerosas deficiencias ecológicas y laborales y que extenderlos hacia otras naciones, de *facto*, implicaría extender sus deficiencias. Ello llevaría a pensar que el ALCA podría asumir la forma de acuerdos bilaterales entre cada país del continente tomando como marco de referencia a Estados Unidos, con lo que Washington se convertiría en el centro de una serie de iniciativas comerciales discriminatorias entre sí, dado que los acuerdos serían, por ejemplo, entre Perú y Estados Unidos, o Argentina y Estados Unidos, pero no entre Perú y Argentina. De hecho, hay razones suficientes para creer que éste es el destino que tendrá el ALCA, sobre todo si se considera que con la excepción de México, América Latina no es relevante como socio comercial de Estados Unidos, pues del total del comercio de ese país con América Latina, a México le corresponde la mitad.

También, aunque 40% de las exportaciones latinoamericanas se dirige al mercado estadounidense, salvo México, los países del área son menos dependientes de Estados Unidos en este rubro. En este sentido, basta con mencionar que de las siete economías latinoamericanas más grandes, México y Venezuela destinan más de sus exportaciones a Estados Unidos (72 y 51%, respectivamente, en el periodo 1989-1991) y ambos tienen en el petróleo a su principal producto de exportación. Colombia es otro país que destina buena parte de su producto a Estados Unidos (43% del total), mientras que Perú canaliza 23%, Brasil 23%, Argentina 12% y Chile 18%. Uruguay, por su parte, es el país latinoamericano que enfrenta los aranceles más altos (40% de sus exportaciones a Estados Unidos son motivo de aranceles de 5%).²³

Dicho programa plantea como aspecto principal la mayor liberación comercial y, en general, un libre mercado a cambio de condonaciones de deuda y la creación de un fondo para la promoción de la inversión expresado en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a cambio de la disminución progresiva de aranceles de países latinoamericanos hacia productos procedentes de Estados Unidos.

²³ Citado por Peca Valtonen, en "El TLC y el hemisferio occidental: implicaciones y perspectivas", en *Relaciones Internacionales*, núm. 72, octubre-diciembre de 1996, p. 70.

El proyecto ALCA, aún no se ha puesto en marcha, sin embargo es importante señalar que plantea la posibilidad de ampliar el bloque norteamericano a toda una fuerza continental y que aumentaría las posibilidades de mercado y de hegemonía de Estados Unidos en el ámbito del bloque regional.

En los años treinta desde que fue creada la alianza para el progreso en 1961, ninguna propuesta de política hacia América Latina por parte de Estados Unidos había sido propuesta. El anuncio de la iniciativa tuvo lugar en junio de 1990.

El llamado de la iniciativa a establecer vínculos más estrechos entre Estados Unidos y América Latina instigó varias opiniones. Los liberales percibieron la propuesta sobre los temas económicos y la mayor cooperación hemisférica como necesaria para el cambio en la historia de Estados Unidos. Los conservadores, por parte, vieron con beneplácito que los beneficios de la iniciativa estuvieran condicionados a la adopción de políticas económicas de libre mercado.

En términos generales, la iniciativa consta de tres componentes centrales:

- Propone disminuir los 12 mil millones de dólares de deuda que tienen los países latinoamericanos con el gobierno de Estados Unidos.
- Llamó a la creación de un nuevo fondo para la promoción de la inversión en el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Planteamiento de un objetivo de área de libre comercio en el hemisferio occidental, a partir de un proceso de reducción progresiva de todo tipo de barreras a la importación en todo el continente americano.

Desde su lanzamiento, la iniciativa de las Américas ha sido la pieza central de la política estadounidense hacia América Latina, al margen de las relaciones especiales que Estados Unidos mantiene con México.

Es importante señalar que la intención de Estados Unidos de reorientar su política comercial de debe a varias razones entre las cuales se encuentran:

- Los problemas de América Latina son de gran preocupación para Estados Unidos, ya que la recesión en esta región está dañando la economía estadounidense, la cual registra déficit comerciales sustanciales con casi todos los países latinoamericanos como consecuencia de la promoción exportadora de países latinoamericanos como México, Brasil y Argentina.
- La iniciativa de integración de las Américas es también un medio para reforzar la creciente tendencia hacia el libre mercado y la liberalización comercial.

