

Repaso de la política comercial estadounidense



MARÍA CRISTINA ROSAS*

El GATT, creado para promover el comercio internacional libre de trabas, mantuvo desde su nacimiento una estrecha vinculación con la política comercial externa de Estados Unidos. El funcionamiento y la operatividad del Acuerdo se supeditaron en gran medida a los vaivenes de las relaciones de ese país. El GATT se concibió con base en las condiciones del desarrollo capitalista de finales del decenio de los cuarenta. El aliento al multilateralismo y la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio provino del liderazgo estadounidense surgido de la segunda guerra mundial y de la pérdida de poder económico y político de Europa Occidental y Japón. Sin competidores que desafiaron su hegemonía, Estados Unidos creó una estructura institucional mediante la cual se apoderó, de hecho, de la mejor arma para alcanzar sus objetivos de dominación: la económica.¹ En esa estructura destacaron, además del GATT, los acuerdos de Bretton Woods que hicieron posible el nacimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial (BM).

Con el dominio de la economía de mercado, Estados Unidos pudo encarar los desafíos políticos, ideológicos e incluso militares que presentaba el modelo encabezado por la Unión Soviética. En lo político, la diplomacia estadounidense se enfrentaba al enorme problema de revitalizar el prestigio del capitalismo; en lo ideológico, a los importantes avances de la izquierda en el mundo, incluso en países con economías de mercado, como Francia e Italia, y en lo militar, al surgimiento de la URSS como potencia regional con armamento nuclear. Ante ello Estados

Unidos desplegó sus enormes capacidades económicas para garantizar la expansión del sistema capitalista en escala mundial, en un intento por prevalecer sobre su más importante rival.

Joan Edelman Spero explica que el comercio internacional y las políticas que lo reglamentan determinan, en buena medida, la prosperidad o el colapso de los diversos agentes económicos de las naciones.² Es claro que cuando la economía estadounidense fue la más dinámica, la objeción hacia sus políticas comerciales era mínima, no sólo en casa, sino entre sus socios debido a que su capacidad de negociación estaba severamente minada por la devastación de la guerra.

La recuperación económica de Europa Occidental y Japón impuso límites a la política comercial estadounidense, lo que se tradujo en trabas al comercio internacional. El nuevo proteccionismo³ surgió en la forma de represalias indiscriminadas frente a las cuales Estados Unidos adaptó su legislación comercial, pero no en apoyo al enfoque multilateral del GATT, sino para responder a sus socios en un tono más bilateral e incluso unilateral.

Para México, tercer socio comercial de Estados Unidos, la política comercial de su poderoso vecino merece un cuidadoso análisis debido a su creciente interdependencia y a las notables modificaciones de los patrones del comercio internacional, en los cuales se presenta una ambigua y peligrosa coexistencia entre las políticas unilaterales, bilaterales y multilaterales en el marco de los procesos de regionalización en diversas latitudes.

1. Gabriel Kolko, *Políticas de guerra*, Grijalbo, México, 1974.

* Profesora e investigadora adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

2. Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, Nueva York, 1990, p. 67.

3. El análisis más recomendable en torno al proteccionismo es el texto del investigador de la Universidad de Columbia y exasesor del GATT, Jagdish Bhagwati en su *Protectionism*, MIT Press, Cambridge, 1991.

EL MULTILATERALISMO COMERCIAL: DEL GATT A LA OMC

El GATT nació a raíz de un desacuerdo comercial entre Estados Unidos y un buen número de países que no aceptaban la imposición de criterios económicos por parte de un solo Estado, por poderoso que fuese. La idea de crear un Organismo de Comercio Internacional (OCI) fracasó en 1947 cuando la mayoría de los países se negó a ratificar el documento que le daría origen, al considerar que limitaba la capacidad de cada socio para conducir sus relaciones comerciales. Sin embargo, la negociación paralela de un acuerdo para reducir las tarifas aduaneras condujo a que el 20 de octubre de 1947 los representantes de 23 estados convinieran en establecer el GATT, que entró en vigor el 1 de enero de 1948. Se esperaba que más adelante el Acuerdo cediera su lugar a la OCI, que de hecho se habría convertido en una organización especializada del Sistema de las Naciones Unidas (SNU). No es sino hasta diciembre de 1993 y abril de 1994 que, en cumplimiento de los acuerdos fijados en el marco de la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT —la Ronda de Uruguay—, se acordó crear la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cual coexistiría con el GATT en el transcurso de 1995 para, a partir del 1 de enero de 1996, asumir el liderazgo pleno en los asuntos comerciales internacionales.

