

La **política comercial** de **Estados Unidos**.

Una **contradicción** entre **comercio libre**

y **comercio justo**

CINTIA SMITH  
PUSSETTO\*

**A** menudo en la literatura producida fuera de Estados Unidos se abordan de manera unilateral las políticas comerciales de ese país y se llama la atención sobre la contradicción entre el discurso de aquel país sobre el libre comercio y sus prácticas proteccionistas. En este artículo se pretende ir más allá de ese análisis externo, por lo que se adentra en el debate interno de los grupos de interés que defienden cada una de esas posiciones. Para ello, se examinan las nociones de soberanía y comercio en Estados Unidos y se realiza un estudio exhaustivo de los casos que generan mayor conflicto en torno a este debate.

La idea es demostrar la falta de acuerdo entre los grupos de interés, sin tomar posiciones a favor o en contra de una u otra posición, a fin de entender que la falta de coherencia de la política comercial estadounidense es el resultado de las dificultades internas para llegar a un acuerdo de largo plazo en materia comercial.

*For far too long, U.S. trade policy has been  
"Do as We Say, Not as We Do"*

SARA FITZGERALD

\* Investigadora adjunta del Centro de Estudios sobre Norteamérica y profesora del Departamento de Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey <csmith@itesm.mx>.

## EL DEBATE TEÓRICO: SOBERANÍA Y COMERCIO

Es común que las políticas comerciales de los gobiernos y sus mecanismos para ponerlas en marcha sean resultado de la interacción de las fuerzas políticas internas y la de estas últimas con los gobiernos de otros estados. Para tener poder sobre el comercio, los estados descansan en instrumentos que legitiman su autoridad, incluido el uso de la noción de soberanía y el establecimiento de sistemas legales que delimitan el control de la actividad económica.<sup>1</sup>

Sin embargo, la política económica mundial contemporánea demuestra que las naciones están perdiendo soberanía frente al capital transnacional, la tecnología y las organizaciones internacionales. Uno de los efectos más profundos de este incremento exponencial del flujo de mercancías, servicios, capital, conocimiento y trabajo, a través de las tradicionales fronteras estatales a finales del siglo XX ha sido el debate sobre la naturaleza del Estado y en particular de lo que constituye la soberanía.<sup>2</sup>

A pesar de este proceso de cambios, el Estado-nación continúa siendo un instrumento vital de mediación política, al articular los intereses políticos en conflicto y generar las políticas comerciales y su negociación internacional.

La tendencia a considerar que el Estado se está debilitando mientras el capital privado se fortalece genera, según Kuttner, una “confusión acerca del papel apropiado del Estado y el mercado en torno a las normas del sistema de intercambio de mercancías que gobierna el comercio a través de las fronteras”.<sup>3</sup>

Siguiendo al autor, esta confusión quizás sea más severa en Estados Unidos, a consecuencia de que este país, como garante del sistema mundial y del ideal del libre comercio, refleja una creciente contradicción de cómo reconciliar esos objetivos con su interés nacional.

Formalmente, Estados Unidos ha apoyado la versión pura del libre comercio, pero al mismo tiempo su propia práctica

se ha alejado bastante de los supuestos del liberalismo económico que en teoría profesa.

Según Kuttner, “dada su vocación ideológica por el *laissez-faire*, toda política nacional que se aleja de dicha norma ha sido pobremente planeada, carece de objetivos industriales de largo plazo y, por lo general, no ha ayudado ni al sistema comercial ni al propio interés estadounidense”.<sup>4</sup> En la actualidad este dilema local se proyecta sobre Estados Unidos, como principal arquitecto y patrocinador del libre comercio, y sobre el sistema de comercio mundial.

Un ejemplo claro de esta contradicción ha sido el debate originado en ese país en 1994 respecto a la ratificación del acuerdo alcanzado en la Ronda de Uruguay del GATT que se refirió a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y por consiguiente a la pertenencia estadounidense a dicho organismo internacional. Varias de las voces de oposición —provenientes del Congreso, ciertas élites políticas, los medios y la academia— objetaban que la aceptación de la jurisdicción de la OMC en las disputas comerciales podía sentar precedentes sobre la normatividad interna en esa materia. Es decir, ponían en tela de juicio la soberanía de dicho país respecto de una entidad supranacional.

Quiénes alentaron el ingreso a la OMC consideraban que ello estaba directamente enfocado al interés comercial del país del norte, porque el nuevo sistema de resolución de disputas comerciales, que la nascente entidad representa, resultaría en resoluciones más rápidas y justas de las quejas del comercio estadounidense contra otros estados.

Según Allen, el empleo del concepto de soberanía en el debate sobre el ingreso de ese país a la OMC representa una nueva manifestación de un temor estadounidense de largo plazo respecto de la pérdida de la misma en el nuevo entorno de cambios del sistema y de la economía internacionales.

Con frecuencia esta contradicción también se manifiesta en el ámbito de la política comercial interna. En este artículo se hará una revisión de los sectores económicos que, por ser considerados vitales para la seguridad nacional, generan mayor debate en torno al dilema estadounidense de libre comercio frente a protección.

Desde la perspectiva tradicional del liberalismo económico, las necesidades orientadas al interés nacional se limitan a la seguridad militar y geopolítica. También se refieren al interés del consumidor en el entorno del libre comercio. Sin embargo, grupos industriales, sindicatos y algunos representantes del Congreso pugnan por que se proteja a ciertos sectores de la economía nacional (como el siderúrgico o el agro-industrial), dada su importancia para el mercado laboral en

1. G. Allen, “States, Sovereignty and Trade”, en B. Hocking y S. McGuire (eds.), *Trade Politics*, Routledge, Nueva York, 1999, p. 194.

2. *Ibid.*, p. 195.

3. R. Kuttner, “Managed Trade and Economic Sovereignty”, en R. Blecker (ed.), *U.S. Trade Policy and Global Growth*, M.E. Sharpe, Nueva York, 1996, p. 3.

4. *Ibid.*, p. 4.

cuanto a los niveles de empleo, salario y las condiciones de trabajo y ambientales.

Estas negociaciones entre los grupos de interés, que por lo general se resuelven mediante disposiciones legales negociadas entre el poder ejecutivo y el Congreso, reflejan la falta de unanimidad en cuanto a las previsiones sobre los beneficios derivados del libre comercio y a las contradicciones en que incurre Estados Unidos una vez que estos grupos entran en pugna.

Como lo expresa con claridad Kuttner: "La devoción estadounidense por el *laissez-faire* implica que cualquier alejamiento [de su política respecto] del libre comercio, [fenómeno] que ocurre de manera intermitente, es sobrellevado con culpa y sin un propósito estratégico, y es visto por las autoridades de ese país como concesiones infortunadas a políticas internas más que a iniciativas económicas de desarrollo".<sup>5</sup>

Al mismo tiempo, ha ocurrido otro fenómeno interesante: a medida que en los últimos decenios las reglas del libre comercio han ganado terreno en el ámbito internacional, Estados Unidos ha declinado como potencia hegemónica, por lo menos en el ámbito económico. Por tanto, el esfuerzo de ese país por imponer sus normas de *laissez-faire* como políticas directrices para otras naciones, mientras retiene su valorado papel como líder del sistema mundial, constituye un alto costo para su economía nacional.