Todo parece indicar que los beneficios para Estados Unidos, de concretarse la iniciativa de las Américas, radicarían en la posibilidad de ganar un mayor acceso a mercados latinoamericanos que estarían obligados a concluir una serie de reformas económicas antes de ser merecedores de un “acceso preferencial” al mercado estadounidense. Así, al igual que en el caso del TLCAN, los demás países de la región enfrentarían candados que asegurarían

la irreversibilidad del modelo económico y ello abriría más oportunidades a diversas empresas estadounidenses, interesadas en operar en esos países con el menor número posible de obstáculos.

En los primeros meses de 1998 se evidenció que el congreso estadounidense no otorgaría al presidente Clinton la autoridad del *fast track* a efecto de negociar acuerdos que posibiliten la creación de una área de libre comercio en el continente americano para el año 2005. Esto refleja que en Estados Unidos existe un problema ancestral de ambigüedad en la política comercial derivada de la falta de consenso entre el gobierno y el congreso. La imposibilidad de obtener la facultad del *fast track* a fines de 1997 invalidó la influencia de Estados Unidos en la cumbre hemisférica celebrada en Santiago, en abril de 1998. La autoridad del *fast track* significa que los acuerdos suscritos en su condición de entendimientos ejecutivos, una vez elaborados serían presentados a los legisladores para que los aprueben o los desaprueben sin existir la posibilidad de que hagan enmiendas a los mismos. El *fast track* fue pensado para ahorrar tiempo en los procesos de ratificación de acuerdos internacionales puesto que, de otra manera, las discusiones en torno a sus contenidos pueden llevar a debates interminables. Pero con el advenimiento del llamado *efecto dragón*, Clinton debió posponer el tema del *fast track* a fin de canalizar todos sus esfuerzos a que el congreso apoyara nuevos créditos al FMI para el rescate financiero de los países del sur y del este de Asia, por lo que en 1998 el libre comercio en el hemisferio occidental se mantuvo estancado a pesar de los compromisos esgrimidos en la segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, los días 18 y 19 de abril de 1998.

Autores como Weintraub afirman que “la actual contienda en torno a la política comercial de Estados Unidos no es de ningún modo evidente”, y algunos políticos estadounidenses se oponen al TLCAN y a su ampliación para llegar al ALCA puesto que puede provocar grandes pérdidas de empleos. No obstante, la tesis puede brindar efectos positivos para Estados Unidos ya que actualmente ha registrado los niveles más cercanos al pleno empleo de toda su historia y un superávit registrado en su balanza comercial con México 1.700 millones de dólares en 1993. Sin embargo, se plantea que los argumentos para denegar en 1997 el *fast track* no fueron en realidad los que se adujeron durante el examen del TLCAN en relación con puestos de trabajo y balanzas comerciales, sino que los congresistas de oposición al TLCAN se centraron en disposiciones sobre condiciones laborales y de medio ambiente. Lo cierto es que el conflicto en torno a ésta cuestión está vinculado a las distintas agendas políticas en Estados Unidos. La mayoría de los demócratas en el congreso desean que en los futuros acuerdos comerciales figuren salvaguardias en las esferas del empleo y del medio ambiente, reforzadas mediante sanciones comerciales. En cambio, la mayoría de los republicanos temen que con esas nuevas disposiciones puedan dar lugar a un futuro proteccionismo y se proclaman a favor de un comercio poco más libre.

No es fortuito que ante la relativa independencia de los países que pertenecen al Mercosur respecto a Estados Unidos, Washington manifieste que esas naciones incurren en severas distorsiones comerciales (desviación de comercio) en perjuicio de los intereses estadounidenses en el cono sur. Así, aun con la autorización del congreso del *fast track* a Clinton, nunca existió alguna garantía de que el ALCA promoviera un libre comercio entre todos los países latinoamericanos, sino más bien entre éstos y Estados Unidos.