De 1947 a 1995 el GATT fue el único instrumento internacional de reglas comerciales generales y aceptadas por las naciones líderes en el comercio internacional y Estados Unidos su portavoz más destacado.⁴

La hegemonía de ese país en el GATT se produjo a pesar de que el Congreso, muy renuente a asumir compromisos comerciales de gran envergadura con el mundo, nunca aprobó la pertenencia al Acuerdo. En efecto, el 30 de octubre de 1947 Estados Unidos se convirtió en parte contratante en virtud de un acuerdo ejecutivo, pero el Senado no dio su beneplácito ni el Congreso lo aprobó, de manera que sólo mediante una serie de disposiciones legislativas se reconoció la participación de ese país en el organismo. El Acta Comercial de 1974 le permitió al Presidente estadounidense negociar reformas específicas al sistema del GATT, además de que estableció la participación permanente del país en éste; el Acta Comercial de 1979 estableció acuerdos para negociar las barreras no arancelarias en la Ronda de Tokio, y el Acta de Comercio y Competitividad Ómnibus de 1988 planteó objetivos de negociación para mejorar el GATT. Estados Unidos no manifestó preocupación alguna por su situación jurídica en el GATT, sobre todo porque en la posguerra ningún país contaba con la suficiente capacidad negociadora para reclamar esa irregularidad.⁵

El GATT se desempeñó de manera aceptable durante la llamada guerra fría, época en que la hegemonía estadounidense en el sistema capitalista era indiscutible. Los márgenes de maniobra

del Acuerdo obedecieron, entre otros aspectos, a la simplicidad de un texto base muy breve (33 artículos), al empleo de mecanismos multilaterales y a la vitalidad de la economía estadounidense, que al encabezar el sistema capitalista vinculó de manera decisiva al GATT con su política comercial externa.

La globalización, la regionalización, la interdependencia compleja y asimétrica y la importancia de las negociaciones bilaterales, presionaron al multilateralismo postulado por el GATT, lo cual dio origen a una nueva institución, esto es, a la OMC, primer organismo internacional de importancia que surge tras la guerra fría y que se une al FMI y al BM para formar la triada de instancias garantes del funcionamiento del sistema capitalista internacional.

La OMC se encuentra en una fase de definición y asentamiento y no es exagerado afirmar que de alguna manera está “atrapada entre los bloques”, pues cada vez es más frecuente que unos cuantos países acuerden otorgarse un tratamiento comercial preferencial, en detrimento de sus relaciones con el resto del mundo. Este hecho es especialmente notable en el caso de la Unión Europea, cuyos miembros efectúan entre ellos mismos 69.9% de sus relaciones comerciales internacionales. Otras zonas dignas de mención son Asia, con 49.7% del comercio intrarregional, y América del Norte (sin México), con 33%. En promedio, alrededor de la mitad de los intercambios de bienes y servicios del mundo se realiza en escala regional (véase el cuadro 1).

CRISIS DEL MULTILATERALISMO

La dinámica no siempre uniforme del comercio internacional condujo al GATT a realizar diversas reuniones a fin de encontrar los medios para ampliar los intercambios entre las naciones. Ese fue el propósito fundamental de las rondas de negociaciones comerciales multilaterales realizadas de 1947 a 1994; es decir, las de Ginebra (1947), de Annecy (1949), de Torquay (1951), de Ginebra (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1964-1967), de Tokio (1973-1979) y de Uruguay (1986-1994). Las cinco primeras se dedicaron al tema de la disminución de las barreras arancelarias, proceso que se realizó con una notable celeridad, por lo que sus trabajos duraron poco. Esta etapa se caracterizó también por la enorme expansión de la economía estadounidense en escala internacional y los inicios de la recuperación económica de los países de Europa Occidental y Japón.