En palabras de Kuttner: "hay una conexión lógica entre el papel geopolítico hegemónico y las normas del libre comercio. La potencia hegemónica debe ser devota del libre comercio; de otro modo, otras naciones tendrían menos razón aún para ofrecer su deferencia al líder hegemónico. Ser miembro del sistema de comercio patrocinado por Estados Unidos supone un importante prerrequisito para acceder al vasto mercado estadounidense. Más aún, es lógico que la potencia hegemónica vea al sistema que patrocina como una extensión de sí misma".<sup>6</sup>

Desde una perspectiva aperturista Bergstein coincide en que la única forma en que Estados Unidos podrá retener el liderazgo mundial en el período de la posguerra fría es permaneciendo como líder del libre comercio, como lo demuestra con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la Ronda de Uruguay del GATT, el mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).<sup>7</sup>

## EL PAPEL DE LAS MULTINACIONALES EN LAS POLÍTICAS DE LIBRE COMERCIO

Las grandes corporaciones multinacionales son en varios sentidos los agentes fundamentales de la globalización y, por ende, impulsoras de las políticas comerciales aperturistas. Más aún, algunos analistas consideran que el debate entre soberanía y comercio se desenvuelve en la tensión entre Estado y multinacionales y no entre Estado y mercado.

En poco más de 20 años los flujos anuales de inversión extranjera directa de esas compañías se multiplicaron más de 12 veces y, además, crecieron más rápidamente que los del comercio tradicional, al pasar de 25 000 millones de dólares en 1973 a 315 000 millones en 1995.<sup>8</sup> En la actualidad, alrededor de un tercio del total del comercio mundial es resultado del intercambio intraempresarial de las multinacionales, otro tercio de las exportaciones de éstas a otras no afiliadas, y la parte restante del comercio entre empresas nacionales (sin incluir a las multinacionales).

Estos datos demuestran la importancia de integrar a este actor en el estudio de las políticas comerciales, en particular en el caso de Estados Unidos, que es el país de origen de gran parte de ellas; y por tanto, las mismas influyen en las políticas comerciales del país.

A partir del decenio de los ochenta la tasa anual promedio de inversión extranjera directa mundial tuvo un crecimiento que no se había experimentado desde fines del siglo XIX. El resurgimiento del liberalismo ortodoxo fue un factor fundamental para que se eliminaran las restricciones al flujo de capitales. Los teóricos del libre comercio ven de manera muy positiva la inversión extranjera, la cual, según ellos, provee financiamiento externo para compensar la insuficiencia de ahorro interno y de ingresos por exportaciones.

Un dato interesante es que Estados Unidos perdió su posición dominante como fuente de inversión extranjera directa. Su participación cayó de 42.9% en 1980 a 25.8% en 1990.<sup>9</sup> Sin embargo, ha mantenido el primer lugar como receptor de esos recursos internacionales (477 500 millones de dólares acumulados de 1985 a 1995). En términos generales, Estados Unidos ha sido el principal defensor de la liberación de las políticas de inversión extranjera y fue crítico con las naciones que sostenían políticas intervencionistas en los setenta. Pero irónicamente fue el único país industrial que cambió su política en los ochenta como resultado de la declinación de su hegemonía económica, y por tanto, de la dis-

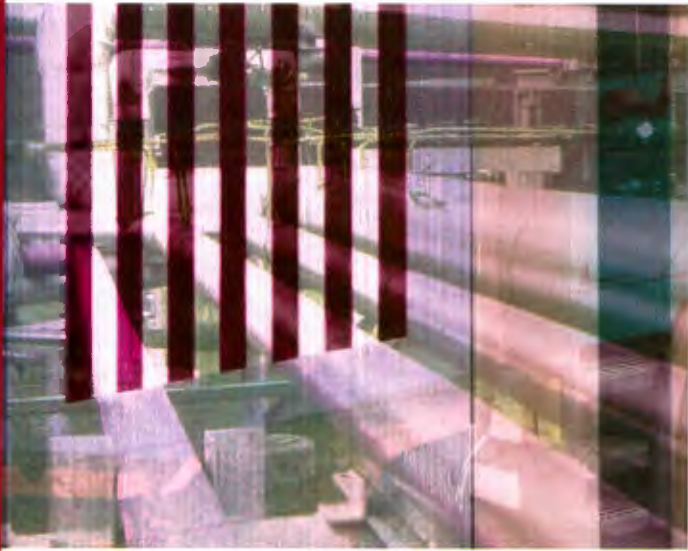
5. *Ibid.*, p. 6.

6. *Ibid.*, p. 13.

7. F. Bergstein, "Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century", Working Paper, Institute for International Economics, APEC <<http://www.iie.com/catalog/wp/1996/9615.htm>>.

8. T. Cohen, *Global Political Economy. Theory and Practise*, Longman, Nueva York, 2000, p. 274.

9. *Ibid.*, p. 284.



minución de las exportaciones de capital y el aumento de las importaciones del mismo.

Según Cohen, “cuando Estados Unidos estaba en proceso de surgir como potencia hegemónica, las corrientes de inversión extranjera directa que salían del país se consideraban relativamente poco costosas porque ningún grupo de interés nacional las veía como negativas a sus intereses. Cuando su situación hegemónica comenzó a declinar, algunas organizaciones, como los sindicatos, comenzaron a percibir que la salida de capitales tenía efectos negativos en la economía nacional”.<sup>10</sup>

Sin embargo, las posibilidades de ejercer control político sobre las multinacionales son cada vez más limitadas. Por ejemplo, las compañías petroleras estadounidenses se identificaron menos con el interés nacional luego de la crisis energética de 1973, cuando se les acusó de apoyar el embargo petrolero de los países árabes. Este caso pone en claro el dilema que presentan las multinacionales, ya que organizan sus operaciones en escala mundial, lo que puede diferir de los intereses de sus países de origen.

Para la corriente liberal esas empresas buscan oportunidades rentables alrededor del mundo y por esa razón comienzan a desentenderse de sus países de origen. Por tanto, la competitividad de un Estado no está asociada con la competitividad de sus multinacionales. Éstas opinan que el futuro económico de Estados Unidos depende más de la educación y las habilidades de sus trabajadores que de la propiedad de multinacionales.

10. *Ibid.*, p. 295.

## EL LIBRE COMERCIO FRENTE AL PROTECCIONISMO: CASOS ACTUALES

En la revisión contemporánea del debate estadounidense sobre su política comercial se presentan de modo recurrente ciertos temas que explican la oposición entre los que privilegian el papel de ese país como defensor y garante del libre comercio (y por ende como potencia hegemónica mundial) y los que defienden el interés nacional (o sea la protección de la economía interna, en particular del mercado laboral). A continuación se tratarán con profundidad los temas más recurrentes en el debate de la política comercial del país septentrional.

### La industria del acero: ¿amenaza de las importaciones o crisis de sobreproducción?

La industria del acero puede verse como un caso de régimen de comercio en exceso, controlado y por ello malogrado por falta de competitividad, y al mismo tiempo como una industria que clama por un mayor control de su comercio. Si el mercado se libera totalmente a sus fuerzas naturales las consecuencias son un exceso de capacidad, caída de las ganancias, sobreproducción competitiva y presiones para la cartelización, pero un sistema mercantilista de nación por nación genera los mismos efectos con resultados aún más extremos.

En 2002 los industriales del acero en Estados Unidos presionaron nuevamente al presidente para que, mediante la cláusula de escape de la Sección 201, autorizara subsidios y protección al comercio a fin de frenar el resurgimiento de las importaciones acereras. Esos empresarios argumentaron que la industria siderúrgica se vio dañada por esas compras, pues desde 1998 cerraron 31 plantas y se perdieron 45 000 empleos.<sup>11</sup>

En marzo de ese año el presidente Bush, por recomendación de la Comisión Internacional de Comercio, impuso tarifas de entre ocho y 30 por ciento durante tres años al acero importado de varias naciones.<sup>12</sup> En respuesta a esta medida unilateral, la Unión Europea y Japón presentaron una queja formal ante la OMC contra esa decisión del gobierno estadounidense.<sup>13</sup>

11. C. Sánchez, “Excluyen a México de aranceles al acero”, *El Norte*, 5 de marzo de 2002. Disponible en <<http://www.elnorte.com>>.