Por otra parte, no hay en aquel país consenso político en torno a la conveniencia de una legislación sobre *fast track*; esta falta de consenso se reforzó por la turbulencia financiera mundial a finales de la década de los noventa. Así, algunos sectores en Estados Unidos se pronunciaban a favor del *fast track*, como en el agrícola, por ejemplo, por la excesiva ventaja de éste frente a la agricultura latinoamericana. En tanto, en el congreso la mayoría de los republicanos se inclinan por un comercio más libre, mientras que la mayoría de los demócratas se oponen a ello. Sin embargo, hasta ahora, la negociación entre republicanos y demócratas referente al *fast track*, también llamada autoridad de promoción comercial (TPA) conferida al presidente Bush para tratar el ALCA, se ha extendido también a la ley de preferencias comerciales andinas que beneficia a las exportaciones de Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. Aunque la cámara había aprobado ambas en diciembre de 2001 en una cerrada votación 215-214, el senado hizo cambios a su versión por lo que se estima que será necesaria una conferencia bicameral para unificar las iniciativas. La TPA permitiría al ejecutivo negociar acuerdos de libre comercio, como los pendientes con Chile y el área de libre comercio de las Américas, sin la injerencia del congreso. La antes llamada vía rápida expiró desde 1994 y no pudo ser renovada en la administración del presidente William Clinton, debido a la exigencia de los demócratas de integrar fuertes cláusulas en materia laboral y ecológica. La nueva versión aprobada por el congreso excluyó los elementos laborales y ambientales no ligados al comercio.

Por otra parte, aunque la Casa Blanca no ha señalado si vetaría la iniciativa en caso que la enmienda aparezca en la versión unificada de ambas cámaras, algunos funcionarios han expresado en privado que en ese caso recomendarán un veto presidencial.²⁴

Ante tal discrepancia, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los diversos proyectos de liberalización comercial o de integración regional del área no se contraponen, aunque la no referencia al TLCAN podría interpretarse como el surgimiento de la vieja rivalidad entre los procesos panamericanos y los latinoamericanos –siendo inducidos a esto último desde Washington–, y el deseo de que sea América Latina la que construya y consolide esas reglas de acuerdos regionales y subregionales con miras a estrechar los lazos entre los países latinoamericanos. En oposición, Estados Unidos se interesa menos por el comercio y los lazos entre países latinoamericanos y más por los vínculos de éstos con Washington.

3.5. La Cuenca del Caribe

La iniciativa para la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Initiative*) es una estrategia comercial y de desarrollo que ofrece a la mayor parte de los productores de América Central y el Caribe, libre acceso al mercado estadounidense, así como apoyo financiero para el desarrollo. A cambio de esto, los países receptores deben de reestructurar sus economías, reduciendo su proteccionismo y haciendo competitivas sus exportaciones. A juzgar por sus

²⁴ www.cnienlinea.com

resultados, el esquema que data desde 1983, no fue exitoso; productos pilares de la exportación de la región, como el azúcar y los textiles no se incluyeron en el programa. Es importante señalar que la preocupación por el Caribe y Centroamérica, obedeció a razones geopolíticas, por las crisis de Nicaragua, El Salvador y Granada, ubicadas en la lógica de la confrontación Este-Oeste. Se proponía un miniplan Marshall, ante la Revolución Sandinista, pues el Caribe es para Estados Unidos una arteria de estrategia comercial vital, ya que actualmente, casi la mitad de su comercio, dos tercios de sus importaciones de petróleo y más de la mitad de sus productos estratégicos cruzan por el canal de Panamá o el Golfo de México, por lo que se ofreció un paquete que combinaba estímulos fiscales para la inversión de sus empresas en la cuenca y la aplicación de asistencia económica, que en realidad era una forma de ejercer presión y control de los gobiernos de la zona.²⁴