Sin embargo, a partir de la Ronda Kennedy disminuyó la dinámica del GATT, en parte porque los socios comerciales de Estados Unidos deseaban proteger sus economías recién restauradas e incidir en el comercio internacional a partir de sus propias prioridades y criterios. Uno de los temas que obstaculizó y retardó las negociaciones en dicha ronda fue el comercio de productos agrícolas. Con todo, las barreras que se les aplicaban en el mundo industrializado se redujeron una tercera parte, de manera que en Estados Unidos quedaron en 9.9%, en los países de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) en 8.6%, en el Reino Unido en 10.8% y en Japón en 10.7 por ciento.⁶

4. María Cristina Rosas. *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*. Instituto de Investigaciones Económicas/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México, 1995.

5. Jeanne J. Grimmett. “Environmental Regulation and the GATT”, *CRS Report for Congress*, 27 de marzo de 1991, pp. 2 y 3.

6. Joan Edelman Spero, *op. cit.*, p. 73.

C U A D R O 1

PARTICIPACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL (EXPORTACIONES MÁS IMPORTACIONES) EN EL COMERCIO GLOBAL DE SIETE REGIONES GEOGRÁFICAS, 1928-1993

	1928	1938	1948	1958	1963	1968	1973	1979	1983	1993
Europa Occidental	50.7	48.8	41.8	52.8	61.1	63.0	67.7	66.2	64.7	69.9
Europa Central y Oriental y exURSS	19.0	13.2	46.4	61.2	71.3	63.5	58.8	54.0	57.3	19.7
América del Norte ¹	25.0	22.4	27.1	31.5	30.5	36.8	35.1	29.9	31.7	33.0
América Latina	11.1	17.7	20.0	16.8	16.3	18.7	27.9	20.2	17.7	19.4
Asia	45.5	66.4	38.9	41.1	47.0	36.6	41.6	41.0	43.0	49.7
África	10.3	8.8	8.4	8.1	7.8	9.1	7.6	5.6	4.4	8.4
Medio Oriente	5.0	3.6	20.3	12.1	8.7	8.1	6.1	6.4	7.9	9.4
Mundo	38.7	37.4	32.9	40.6	44.1	47.0	49.3	45.8	44.2	50.4

1. A México se le incluye en América Latina.

Fuente: Organización Mundial de Comercio.

En 1967 los países que encabezaban la conducción del comercio mundial buscaron protegerse de los embates de sus competidores mediante el establecimiento de trabas basadas en criterios nacionales de difícil cuantificación. La interdependencia fue, en buena medida, el motor de esas actitudes, puesto que los agentes económicos de los países se tornaron más vulnerables al curso de los acontecimientos mundiales.⁷

Otro elemento que reforzó el nuevo proteccionismo provino de la presión ejercida por el incremento de la productividad y la competitividad en varias regiones del planeta. La posición competitiva de algunas industrias en los países desarrollados —como la automovilística, la siderúrgica, la textil y la electrónica de consumo— se modificó cuando algunas economías en desarrollo comenzaron a elaborar esos bienes. El traslado de fases o de procesos productivos completos de las naciones avanzadas a países en desarrollo de industrialización reciente buscaba aprovechar las ventajas comparativas de esas regiones. Sin embargo, algunas industrias que sustentaron el dinamismo de las economías más adelantadas comenzaron a perder en la carrera por la competitividad y la eficiencia, por lo cual los sectores afectados demandaron a sus gobiernos protección contra los competidores foráneos.⁸

El proteccionismo también fue producto de las alteraciones del sistema económico internacional, en especial en los decenios de los setenta y ochenta. La estabilidad, prosperidad y expansión de la economía capitalista mundial fue una constante en los años que siguieron a la segunda guerra mundial hasta aproximadamente la Ronda Kennedy. De 1960 a 1970 las economías de los países industrializados crecieron a un ritmo medio anual de 5%, el desempleo se mantuvo en 2.7% y el comercio internacional se expandió a una tasa de 8.5%. En ese lapso la balanza comercial de Estados Unidos fue superavitaria, lo que en el país se manifestaba en el apoyo de los diversos grupos económicos al multilateralismo y la liberalización del comercio. En los setenta, sin embargo, el crecimiento de las economías industrializadas disminuyó a 2.7% anual, la inflación llegó a 13.4% en 1974 y el desempleo se elevó a 4.9%. Todo ello favoreció la adopción de políticas comerciales restrictivas.⁹ Ante la pérdi-