12. México y Canadá están excluidos de esta salvaguardia debido a las preferencias que les otorga el TLCAN. También los países en desarrollo.

13. *Reforma*, “Concreta denuncia ante la OMC contra la decisión de Estados Unidos de elevar aranceles a la importación de acero”, sección Negocios, 8 de marzo de 2002 <<http://www.reforma.com>>.

Para aliviar sus dificultades económicas, desde fines del decenio de los sesenta la industria ha buscado de modo recurrente que se le proteja de las importaciones y los subsidios. Después de la crisis asiática (1997-1998) que causó la caída brusca de las monedas de esa región respecto al dólar estadounidense y por consiguiente abarató los costos de las mercancías de ese origen, la industria acerera estadounidense sostuvo que le resultaba cada vez más difícil competir con los bajos precios de esas importaciones.

Tanto en esa coyuntura, como en otras en que la industria ha entrado en crisis, se le ha protegido con tarifas a las importaciones y con subsidios y garantías de préstamos.

Según D. Phelps, presidente del American Institute for International Steel, esta ayuda gubernamental generó dos fenómenos: primero, que se utilizara parte de la capacidad de producción de acero no integrada económicamente (excedentes) y el ahorro de mano de obra por las mayores inversiones en productividad. Segundo, el sector de las minifundiciones (*minimills*) presionó tenazmente a las fundiciones integradas (*integrated mills*) fuera de las líneas de producción.<sup>14</sup>

Las minifundiciones requieren menos capital para producir acero y son capaces de realizarlo con más eficiencia que los productores integrados. Por tanto, al tener una estructura de costos promedio más baja aumentaron su participación en el mercado nacional de 37% en 1990 a 50% en 2000.

Estos hechos han provocado un efecto no deseado que, según los opositores al proteccionismo, se encubre con la justificación de una oleada de importaciones de acero baratas que, según las corrientes de libre comercio, no estaría ocurriendo realmente en la actualidad.<sup>15</sup>

En opinión de Schavey, los productores de acero están padeciendo de un exceso de capacidad, es decir, de una crisis de sobreproducción. Según este autor, la industria en escala mundial está produciendo más de lo que la demanda es capaz de absorber. Según la corriente de libre comercio, este desfase sería consecuencia de la intervención del gobierno, ya que sin sus incentivos la industria produciría sólo lo que la demanda requiere.<sup>16</sup>

Como se observa en la gráfica, luego de un crecimiento exponencial entre los decenios de 1960 y 1970 la producción de acero registró un comportamiento errático a partir de los ochenta. Al mismo tiempo, la competencia interna para pro-

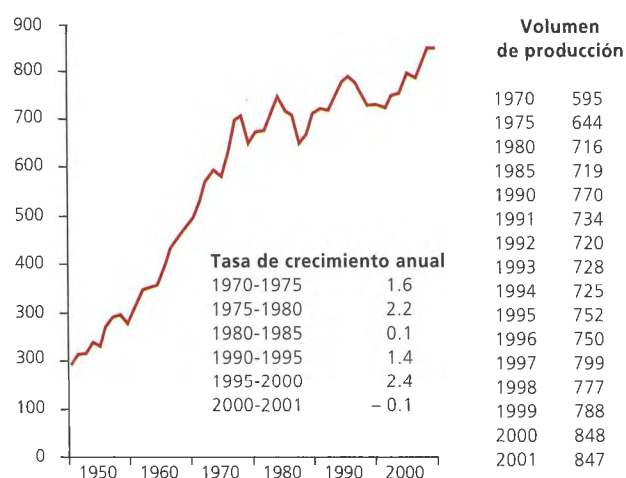
ducir acero ha aumentado y por consiguiente también lo ha hecho en forma significativa la productividad, toda vez que la producción por trabajador se incrementó de 400 toneladas en 1990 a 600 en 2000.

Sin embargo, en el mismo período, la demanda permaneció constante (véase el cuadro 1). Con un aumento de la productividad y una demanda constante el mercado se debe ajustar mediante la reducción de la fuerza laboral.

En opinión de Phelps el hilo conductor de la discusión se resume en que “la protección comercial es solicitada en la industria por muchos, pero sólo la necesitan los más débiles”. Cada vez que se cuestiona la protección (por ejemplo para armonizar políticas multilaterales con la OMC), los productores claman que necesitan tiempo para recuperarse del asalto al mercado estadounidense perpetrado por las importaciones con precios injustos, para redefinirse y comenzar a ser competitivos en escala internacional. Por tanto, para Phelps la protección al acero no genera una industria competitiva sino, al contrario, ayuda a los empresarios débiles a mantenerse en el mercado.

Schavey coincide con este argumento. Sostiene que los problemas de esa industria se deben en gran parte a la intervención gubernamental más que a la competencia extranjera. Las políticas proteccionistas del pasado continúan inhibiendo la eficiencia y la innovación en el mercado interno y prolongan la necesaria reestructuración del sector acerero.

**PRODUCCIÓN MUNDIAL DE ACERO CRUDO, 1950-2001  
(MILES DE TONELADAS MÉTRICAS)**



Fuente: International Iron and Steel Institute <<http://www.worldsteel.org>>.

14. D. Phelps, *Can the U.S. Steel Industry Survive?*, American Institute for International Steel, 2001 <<http://www.econstrat.org/dphelps.htm>>.

15. De acuerdo con el servicio de investigación del Congreso de Estados Unidos, la participación del acero extranjero en el mercado interno descendió de 28% en 1998 a 21% en 2001.

16. A. Schavey, *The Ailing Steel Industry Needs Less Government Intervention, Not More*, The Heritage Foundation, 2002 <<http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1519.html>>.

**CONSUMO MUNDIAL DE ACERO, 1995-2001**  
**(MILLONES DE TONELADAS CÚBICAS DE PRODUCTOS DE ACERO TERMINADOS)**

|                            | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Unión Europea              | 127.1 | 115.8 | 129.6 | 138.1 | 138.1 | 144.9 | 141.9 |
| Otrora URSS                | 27.8  | 26.7  | 25.8  | 21.9  | 22.9  | 29.9  | 32.3  |
| Estados Unidos             | 98.2  | 103.1 | 108.0 | 115.7 | 110.9 | 114.7 | 102.8 |
| TLCAN                      | 116.9 | 124.4 | 134.5 | 144.1 | 139.9 | 146.4 | 130.6 |
| Centro y Sudamérica        | 23.2  | 24.2  | 27.9  | 27.2  | 24.1  | 27.0  | 27.8  |
| África                     | 14.8  | 13.4  | 15.0  | 16.5  | 14.6  | 14.6  | 15.1  |
| Medio Oriente              | 13.1  | 13.5  | 15.2  | 14.5  | 14.5  | 16.4  | 15.5  |
| Asia                       | 290.3 | 296.9 | 310.6 | 281.1 | 310.3 | 338.4 | 362.7 |
| Australia y Nueva Zelandia | 6.5   | 6.5   | 6.5   | 6.6   | 6.6   | 6.4   | 5.9   |
| Total mundial              | 651.3 | 653.1 | 699.1 | 684.5 | 702.2 | 758.9 | 765.0 |

Fuente: International Iron and Steel Institute <<http://www.worldsteel.org>>.