Estados Unidos ha demostrado el compromiso con sus vecinos del Caribe al proponer la admisión libre de tarifas de las mayorías de sus exportaciones, como una forma de auxiliar el desarrollo económico de los países de esta región., pues el comercio es uno de los medios más efectivos y duraderos para que los países pequeños del Caribe y de América Central tengan la posibilidad de un crecimiento económico acelerado. De allí que el comercio con Estados Unidos es particularmente importante por la extensión y proximidad de su mercado. Adicionalmente y debido al pequeño tamaño de los países de la Cuenca del Caribe, los efectos de tales preferencias sobre los productores norteamericanos o sobre exportadores potenciales serán muy leves.

En este contexto debería recordarse que el comercio de mercancías es una alternativa al *comercio de personas* representado por los flujos internacionales de migración. Las elevadas tasas de emigración desde el Caribe hacia Estados Unidos han constituido un indicador nítido de la urgente necesidad de un desarrollo económico más rápido en estos países. Desde todo punto de vista, la migración es la solución menos deseable del subdesarrollo. También es importante hacer notar que otros países latinoamericanos extienden una cantidad importante cantidad de créditos a las economías de esta subregión, y lo mismo ocurre entre los mismos países de la Cuenca. Entre los ejemplos de esta colaboración pueden citarse los recursos de crédito especiales otorgados a partir del acuerdo de San José y los acuerdos de compensación vigentes entre los miembros de la comunidad del Caribe. Sería extremadamente desafortunado que la crisis de endeudamiento inmediata de la región llevara a una cancelación permanente de estos mecanismos de crédito, ya que ello incrementaría la carga que recae sobre los países más pobres.²⁵

3.6. *La política comercial de Estados Unidos hacia la Unión Europea*

La génesis de la política comercial de Estados Unidos con Europa encuentra sus orígenes cuando este país promueve, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la reconstrucción e integración de Europa, con la finalidad de reactivar este amplio mercado y así poder

²⁴ Ernest H. Pret, "El crecimiento de los bloques comerciales regionales". *Perspectivas Económicas*, 1989.

²⁵ CIDE, Instituto de Estudios de Estados Unidos, *Política Económica y Reindustrialización*, núm. 13, 1er. Semestre, 1983, pp. 276-277.

colocar sus productos. Surge así un proceso de regionalización, la Unión Europea se perfila como el diseño integracionista más avanzado del mundo, de allí que una vez que se ha concretado el mercado interno, en 1993, se consolida una importante etapa, puesto que se sustituyeron las políticas nacionales por políticas comunitarias en diversas esferas.

El país con el que la UE mantiene las relaciones económicas más estrechas (descontando el comercio intracomunitario) es Estados Unidos. Hacia 1995, el comercio entre la UE y este país ascendió a 281 214 millones de dólares (fue de 217 709 millones de dólares en 1990). La balanza comercial siempre ha sido deficitaria para la UE, ya que en 1995 exportó a Estados Unidos bienes por un valor de 134 253 millones de dólares, pero las importaciones fueron de 146 961 millones de dólares, de lo que resultó un saldo negativo de -12 708 millones de dólares (en 1990 la UE exportó a Estados Unidos productos por un valor de 104 428 millones e importó de ese país bienes por 113 281 millones de dólares, para tener un saldo igualmente deficitario de -8 853 millones de dólares). La UE ofrece a Estados Unidos un vasto mercado con alto poder adquisitivo, cualidad que también presentan la comunidad estadounidense. De ahí que exista una amplia cooperación en múltiples esferas, destacando la militar a través de la OTAN, la política en foros como la OCDE, la Comisión Trilateral y el Grupo del los Ocho y, a partir del 15 de diciembre de 1995, la Nueva Agenda Transatlántica, la cual comprende alrededor de 150 rubros, en los que se busca la cooperación en esferas que van desde la promoción de la democracia hasta la estabilidad de Europa Oriental, pasando por las reducciones en barreras arancelarias, el combate al crimen y al terrorismo internacionales, y la lucha contra el deterioro ecológico.