7. *Ibid.*8. *Ibid.*9. *Ibid.*

da de dinamismo de la locomotora estadounidense se hizo necesaria, a partir de 1974, la ayuda de otros seis países altamente industrializados (Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Canadá y Japón) para garantizar el desarrollo aceptable de la economía mundial. El Grupo de los Siete y la Comisión Trilateral se erigieron en foros para el análisis, a distintos niveles, de los principales tropiezos del sistema capitalista y para sugerir estrategias de acción concertadas para enfrentar el problema.¹⁰ Fue en esos momentos que Estados Unidos urgió a sus socios a iniciar negociaciones para discutir el futuro del comercio internacional.

El proceso de negociaciones de la Ronda de Tokio del GATT, una de las más importantes dado el entorno en que se llevó a cabo, presentó diversas dificultades. Con una duración de seis años y medio, permitió reducir las barreras arancelarias para los productos manufactureros, codificar ciertas barreras no arancelarias y fijar criterios para aplicar leyes a favor de los países de menor desarrollo. El comercio agrícola fue de nuevo la "piedrita en el zapato" y se hicieron esfuerzos para regular las salvaguardias, por ejemplo, el uso unilateral de presiones, como los acuerdos de restricción voluntaria en las exportaciones.¹¹

Las barreras no arancelarias comprenden una vasta gama de restricciones cualitativas al comercio que es difícil codificar: subsidios, acuerdos de restricción voluntaria, disposiciones fitosanitarias, requerimientos de "calidad", controles de precios y hasta argumentos ecológicos. El uso de las barreras no arancelarias en el comercio internacional se ha incrementado, especialmente por parte de Estados Unidos y la CEE (véase el cuadro 2).

10. Para un análisis de la concertación a que debieron acudir los principales centros motores del sistema capitalista ante la crisis, el desempleo, la inflación y la creciente influencia lograda por algunos países del Tercer Mundo, por ejemplo, con motivo de los choques petroleros y el papel que desempeñaron los integrantes de la OPEP frente a las naciones industrializadas véanse Stephen Gill, *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge University Press, Nueva York, 1991; Stephen Gill y David Law, *The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies*, Harvester/Wheatsheaf, Londres, 1988, y Holly Sklar (ed.), *Trilateralism. The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management*, South End Press, Boston, 1980.

11. Joan Edelman Spero, *op. cit.*, p. 92.

C U A D R O 2

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS INDUSTRIALES SUJETAS A BARRERAS NO ARANCELARIAS, 1981 Y 1986 (PORCENTAJES)

Importadores	Países industrializados		Países en desarrollo	
	1981	1986	1981	1986
Unión Europea	10	13	22	23
Japón	29	29	22	22
Estados Unidos	9	15	14	17
Todos los países industrializados	13	16	19	21

Fuente: UNCTAD, 1987, citada por Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin Press, Nueva York, 1990, p.226.

El comercio agrícola, que en los setenta no se pudo negociar, mostraba ya entonces los rasgos que definirían la paralización de la subsecuente Ronda de Uruguay, básicamente por las posturas de Estados Unidos y la CEE. El primero, poseedor de uno de los territorios más fértiles para el desarrollo de las actividades primarias, cuenta con una ventaja comparativa especial que le ha llevado a objetar la Política Agrícola Común (PAC) de la Europa comunitaria. Ésta, por su parte, desea acuerdos para estabilizar los precios agrícolas mundiales y se niega a negociar en torno a la PAC. A ello hay que sumar la actitud de Japón que también se resiste a liberar el comercio de arroz.¹²

EL NUEVO PROTECCIONISMO

El GATT logró abatir con gran capacidad las barreras arancelarias al comercio internacional en las décadas pasadas. Sin embargo, la estructura del Acuerdo estaba pensada para una época en que los obstáculos al intercambio eran sobre todo cuantitativos. Por tanto, la realidad actual rebasa, con mucho, las capacidades del GATT/OMC para solucionar la problemática que plantea la existencia de barreras cualitativas en el comercio internacional.¹³