Una de las principales razones de los altos niveles de compensación a la industria es que ésta posee sindicatos muy fuertes, capaces de negociar acuerdos beneficiosos para su clase trabajadora. Por ejemplo, al mismo tiempo que la industria siderúrgica negocia políticas tarifarias, pretende trasladar al gobierno los costos de un sistema de fondos de pensión y beneficios de protección médica (conocidos como *legacy costs*) para 600 000 empleados retirados.

A pesar de la consistente protección que la industria del acero ha recibido, ésta se encuentra en una situación comprometida, pues luego de tres decenios su nivel de empleo cayó de forma drástica. En el cuadro 2 se observa que en Estados Unidos la fuerza laboral ocupada por la industria del acero se redujo a un tercio en un lapso de 25 años. Los propios grupos defensores de la protección consideran que es precisamente la apertura comercial la culpable de esta problemática social y que antes que eliminar el apoyo del gobierno hay que reforzarlo.

Para muchos estadounidenses, en especial para los que viven en las comunidades más golpeadas por la competen-

cia de las importaciones, resulta un hecho que el flujo de importaciones baratas desde otros países donde los salarios representan una pequeña fracción de los de Estados Unidos ejerce presión sobre estos últimos y conduce a la pérdida de puestos internos.<sup>17</sup>

Según lo documentan Belman y Lee, en la mayor parte de las investigaciones basadas en métodos empíricos y presunciones teóricas se ha encontrado que el incremento del comercio (o la competencia con las importaciones) está asociado en gran medida a la reducción del empleo interno y de

los salarios, con un efecto en el nivel de empleo varias veces superior al del salario promedio.

Por tanto, es evidente que la cuestión de la industria del acero es un debate esencial en el marco de la política comercial estadounidense. Para quienes defienden la idea del libre comercio resulta imperioso llevar a cabo una restructuración de la industria (a la que califican como no competitiva), eliminando la capacidad ociosa y reduciendo la producción hasta los niveles de consumo. Para los que participan en la industria es necesario preservar y aumentar el apoyo; su justificación principal es el mantenimiento de las oportunidades de trabajo como elemento esencial del bienestar social y, en consecuencia, del interés nacional.

**Los subsidios a la industria agrícola:  
¿necesidad o mala costumbre?**

Estados Unidos protege a la agricultura por medio de subsidios, los cuales funcionan como barreras no arancelarias al comercio pues tienden a favorecer a unos productores sobre otros. Desde la gran depresión de los años treinta, los productores estadounidenses recibieron grandes cantidades como ayuda del gobierno federal. Según Fitzgerald, "los agricultores crecieron acostumbrados a recibir un cheque por correo y se apoyan en los subsidios más que en el libre mercado".<sup>18</sup>

17. D. Belman y T. Lee, "International Trade and the Performance of U.S. Labor Market", en R. Blecker (ed.), *U.S. Trade Policy and Global Growth*, M.E. Sharpe, Nueva York, 1996, p. 61.

18. S. Fitzgerald, *Crumbling Credibility: Why the Farm Bill Endangers U.S. Agricultural Exports?*, The Heritage Foundation, 2001 <<http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1509.html>>.

**ESTADOS UNIDOS: EMPLEO EN LA INDUSTRIA DEL ACERO,  
1975-2001 (MILES DE PERSONAS AL FINAL DEL AÑO)**

|                 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nivel de empleo | 457  | 399  | 238  | 204  | 171  | 151  | 141  |

Fuente: International Iron and Steel Institute <<http://www.worldsteel.org>>.

Desde la postura del libre comercio, los subsidios no sólo llevan a la sobreproducción, sino que también generan en forma artificial precios muy bajos, lo que lleva a los consumidores a descartar las mercancías extranjeras y a mantenerlas fuera del mercado. Según esta corriente, Estados Unidos manifiesta una postura poco congruente: mientras se queja justificadamente de los subsidios impuestos por la Unión Europea, los que reciben los productos lácteos y el azúcar estadounidenses son superiores a los de los mismos productos de la competencia europea.<sup>19</sup>

De esta manera, los socios comerciales de Estados Unidos con dificultad aceptarán esta falta de coherencia y pueden responder con barreras comerciales adicionales a la exportación estadounidense (un tercio de su producción nacional). Por tanto, para mantener su credibilidad como líder de la economía mundial, Estados Unidos debe ofrecer la eliminación de sus barreras arancelarias y no arancelarias a los productos agropecuarios.

Según Fitzgerald “Estados Unidos produce mucho más de lo que puede consumir en su mercado interno. Con 96% de los consumidores del mundo viviendo fuera de este país, el comercio no es un lujo sino una necesidad para los productores estadounidenses”.

Desde la tribuna opuesta, Kuttner opina que: “el punto que los defensores del libre comercio deben comprender es que [en el ámbito agroindustrial] un régimen de comercio parcialmente dirigido puede ser el camino hacia un comercio relativamente más libre y sostenible; al mismo tiempo puede permitir a Estados Unidos desempeñar un papel más equilibrado en el sistema. Esta aproximación puede impulsar un grado más amplio de multilateralismo en el sistema de comercio mundial”.<sup>20</sup>

En la revisión parcial de la última ronda del GATT en Montreal, la Unión Europea urgió a Estados Unidos a planificar un programa de mediano plazo para la reducción recíproca de subsidios, con cierta tolerancia al control gubernamental de precios y abastecimiento, y con respeto mutuo de los mercados regionales de exportación históricos. El país americano tomó la posición de que sólo estaría de acuerdo si Europa se unía al esfuerzo de alcanzar el libre comercio en el mercado agrícola mundial para el año 2000.

De este modo no se pudo llegar a ningún acuerdo en la materia. Para la Unión Europea la única forma de llegar a un

comercio libre de los productos agropecuarios es mediante un programa parcial de comercio dirigido. Estados Unidos, en sus negociaciones con el exterior, no ve otra alternativa que el libre comercio indiscriminado.

En 1996 entró en vigor en Estados Unidos la Ley Federal de Mejoramiento y Reforma Agrícola (Federal Agriculture Improvement and Reform Act, FAIR), conocida informalmente como la “ley de libertad para cultivar” (1996 Freedom to Farm Law). Al momento de ratificarse recibió atención por su potencial para terminar con los tradicionales subsidios agrícolas, pues estableció cuatro cambios importantes respecto a los programas previos:

1) la mayoría de los productores apoyados tuvo flexibilidad para plantar el cultivo de su elección;

2) se eliminó la autoridad del Departamento de Agricultura para requerir el control de los desperdicios de cada área cultivada (medida cuyo fin era limitar el abastecimiento gubernamental de granos para cultivo);

3) se proveyó a los productores con pagos por contratos de producción flexible (CPF), que se basan en la producción pasada y están al margen de las condiciones corrientes del mercado y las decisiones de cultivo de los productores (los CPF reemplazaron a los pagos por déficit que requerían la producción continua de un cultivo específico por área cultivada), y

4) se superó el modelo de garantía de precios para los productores por medio de tasas de préstamo mucho más bajas que las que prevalecían en el mercado en ese momento.<sup>21</sup>

De este modo, en términos generales, los cambios de la Ley de 1996 representaron reformas parciales para transferir directamente a los productores la administración directa del ingreso eliminándose así el uso ineficiente de la tierra y la administración gubernamental de las reservas, intervenciones que presionan los precios por encima de los niveles de mercado.

Según D. Orden, las restricciones al tipo de cultivo y el control de desperdicios por área cultivada significan cargas para los agricultores. Dejar ociosas tierras productivas, a fin de limitar los suministros gubernamentales, es costoso para el bienestar nacional y provee de una ventaja competitiva a los productores extranjeros en el mercado mundial.