El comercio en el sector de los servicios cuenta con una legislación comunitaria que plantea algunas reglas comunes que deben ser observadas por los países miembros de la UE. La OMC señala que en algunos casos han sido algunos países los que han sentado las pautas para la liberalización, en tanto que en otros casos ha sido la comisión la que ha tomado la batuta.

Si bien es cierto que Estados Unidos desde antes de consolidarse como nación independiente ha guardado los mayores vínculos comerciales con Europa, es en la Ronda Uruguay, bajo el marco de las negociaciones del GATT cuando se comienzan a gestar las formalidades comerciales que entrelazan el comercio entre este país y la actual Unión Europea. Así, la negociación de la Ronda Uruguay coincidió con la reforma interna que efectuaban los países miembros de la UE, y ello propició el reconocimiento de que era inevitable efectuar cambios estructurales en industrias tradicionales. Se continuó desarrollando la armonización en sectores como el carbón, los servicios financieros, los productos farmacéuticos, las telecomunicaciones y la aviación, así como en las políticas de exportación. También fueron dadas a conocer iniciativas de estandarización, especialmente en el ramo del medio ambiente. En las negociaciones de la Ronda Uruguay, la UE se comprometió a reducir los aranceles en el sector manufacturero disminuyendo la tarifa promedio de 38 a 3.7% en el año 2000. También se comprometió ante Estados Unidos a continuar con la liberalización de la economía y a erradicar los aranceles en algunos productos como los farmacéuticos, el acero, papel, muebles, juguetes, jabones y detergentes. Empero, sectores “sensibles” como los textiles y los automóviles serían protegidos y no habría cambios en las barreras a sus importaciones.

Por otra parte, en las negociaciones del sector agrícola europeo, la Ronda Uruguay se caracterizó por continuos enfrentamientos entre Estados Unidos y la UE. Aun así, Bruselas se comprometió a convertir las barreras no arancelarias en aranceles, y a reducir todos los aranceles 36% para el 1 de julio de 2001. Por cuanto hace al acuerdo sobre textiles, la Unión Europea inició un desmantelamiento de las restricciones cuantitativas que mantiene en el trato de la nación más favorecida. Si bien las restricciones en esta rama deben desaparecer el 1 de enero de 2005, los participantes retienen el derecho a reducir los productos que se verán beneficiados en cada etapa de la integración. Existen productos que son “sensibles” sobre todo para los países mediterráneos como Portugal, por lo que en estos casos el desmantelamiento de cuotas ocurrirá en las etapas finales y más cercanas a 2005.

Al eliminarse las restricciones al comercio entre estados que pertenecen a la UE se erigieron cuotas unificadas que afectan las importaciones de plátanos, sardinas, atún enlatado, ciertos derivados del acero procedentes de la antigua URSS, y un buen número de productos de consumo de la República Popular de China. Cabe destacar que ciertos productos textiles que proceden de este último país, están expuestos a cuotas bilaterales, en tanto las importaciones de naciones que no pertenecen a la OMC como Taiwán, enfrentan otra serie de restricciones.

En el transcurso de la Ronda Uruguay se suscitaron diversas controversias respecto al rubro de las compras gubernamentales, especialmente entre Bruselas y Washington. La UE excluyó los sectores que podrían ser abastecidos como el agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, por lo que, a manera de represalia, Estados Unidos impuso a su vez una serie de restricciones para las compras gubernamentales en un buen número de sectores de su economía, en 1993. Hacia abril de 1994, ambas partes llegaron a un entendimiento en donde todos los sectores excluidos (salvo el de las telecomunicaciones) podrán ser abastecidos sobre la base del trato nacional y la reciprocidad. El acuerdo fue incluido con importantes ampliaciones en el capítulo de las compras de gobierno de la Ronda Uruguay y, por cuanto hace al sector de las telecomunicaciones, desde diciembre de 1997, una veintena de naciones liberalizaron sus mercados en ese ámbito, incluyendo a algunos países europeos.