El nuevo proteccionismo se caracteriza por la presencia de acuerdos de restricción voluntaria que en la mayoría de las ocasiones se establecen de manera bilateral y hasta secreta, entre países que consideran amenazadas su industria y empleo. En los cincuenta y sesenta Japón y Estados Unidos recurrieron a esos acuerdos para limitar el acceso de productos nipones al mercado estadounidense. En los ochenta esos acuerdos se generalizaron a prácticamente todas las economías industrializadas en diversas ramas, pero en especial en la automovilística. Fue así que Japón ha accedido a restringir "voluntariamente" sus ventas de automóviles al Reino Unido en 1976, Francia en 1977 y Estados Unidos en 1981.

12. "Tokyo's Hard Stance Against Rice Imports Threatens to Scuttle APEC Trade Zone", *The Nikkei Weekly*, 16 de octubre de 1993, pp. 1-3.

13. Joan Edelman Spero, *op. cit.*

El nuevo proteccionismo se alimenta también del auge del bilateralismo, especialmente del encabezado por Estados Unidos que prefiere negociar con un grupo muy reducido de países los términos de sus intercambios comerciales que hacerlo en el seno del GATT o de la OMC. El bilateralismo es contradictorio con el enfoque multilateral de esos organismos por tres razones fundamentales:

i) La Ronda de Tokio de 1973 a 1979 y la Ronda de Uruguay de 1986 a 1994 fueron procesos de negociación arduos y tediosos. En contraste, en 1985 y en tan sólo seis meses, Estados Unidos e Israel suscribieron el Acuerdo que establece un área de libre comercio. Así, debido a su estructura el GATT era incapaz de responder con prontitud a las coyunturas en materia comercial.

ii) Hacia 1994 el número de socios del GATT difería significativamente de la veintena de países que lo fundaron. De hecho le ha ocurrido lo que a la ONU, a la que se han incorporado numerosos nuevos miembros.¹⁴ Esta situación le ha restado a Estados Unidos capacidad de acción. Al contar con 120 (en el GATT) o 100 (en la OMC) participantes, la agenda de negociaciones en los foros comerciales multilaterales se torna compleja. Por ejemplo, la Ronda de Uruguay requirió de 15 grupos de trabajo. La creciente complejidad de las pláticas retarda el proceso de negociación (comparado con las pasadas rondas multilaterales que, como se indicaba, se centraron en la reducción de aranceles al comercio).

14. Para algunos influyentes sectores políticos estadounidenses esto va en contra de la promoción de los intereses de su país en el mundo. Durante el gobierno de Ronald Reagan los grupos conservadores y ciertos *think tanks* consideraban que la participación en foros multilaterales no era benéfica debido a: 1) El declive de la hegemonía estadounidense. Se argumentaba que Estados Unidos solía controlar los órganos deliberativos del Sistema de las Naciones Unidas, pero su capacidad para influir en las votaciones de los gobiernos como tales, o en las de los delegados, ha declinado en la medida en que la solidaridad tercermundista, incluyendo su manifestación en votos grupales, se ha incrementado. Además, el control de Washington sobre la ejecución de las decisiones parece estar disminuyendo. 2) La resistencia a los intentos de regular o reestructurar las relaciones económicas mundiales. Los esfuerzos del Tercer Mundo por reestructurar las relaciones económicas mundiales (el nuevo orden económico internacional, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, etc.) y los códigos de conducta (la Convención sobre el Derecho del Mar, los códigos de conducta en torno a las actividades de las corporaciones transnacionales, las transferencias de tecnología, de medicinas y alimentos para bebés) y la idea de contabilizar el desarrollo, de alguna manera reducen la omnipresencia de la libre empresa (dado que mientras operan en su país las compañías estadounidenses están sujetas a diversas restricciones, les parece inaceptable ser objeto de regulación también en el resto del mundo). 3) El papel de la ideología. La idea de que Estados Unidos tiene una superioridad estratégica, que es el líder del mundo, que cuenta con una capacidad moral y poder de convocatoria que ninguna otra nación posee obliga a considerar que la ONU ya no sirve a los intereses de Washington. Claramente, estas consideraciones tienen que ver también con el presente y futuro del multilateralismo comercial. Véase "The Future of the United Nations System. Some Questions on the Occasion of an Anniversary", *Development Dialogue*, núm. 1, 1985, pp. 10-11, y María Cristina Rosas, "50 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?", *Ética*, núm. 143, 26 de octubre de 1995, pp. 13-19.