A pesar de que la normativa pretendía reducir los subsidios, el colapso de los precios de los cultivos en 1998 la hizo fracasar, por lo que el gobierno federal debió tomar medidas urgentes de asistencia. Con la caída de los precios, los gastos planificados en la ley de 1996 se incrementaron de manera automática por las garantías de precio contracíclicas proveídas

19. S. Fitzgerald, *A New Vision for U.S. Trade Policy*, The Heritage Foundation, 2002 <<http://www.heritage.org/library/background/bg1543.html>>.

20. R. Kuttner, “Managed Trade and Economic Sovereignty”, en R. Blecker (ed.), *U.S. Trade Policy and Global Growth*, M.E. Sharpe, Nueva York, 1996, p. 33.

21. D. Orden, *Reform's Stunted Crop*, Cato Institute's Center for Trade Policy Studies, 2002 <<http://proquest.umi.com>>.

por las tasas de préstamo (véase el cuarto cambio de la ley de 1996). A fin de evitar una reducción de la competitividad de los productos estadounidenses o acumulaciones de las existencias en manos del gobierno, se permitió a los productores agrícolas vender sus cosechas y recibir un pago directo por la diferencia entre las tasas de préstamo pactadas y los precios de mercado.

Los productores subsidiados y sus defensores en el Congreso fortalecieron su posición y presionaron en contra de la nueva legislación de 1996; apuntaron los dudosos resultados de la baja de precios, la reducción del apoyo y la ausencia de una red de seguridad que se ajustara a su situación particular. El Congreso, muy dividido en esta cuestión, respondió a las presiones con una legislación *ad hoc* de urgencia, apropiaciones anuales suplementarias y un seguro de subsidios a los cultivos.

Los gastos anuales adicionales del gobierno se incrementaron de 1 600 millones de dólares en el año fiscal de 1998 a 4 800 millones en 1999 y 9 800 millones en 2000, aunque cayeron levemente a 8 700 millones en 2001, lo cual representó más de 40% de los ingresos netos de los productores agrícolas.

El esfuerzo político para convertir dichos pagos anuales adicionales en un apoyo permanente mediante un nuevo proyecto de ley proteccionista se fue delineando en el Comité de Agricultura del Congreso. Este plan, que tomó forma en 2001, fue conocido como Proyecto de Ley de Cultivo (Farm Bill). Después de un intenso debate entre los defensores del libre comercio (que pretendían mantener las estipulaciones de la Ley de 1996) y los proteccionistas (que apoyaban el establecimiento definitivo de las medidas aplicadas desde 1998) el Ejecutivo promulgó en mayo de 2002 la Ley de Mejoramiento Agrícola, de Conservación y Rural (Agriculture, Conservation, and Rural Enhancement Act), en la que se prevé distribuir 190 000 millones de dólares entre los productores estadounidenses en los próximos 10 años. La medida representa un aumento de 18 900 millones de dólares al presupuesto sugerido por la Cámara de Representantes al inicio de 2002.

En concordancia con los temores de los grupos defensores del libre comercio, la aplicación de la nueva ley de subsidios agrícolas generó protestas entre aquellos países que tienen un intenso intercambio comercial con Estados Unidos, debate que fue llevado a la OMC. Por esta razón el representante estadounidense de comercio, Robert Zoellick, no tiene mucho margen de maniobra para presionar a otros países a bajar las medidas arancelarias y no arancelarias agrícolas en vista de que el Congreso de su país trabaja para incrementar internamente las barreras no arancelarias.

Como se aprecia, el debate sobre un régimen general para el tratamiento de la producción agrícola en Estados Unidos no está cerrado. Los grupos que se manifiestan en contra de los subsidios, en particular en los ámbitos académicos, plantean la necesidad de reducir la protección. Sin embargo, los defensores de estas medidas son más eficaces en la práctica, pues logran su cometido mediante un expedito contacto con grupos de legisladores que a fin de cuentas determinan las orientaciones de las leyes en la materia y presionan al Ejecutivo para continuar con el apoyo gubernamental.

### **La Trade Promotion Authority, entre la urgencia del Ejecutivo y la negligencia del Legislativo**

Otro de los temas que generan gran debate en torno a la política comercial de Estados Unidos es la negociación de la figura de la Autoridad de Promoción del Comercio (Trade Promotion Authority, TPA). En agosto de 2002 y luego de sortear complicadas trabas legislativas, el gobierno de Bush alcanzó la prerrogativa conocida como *fast track*.<sup>22</sup>

Desde el decenio de los setenta, el presidente de Estados Unidos fue facultado por el Congreso para negociar acuerdos comerciales. Según la disposición de entonces, el órgano legislativo podía aprobar o rechazar un acuerdo comercial pero no enmendarlo.<sup>23</sup> Esa legislación expiró y a pesar de los intentos del presidente Clinton, el Congreso no aprobó el proyecto de ley sino hasta el gobierno de Bush.

Varios factores influyeron en la resistencia del Congreso a ratificar esta propuesta durante la presencia de Clinton: el fortalecimiento del proteccionismo entre los legisladores, el papel activo de los grupos organizados que defienden derechos laborales y ambientales mediante políticas de cabildeo con los legisladores y la debilidad del Ejecutivo para persuadir a los miembros del Congreso. Otro factor fue la mala imagen del TLCAN entre los congresistas y la opinión pública estadounidense.

Esta negociación tampoco ha sido fácil para el nuevo gobierno republicano. En noviembre de 2001, por voto simple, la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley de la TPA, pero el Senado no la autorizó hasta agosto de 2002.

Dicha legislación, como el *fast track* que la precedió, elimina la intervención del Congreso en las "negociaciones" comerciales, reservándole el derecho de emitir un voto afirmativo o negativo una vez que aquéllas hayan concluido en acuerdos comerciales negociados por el presidente antes del

22. "Asume Bush liderazgo mundial", *El Norte*, 7 de agosto de 2002 <<http://www.elnorte.com>>.

23. P. Wrobel, "A Free Trade Area of the Americas in 2005?", en B. Hocking y S. McGuire (eds.), *op. cit.*, p. 299.



1 de junio de 2005.<sup>24</sup> En otras palabras, el Congreso retiene su autoridad para aprobar o rechazar todo acuerdo comercial futuro en su última instancia.

Los defensores de la TPA argumentan que sería inconstitucional tratar de delegar la autoridad del Congreso para aprobar el acuerdo final. Pero ellos se justifican con la idea de que, en ese proyecto de ley, la cuestión del debate gira en torno a las prerrogativas otorgadas al presidente a la hora de sentarse a negociar acuerdos comerciales con sus pares de otros estados.

Desde la perspectiva del libre comercio, esta medida es absolutamente necesaria ya que para Estados Unidos es más difícil negociar acuerdos significativos si no tiene la garantía de que el Congreso los refrendará sin enmiendas y condiciones que finalmente lleven de nuevo al presidente a la mesa de negociaciones.

El objetivo esencial de la TPA en la actualidad es la negociación y profundización del ALCA. El punto de vista del gobierno de Washington parte de la idea de extender de modo gradual el TLCAN al resto de los países de América Latina y el Caribe por medio de acuerdos individuales.

Desde la firma del TLCAN, el Congreso no había otorgado las prerrogativas de la TPA. Según Meese y Graziano, esta es la razón por la que Estados Unidos forma parte de sólo tres de los 131 acuerdos de comercio e inversión vigentes actualmente en el mundo: el TLCAN, la OMC y la APEC.