La ecología y su vinculación con el comercio internacional, constituyen una preocupación de la UE. Por ello se han creado disposiciones legislativas en materia de procesamiento de desechos que involucran la producción, el contenido, el reciclado, y el empaquetado que deberán cumplir con una serie de regulaciones técnicas. También se han conjuntado criterios entre los socios comunitarios a fin de establecer el “etiquetado ecológico o ecoetiquetado”, de manera voluntaria, y que, por ahora, ha sido adoptado por un puñado de productos de consumo.

El comercio en el sector de los servicios cuenta con una legislación comunitaria que plantea algunas reglas generales que deben ser observadas por los países miembros de la UE. La OMC señala que en algunos casos han sido ciertos países los que han marcado las pautas de la liberalización, en tanto que en otros casos ha sido la comisión la que marca la directriz. En la Ronda Uruguay se enfatizó en las negociaciones relacionadas con el comercio de servicios, y se llegó a acuerdos en esferas tan trascendentes como las de los servicios financieros, el transporte marítimo y las telecomunicaciones básicas. De todas

maneras, los proveedores externos estadounidenses que intentan ofrecer sus servicios a la UE enfrentan diferentes problemas, dependiendo del país y del sector.

Otras áreas que merecen atención en cuanto hace a la política comercial externa de la UE incluyen el sistema bancario, los seguros y el transporte aéreo. En todas estas esferas existen disposiciones que plantean la reciprocidad y que pueden ser invocadas en el caso de que no existan compromisos bilaterales o multilaterales del acceso a los mercados. En el caso del tráfico aéreo y marítimo, el trato nacional en operaciones de cabotaje no está garantizado a países externos como Estados Unidos, ya que está reservado a las empresas de socios comunitarios. Asimismo, en el transporte aéreo la liberalización interna coexiste con un sistema de segmentación que se basa en los acuerdos bilaterales de aviación entre los socios comunitarios terceros.²⁶

La UE es uno de los usuarios más frecuentes de las medidas *antidumping* aplicadas a Estados Unidos. Ello contrasta con el menor uso que se da a los impuestos compensatorios y a las salvaguardas previstas en el artículo XIX del GATT, incluyendo las restricciones que mantiene Alemania para la importación de carbón desde 1958. De acuerdo con las disposiciones de la OMC, todas las salvaguardas fueron erradicadas a partir del 1 de enero de 1999.

Por último hay que señalar que aun cuando la UE posee una indiscutible fortaleza comercial, su tamaño relativo va en descenso. Las exportaciones e importaciones de la UE en 1990 y 1995 crecieron a un ritmo de 4 y 5%, respectivamente, en tanto que el comercio en el resto del mundo creció a tasas de 6.5 y 6% en el mismo periodo.²⁷

3.7. Las relaciones comerciales Estados Unidos, Japón y China

Otro país con el que Estados Unidos guarda estrecha relación comercial es Japón. La vinculación no es fortuita, ya que Japón absorbe actualmente 50% de las exportaciones y 55% de las importaciones en la relación comercial entre Estados Unidos y la Cuenca del Pacífico. Gran parte de la política comercial externa de Estados Unidos se ha concentrado en la reducción del déficit comercial externo que tiene con Japón de aproximadamente 60 000 millones de dólares. Los productos importados que dan origen a estos déficit son los automóviles, computadoras y equipo de oficina, maquinaria eléctrica y electrodoméstica, televisores, radios, equipo fotográfico y óptico. Por tanto se puede que la relación bilateral entre ambas naciones no sólo es importante por el volumen de comercio, sino también por el desequilibrio en este rubro que se genera para Estados Unidos en términos de su endeudamiento externo y déficit comercial actual. La intensidad y la diversidad del flujo de transacciones, a favor de Japón, ha inspirado la propuesta de un acuerdo de libre comercio entre ambos países, donde Japón se pronuncia a favor de que el comercio entre las dos naciones se determine por el libre mercado; sin embargo, en la práctica resulta que grupos de empresas interconectadas en Japón, compran y venden entre sí, por lo cual se les niega el acceso a las empresas de Estados Unidos al mercado japonés.