Hasta los sectores críticos del establecimiento de la TPA resaltan que las disputas que pudieran surgir en los acuerdos podrían someterse al arbitraje de organismos internacionales como la OMC y eso, entonces, debilitaría la soberanía estadounidense. En opinión de Fitzgerald, “los esfuerzos para hacer de las cuestiones laborales y del ambiente partes centrales del proyecto de ley de la TPA no son congruentes, ya que ni favorecen las posibilidades comerciales ni mejoran los estándares de trabajo y del ambiente”.<sup>25</sup>

Los defensores del proteccionismo argumentan que dicha legislación no beneficia a la vasta mayoría de la clase trabajadora estadounidense. Según ellos, la negociación del *fast track* para el TLCAN en 1994 es prueba de que los resultados son menos que estimulantes. Según Issacs, de 1993 a 2000 el déficit comercial de Estados Unidos con sus países vecinos creció de 16 600 millones de dólares a 62 800 millones y se perdieron 766 030 empleos.<sup>26</sup>

Para ellos, la expansión del libre comercio en sí misma no es negativa y seguramente es inevitable. Por ello es imperativo que todo acuerdo comercial o negociación sobre la TPA debe escrutarse con gran cuidado. El mecanismo de *fast track* no es, en sí mismo, un instrumento que favorezca las posibilidades comerciales estadounidenses, ya que es sólo un procedimiento que facilita la concreción de acuerdos que pueden ayudar o dañar la economía interna.

### El déficit comercial, ¿síntoma de prosperidad o falta de competitividad?

Desde 1976 hasta la actualidad Estados Unidos ha presentado déficit en su balanza comercial con el resto del mundo, lo que ha generado un intenso debate interno en los últimos 20 años. Desde los inicios del decenio de los ochenta, los déficits anuales de la cuenta comercial alcanzaron niveles sin precedente. En 1984 el balance negativo ascendió a 100 000 millones de dólares, para alcanzar en 1987 un récord de 153 000 millones. En 1991 se redujo de manera significativa, a 31 000 millones, pero entrado el decenio de los noventa empezó a crecer de nuevo, a más de 100 000 millones por año desde 1994, para alcanzar los 113 700 millones de dólares en 1997.

Según cifras del Departamento de Comercio de Estados Unidos, en el primer trimestre de 2002 el déficit comercial de ese país fue de 392 400 millones de dólares, mientras que en el mismo período del año anterior ese saldo deficitario ascendió a 388 700 millones.

Un déficit de balanza comercial significa, en términos teóricos, que los consumidores estadounidenses compran más mercancías y servicios a productores del extranjero que a los de su país durante un período preestablecido (se toma como base un año fiscal). Hay diferentes formas de interpretar este déficit. Los defensores del libre comercio y del proteccionismo leen, a partir de los mismos resultados, causas y consecuencias diametralmente opuestas. A continuación se examinan con detalle ambas posturas.

• Desde la perspectiva de los propulsores del libre comercio (Comisión de Revisión del Déficit Comercial, 1998), éste ha tenido un papel muy importante en el fortalecimiento de la prosperidad estadounidense: ha contribuido en gran medida al rápido crecimiento económico, ha mejorado los niveles de vida y fomentado la creación de empleos; ha ayudado a mantener reducida la inflación, permitiendo sostener bajos niveles de desempleo, y el capital extranjero ha financiado altos niveles de inversión en plantas y equipamiento de ese país, lo que ayuda a aumentar la productividad.

En opinión de Griswold, “los déficits comerciales reflejan el flujo de capitales a través de las fronteras nacionales, flu-

24. E. Meese y T. Graziano, “Trade and Sovereignty”, *Washington Times*, 2001 <<http://www.heritage.org>>.

25. S. Fitzgerald, *Fighting for America's Economy with Free Trade*, The Heritage Foundation, 2001 <<http://www.heritage.org/library/execmemo/em783.html>>.

26. A. Issacs, *Trade Promotion Authority: A Fast Track to Further Harm?*, 2002 <<http://www.adaction.org/opedfasttrack.html>>.

jos que están determinados por tasas nacionales de ahorro e inversión. Esto convierte a la política comercial en una herramienta ineficiente para reducir el déficit comercial".<sup>27</sup>

Los defensores del *laissez-faire* opinan que son equivocadas las preocupaciones que consideran que el incremento del comercio internacional conduce a un estancamiento de los salarios y hace más inequitativa la distribución del ingreso. Según ellos, el avance tecnológico es el factor de mayor importancia en los cambios en la distribución del ingreso, al dar mejores salarios a la mano de obra más capacitada. Para demostrar sus presupuestos dan el siguiente ejemplo: la economía estadounidense creció más rápido en los noventa, años en los que el déficit comercial aumentó, que en las épocas en que ese saldo negativo estaba estancado. Los déficits comerciales, por el contrario, pueden ser benéficos para la economía porque son signo de confianza de los inversionistas hacia Estados Unidos y del aumento del poder de compra de los consumidores nacionales. Lo importante no es la diferencia entre las importaciones y las exportaciones, sino en qué medida los estadounidenses se benefician de las oportunidades creadas para los consumidores en una economía abierta al mercado mundial.

Para los aperturistas, entonces, las importaciones benefician a los ciudadanos de ese país de muchas maneras: implican precios más bajos y más opciones para los consumidores e incrementan el salario real de los trabajadores al presionar hacia abajo los precios. Al mismo tiempo, crean una competencia de precios en la que los monopolios nacionales podrían existir y animan a los productores nacionales para controlar los costos y mejorar la calidad para responder a esa competencia externa. Según su interpretación, en el decenio de los noventa la fuerza relativa de la economía estadounidense condujo a un incremento significativo de las importaciones, mientras que la debilidad relativa de varios de sus socios comerciales originó una disminución en el crecimiento de las exportaciones estadounidenses.

El flujo de capital internacional, desde su punto de vista aperturista, es también consecuencia de la fuerza relativa de la economía del país del norte. Con una tasa más alta de retorno de la inversión el mercado estadounidense se convir-

---

*La mayoría de los estudios demuestra que el factor crucial para determinar la competitividad internacional es la habilidad para innovar, tarea que se alienta si se aplican normas ambientales*

---

tió en un destino atractivo para las inversiones. El beneficio fue el mantenimiento de un dólar fuerte que hizo a las exportaciones del país menos competitivas y a las importaciones más atractivas, lo que contribuye al déficit comercial.

En conclusión, consideran que una mala interpretación del déficit comercial amenaza con debilitar la libertad de comercio y alienta soluciones dañinas a un problema que realmente no existe. Pronostican el fracaso de cualquier intento de corregir el déficit comercial mediante el proteccionismo, con subsidios a las exportaciones, o de manipular el circulante monetario porque ninguna de estas herramientas de intervención atacan las causas del déficit comercial. El mismo responde sólo a cambios en el flujo de inversión extranjera, que a su vez está determinado por las tasas de ahorro e inversión.

Por el contrario, para los sectores proteccionistas la globalización y el creciente déficit comercial de Estados Unidos han sido muy costosos para las manufacturas nacionales y los trabajadores del país. Según esta corriente (Comisión de Revisión del Déficit Comercial, 1998) las manifestaciones más importantes de este desequilibrio son:

- un pronunciado crecimiento de la desigual distribución del ingreso estadounidense desde 1979 y el estancamiento de los ingresos de la mayoría de las familias trabajadoras del país;
- la depreciación del salario de los trabajadores del sector productivo (que representan 80% de la fuerza total de trabajo), y sobre todo,
- la declinación de la competitividad de los productos estadounidenses en el mercado mundial.

Al igual que los defensores del libre comercio, opinan que las tasas de ahorro e inversión afectan la balanza comercial. Estos factores operan, de un lado, mediante el nivel del ingreso nacional (con fuerte influencia en la demanda de im-

27. D. Griswold, "America's Malignant and Misunderstood Trade Deficit", *Trade Policy Analysis*, 2, 1998 <<http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-002.html>>.

portaciones) y, de otro, por medio del flujo de capitales extranjeros y las fluctuaciones de la tasa de intercambio. Sin embargo, a diferencia de esta corriente, los proteccionistas consideran que los cambios en la competitividad de los bienes comerciables de una nación afectan también los niveles nacionales de ahorro e inversión, así como a las exportaciones e importaciones.

Las naciones más competitivas obtienen mayores ingresos y emplean más gente que las menos competitivas y ello se traduce en mayor ahorro. De allí que los defensores del libre comercio subrayan que la competitividad es fundamental porque afecta precisamente al déficit comercial mediante las tasas de ahorro e inversión. En opinión de los proteccionistas, el sector manufacturero soportará la carga de eliminar el déficit, a menos que se decida reducir las importaciones. Para ello se requiere aumentar las exportaciones del sector para eliminar el saldo negativo de la cuenta comercial.

Respecto a las causas de dicho déficit, los sectores opuestos al libre comercio indiscriminado destacan factores de largo y corto plazos:

- Entre los primeros se incluyen las relaciones inequitativas entre Estados Unidos y sus mayores socios comerciales (por ejemplo con las potencias asiáticas), las prácticas de *dumping* (que incrementan las importaciones estadounidenses), la pérdida de competitividad de las empresas de ese país (por un lado, respecto a los países en desarrollo que reducen los derechos laborales, las normas ambientales y los costos salariales; por otro, con Europa y Japón, que poseen a menudo niveles más altos de crecimiento de la productividad que el país del norte) y bajas tasas de ahorro en este último (que contribuyen a los problemas comerciales).

- Entre las problemáticas de corto plazo se incluyen: los altos precios del petróleo, el incremento en el valor del dólar (que hace más baratas las importaciones y más caras las exportaciones) y el lento crecimiento económico.

Los proteccionistas también apuntan que es precisamente el sector manufacturero el que muestra las tasas más altas de déficit comercial. Para solucionar esto, recomiendan aplicar políticas para reconstruir el sector industrial, formulando medidas para inducir a las multinacionales de Estados Unidos a mantener los empleos, la tecnología y la producción en su país.

Como se ve, el fenómeno del déficit comercial es uno de los casos más interesantes para comprender el nivel de contradicción de las dos corrientes. Es interesante observar que a partir de los mismos resultados económicos se pueden hacer interpretaciones diametralmente opuestas. Por tanto, el debate permanece abierto al estudio de las causas y consecuencias de los desequilibrios de balanza comercial y el efecto que en éstos tiene la competitividad de la economía estadounidense.

## Condiciones de trabajo y regulación ambiental, ¿derechos universales o excusas proteccionistas?

Las políticas comerciales están relacionadas también con problemas laborales y ambientales. En el transcurso de este trabajo se han traído a colación en forma recurrente estas cuestiones que preocupan a la corriente proteccionista y defienden como condiciones básicas en las negociaciones de acuerdos comerciales.

La internacionalización de la producción y la inversión ha afectado a la fuerza laboral de varias maneras. Por un lado, ha abierto nuevas oportunidades de trabajo, amenazando a los empleos de las industrias de Estados Unidos que compiten con las importaciones. Por otro, la globalización ha afectado las condiciones de trabajo, que en esa nación se establecen a partir de la legislación o en acuerdos colectivos de trabajo.

Por lo tanto, para los proteccionistas la consigna es la siguiente: el intercambio internacional de mercancías no puede ni debe hacer caso omiso de las condiciones en que se producen esas mercancías y la comunidad internacional tiene un papel legítimo en la promoción de los derechos básicos de los trabajadores, como la libertad de negociación salarial colectiva y la prohibición de la explotación infantil.<sup>28</sup> Entonces, cuando los trabajadores son incapaces de negociar mejores salarios y condiciones laborales la corriente proteccionista estadounidense considera esto *dumping* social.

Conforme a esta lógica, el razonamiento es el siguiente: en ciertas economías en desarrollo los estándares laborales son particularmente bajos y se tiende a pagar a los trabajadores salarios muy reducidos. Como consecuencia de esto aquéllos necesitan trabajar más horas para obtener una paga digna. A su vez, las condiciones de seguridad y salud son inferiores a las de los países desarrollados. Como resultado de la suma de todos estos factores en las economías en desarrollo la productividad de la mano de obra es mayor y esto, en última instancia, se refleja en un menor precio de los bienes exportables.

Para los detractores del TLCAN en Estados Unidos ésta ha sido una cuestión controversial. Ejemplo de ello es el caso de las maquiladoras mexicanas. En la opinión pública del país septentrional la imagen de estas empresas es negativa porque ofrece bajos salarios y pobres condiciones de trabajo.<sup>29</sup> De este modo, los productos estadounidenses no pueden competir cuando los costos de producción son mucho más bajos e imposibles de alcanzar en un país como el norteamericano, que asegura niveles establecidos de salarios y de seguri-

28. G. Van Liemt, "International Trade and Worker's Rights", en B. Hocking y S. McGuire (eds.), *op. cit.*, p. 111.

29. A. Cooper, "NAFTA and the Politics of Regional Trade", en B. Hocking y S. McGuire (eds.), *op. cit.*, p. 229.

dad para los trabajadores. Lo mismo ocurre con las importaciones provenientes del continente asiático.

La corriente opuesta al proteccionismo niega el vínculo entre el comercio y las condiciones laborales. Los defensores del libre comercio consideran que esta asociación trastorna el crecimiento saludable del comercio internacional y complica de modo innecesario las negociaciones. Critican la existencia de un conjunto universal de condiciones mínimas de trabajo que responden a parámetros culturales específicos, e insisten en que esta supuesta universalidad puede, en los países en desarrollo, ser incompatible con sus principios de soberanía.

La OCDE cuenta con un Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que ofrece a las economías en desarrollo el acceso libre de impuestos a ciertos productos. Desde 1984, por insistencia del Congreso, Estados Unidos posee una cláusula laboral adicionada al SGP que impulsa a los negociadores de acuerdos comerciales a preservar los derechos laborales tan fervientemente como el acceso al mercado. En dicha cláusula se estipula que al conceder preferencias el presidente no debe designar o mantener la designación de un país como beneficiario si no ha alcanzado o no está haciendo esfuerzos para alcanzar el reconocimiento internacional de los derechos laborales de los trabajadores de su país.

Es claro que la interpretación de esta norma es discrecional. Sus críticos consideran que se ha utilizado para favorecer a países amigos o estratégicamente ubicados. Al mismo tiempo se ha criticado su vaga definición de los derechos laborales internacionales.

Fuera de Estados Unidos este tipo de medidas se podría interpretar como una barrera no arancelaria. Si se entiende que este tipo de derechos y condiciones laborales son universales se presenta como cuestionable el hecho de que la nación septentrional los establezca de manera unilateral y arbitraria.