²⁶ María Cristina Rosas, "México y la política comercial externa de las grandes potencias" (Visión general de política comercial), *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, pp. 151-159.

²⁷ *Idem*.

En los últimos años, el gobierno de Estados Unidos ha tomado medidas importantes en cuanto a su política comercial en ciertas industrias. Por ejemplo, firmó un acuerdo llamado RVE, con Japón, en 1981, para limitar la importación de automóviles japoneses a Estados Unidos. Actualmente, dicha restricción ya se ha vuelto voluntaria de parte de Japón debido a que Estados Unidos ha dejado de insistir en el tope. El tope ha hecho que los productores japoneses de automóviles se concentren en la exportación de modelos de lujo, cuyo margen de ganancias es más amplio.

Finalmente, el acuerdo RVE ha hecho que también Japón aumente rápidamente sus inversiones en la producción automovilística en Estados Unidos (para evitar el tope de las exportaciones) en las empresas japonesas asentadas en Estados Unidos (Honda, Toyota, Nissa y Nazda).

En julio de 1986, se produjo otra acción en una industria en particular, cuando Japón accedió a fijar precios mínimos para sus *chips* para computador de exportación. A Estados Unidos le había preocupado el *dumping* de dichos *chips*, tanto en su mercado, como en los de terceros países. La importancia de este acuerdo es que Japón accedió a fijar cierto nivel de precios (más alto), para los *chips* que vende en Estados Unidos y para los que vende en terceros países.

Este acuerdo se aleja de una política comercial tradicional, porque los dos países suscribieron un acuerdo de precios para otros mercados al margen de los de ambos países.

Otros aspectos de la política comercial estadounidense hacia Japón, están referidos al acuerdo FSX. A fines de los ochenta, este acuerdo puso en claro que tanto las consideraciones económicas como una amplia gama de otros factores influyen en la creación de las políticas que afectan el comercio internacional. El proyecto en cuestión está relacionado con el desarrollo conjunto de un avión de combate, el FSX (*Fighter Support Experimental*). Japón quería remplazar su principal avión de combate (hecho en Japón) por un nuevo avión capaz de dar apoyo a las tropas a bajas alturas con una capacidad más moderna y avanzada, un motor de Estados Unidos y la ayuda de este último país en el diseño del avión. A fines de 1988 los gobiernos de ambos países firmaron el punto de acuerdo respectivo.

Sin embargo, en el congreso de Estados Unidos, se levantaron dudas acerca de la propuesta de exportar tecnología y motores, porque se temía regalar una industria a Japón: la producción de aviones. Otro problema era el temor de que el acuerdo FSX ayudara en forma sustancial a los japoneses en su cruzada para dominar la economía mundial.

En general, la polémica en torno al FSX provocó divisiones entre el congreso y la administración federal y, finalmente, el acuerdo fue revisado después de haberse firmado, y se estudió una resolución conjunta para bloquearlo por parte de Estados Unidos o vender un avión en calidad de producto terminado a Japón (sin inmiscuir el proceso tecnológico para

su creación). Sin embargo Japón rechazó la propuesta y no compró el avión. Por tanto, el acuerdo FSX no prosperó.²⁸

Otra parte de las políticas comerciales de Estados Unidos en Asia han sido la promoción agresiva de las exportaciones estadounidenses, las negociaciones bilaterales, la renovación de la cláusula de nación más favorecida para China y las negociaciones para Japón. En 1994, Estados Unidos renovó la cláusula de nación más favorecida para China, conferida por primera vez en 1980. Esta condición se aplica para todos los socios comerciales de Estados Unidos. De igual manera, otras restricciones posteriores en los aranceles norteamericanos negociados con otros países que también aplicarán a las importaciones chinas.

²⁸ J. Appleyard, "Economía internacional. Resumen de las políticas comerciales recientes de Estados Unidos", capítulo 17, en *Economía Internacional*, México, Mc Graw Hill, 1993.