En el caso de las cuestiones ambientales el debate también está abierto. En tanto que las políticas comerciales y del ambiente afectan el uso de los recursos naturales ambas tienen el objetivo de optimizar la eficiencia de éste, tanto desde la perspectiva de la maximización de las ganancias como del desarrollo económico sustentable. Pero, por desgracia, en la mayoría de los casos la liberación económica incrementa la contaminación y el consumo insostenible de los recursos.<sup>30</sup>

El debate sobre el efecto de la regulación ambiental sobre la competitividad económica es similar al caso de las condiciones laborales. Un país en que aquélla es estricta, como

Estados Unidos, puede temer que su economía se vea debilitada si compete con otras en que dicha legislación sea muy laxa. Esto afecta el precio final del producto, por lo que las economías ambientalmente más protegidas pierden mercados. Debido a esto hay la preocupación de que las grandes empresas se trasladen hacia países con regulaciones menos estrictas para abaratar costos.

Esta situación se presentó con la firma del TLCAN. La posibilidad de relocalización dentro de éste facilitó la transferencia de la producción altamente contaminante de una nación donde el costo social marginal es relativamente bajo a otra donde es relativamente más bajo. Krauss cita el ejemplo de la industria de terminación de muebles, que se movió de Los Ángeles a México, donde se pueden usar pinturas en aerosol más eficaces pero más tóxicas.<sup>31</sup>

Este proceso lo interpretan de forma diferente los distintos puntos de vista. Los proteccionistas temen la pérdida de empleos como resultado de la relocalización de las industrias. Por el contrario, los defensores del libre comercio ven positivo este tipo de procesos ya que según ellos la ganancia de Estados Unidos es mayor que la pérdida de México, dada la diferencia de los costos sociales marginales de contaminación entre los dos países. Sin embargo, los efectos de la relocalización parecen débiles. Los refugios de industrias contaminantes no son inmunes a las presiones para aumentar los estándares ambientales. Cuando crece el mercado en una industria fuerte, la mayoría de las compañías prefiere trasladar los costos a sus clientes. Algunas evidencias dan cuenta de que la inversión extranjera puede fluir en dirección opuesta a los refugios de contaminación.<sup>32</sup>

La mayoría de los estudios demuestra que el factor crucial para determinar la competitividad internacional es la habilidad para innovar, tarea que puede alentarse si se aplican de manera correcta las normas ambientales. Sin embargo, a pesar de estos argumentos económicos, hay dificultades políticas. Varios sectores industriales y políticos creen que la regulación ambiental daña la competitividad estadounidense. Por tanto la disputa permanece abierta. Los sectores que apoyan el libre comercio son críticos a la hora de evaluar la defensa de este tipo de normas. En palabras de Krauss: "los enemigos del libre comercio comprenden la popularidad de estas causas sociales y han sido inteligentes a la hora de asociar el proteccionismo comercial a ellas, no sólo formando coaliciones

30. D. Brack, "International Trade and the Environment", en B. Hocking y S. McGuire (eds.), *op. cit.*

31. M. Krauss, "Free Trade Helps, Not Hurts, Social Programs", *Hoover Digest*, 2, 1998 <<http://www-hoover.stanford.edu/publications/digest/982/krauss.html>>.

32. Para la mayoría de las industrias en Estados Unidos los costos de control de contaminación raramente superan 1.5% de los costos totales.

políticas con estos grupos sociales sino también adoptando su lenguaje y estilo. Los sindicatos, persiguiendo sus objetivos proteccionistas, por ejemplo, manifiestan evitar una carrera hacia abajo en las condiciones laborales, cuando de hecho están tratando de elevar los salarios estadounidenses a niveles no competitivos”.<sup>33</sup>

En síntesis, se puede ver que los temas de las condiciones laborales y ambientales, independientemente de su valor intrínseco que por cierto poseen, sirven de herramienta política interna para la disputa entre comercio libre frente a comercio justo. Los proteccionistas utilizan esas condiciones para justificar medidas de salvaguardia, toda vez que su producción compite con productos importados en forma desventajosa. Los defensores del libre comercio desestiman los mismos pero, como se ha visto, no presentan políticas optativas de largo plazo para estabilizar los mercados laborales de esas industrias que compiten con importaciones baratas.

### CONCLUSIONES. ¿ADÓNDE LLEVA LA CONTRADICCIÓN?

**D**espués de analizar con profundidad las facetas del tema, la primera conclusión es que hasta la fecha no existe un acuerdo general interno sobre la manera en que se debe conducir la política comercial estadounidense. Los análisis ligeros que hablan de una política mordaz que exige a terceros lo que no se puede cumplir internamente merecen una interpretación más profunda.

Como se señaló a lo largo de este trabajo, hay dos posiciones perfectamente opuestas: los defensores del libre comercio cuya consigna es el “comercio libre” y los defensores de la protección de la economía interna cuyo lema es el “comercio justo”.

Cada una de estas corrientes está representada por grupos de interés que ejercen su poder dentro y fuera del gobierno, en los ámbitos académicos, sindicales, industriales y hasta en la opinión pública. Los primeros privilegian el papel hegemónico mundial del país como primera potencia; los segundos favorecen la protección del mercado laboral y el desarrollo industrial nacional.

Los procesos de debate entre las dos posturas generan políticas comerciales contradictorias. Las mismas se modifican sucesivamente en el corto plazo y a la larga ponen al país en una posición confusa entre los valores de libertad de comercio que profesan en escala mundial y las restricciones a las importaciones que imponen en el ámbito interno.

A su vez, e independientemente de sus propias políticas incompatibles, se arrogan el derecho discrecional y unilateral de evaluar y juzgar las políticas comerciales de otros países en la medida en que las importaciones provenientes de ellos dañen o “puedan dañar” la industria nacional.

Este tipo de situaciones produce fricciones al negociar acuerdos comerciales y posibilita la toma de medidas de represalia contra Estados Unidos. Éstas son cada vez más frecuentes dado que, desde la creación de la OMC, se han mejorado los mecanismos internacionales para plantear quejas contra políticas comerciales discriminatorias. Este escenario cada vez más complejo pone a dicho país en una encrucijada: cómo replantear la política comercial sin desatender las problemáticas de cada uno de los sectores en disputa. Es decir, cómo hallar mecanismos que propicien la generación de empleos y, al mismo tiempo, abran la economía al comercio internacional sin trabas arancelarias y no arancelarias. Visto de otro modo, cómo sostener el papel de garante mundial del libre comercio sin desatender las políticas de desarrollo industrial interno.

Los objetivos de ambos grupos, vistos desde sus marcos de referencia, son muy válidos; sin embargo, al presentar posiciones irreconciliables Estados Unidos se sitúa en una contradicción que se está volviendo cada vez más costosa para los intereses del país y de ambas corrientes. Quizá la clave de una nueva política de comercio haya que buscarla en la gradualidad. Por un lado, tratando de flexibilizar los marcos proteccionistas que por años han cobijado a los productores nacionales librándolos de la necesidad de ser competitivos. Por otro, siendo menos exigentes con terceros países que se enfrentan también a dilemas de comercio internacional.

Para ello es fundamental que el Ejecutivo plantee con claridad las directrices que reorienten la política comercial de Estados Unidos hacia una situación que compatibilice los intereses de las dos corrientes y supere una dicotomía que no ayuda a mejorar la situación de la clase trabajadora estadounidense ni fortalece el papel hegemónico del país en el nuevo sistema internacional. Por este motivo es necesario que el presidente y su equipo de trabajo negocien acuerdos internos con cada uno de los sectores en conflicto y en particular con las facciones del Congreso.

Esta tarea de reposicionar al país hegemónico en un nuevo entorno internacional más competitivo no es un cometido sencillo. De todos modos, cuanto más tiempo tarde la clase política estadounidense en acomodarse a la nueva situación más altos serán los costos de su propia contradicción. **e**

33. M. Krauss, *op. cit.*