iii) Al GATT se le han criticado las numerosas excepciones de sus estatutos. Empero, tales objeciones se referían más al Acuerdo en sí que a la institución como foro negociador. Esto es entendible a la luz de los acontecimientos recientes, pues los países de Europa Occidental y Japón reclaman sus cuotas de poder en el comercio internacional y en el organismo mencionado, que originalmente respondió a los intereses de la política comercial de un solo país. Así, por ejemplo, las decisiones podrían ser bloqueadas por las partes en conflicto y las recientes diferencias entre Estados Unidos y la Unión Europea (UE) en el sector agrícola, la propiedad intelectual y los servicios financieros, condujeron a la paralización de las negociaciones en diversos momentos y al comprensible desencanto en torno a la operatividad del GATT.¹⁵

El proteccionismo alienta los procesos de regionalización en la economía internacional. Las áreas o zonas de libre comercio, las uniones aduaneras o los mercados comunes, son excluyentes respecto a terceros. Así, la UE privilegia a sus 15 miembros¹⁶ pero discrimina al resto del mundo. Japón hace lo propio en su zona de influencia en el Sudeste Asiático, además de la existencia de algunas organizaciones que como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) persiguen metas muy particulares. El Mercosur, que opera como unión aduanera, ha dispuesto la consolidación de un arancel externo común para atender las relaciones comerciales con los países del orbe. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) favorece las relaciones económicas de Canadá, Estados Unidos y México a costa de sus vínculos con el resto del mundo. Con la regionalización se acentúa la concentración del comercio en un espacio geográfico claramente identificable. Los países de la UE realizan alrededor de 70% de sus intercambios comerciales totales entre ellos. En América del Norte, México y Canadá concentran alrededor de las tres cuartas partes de su comercio exterior con Estados Unidos, en tanto que para este país aquéllos son su primer y tercer socios comerciales, respectivamente. Era previsible, por tanto, que la regionalización afectara desfavorablemente al GATT, de la misma manera que a la OMC le plantea un gran desafío.

LA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS

Parte integral de la política exterior de Estados Unidos es su política comercial, es decir, se trata de un instrumento para promover y defender su seguridad y sus intereses en el extranjero.¹⁷ Tras la depresión económica de los años treinta, el Congreso transfirió los poderes en materia de comercio exterior

15. Jeffrey Schott, *More Free Trade Areas?*, Institute of International Economics, Washington, 1987, pp. 9-10.

16. Alemania, Bélgica, Luxemburgo, los Países Bajos, Italia, Francia, el Reino Unido, Portugal, España, Grecia, Irlanda, Dinamarca, Austria, Suecia y Finlandia.

17. El cuerpo de instituciones que se encargan de formular la política comercial externa de Estados Unidos constituye un sistema de multiagencias que ejercen contrapesos mutuos y que promueven los intereses de Washington en el mundo. A la cabeza de las instituciones se encuentra la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), responsable de formular y ejecutar la totalidad de la polí-

a diversas instancias, que de hecho constituyen una verdadera maraña de intereses que intervienen en las relaciones comerciales de ese país con el mundo.

La política comercial de Estados Unidos es a la vez flexible y compleja y está sujeta a la acción de diversos grupos políticos y económicos, por lo que es muy difícil que sus socios comerciales puedan desarrollar relaciones económicas predecibles. El GATT constituyó un marco de "certidumbre comercial" loable durante los primeros decenios de la posguerra. Hoy la certidumbre se ha perdido y quizá la única certeza que se tiene es la amenaza de represalias comerciales indiscriminadas.

En términos generales los objetivos de la política comercial externa estadounidense son los siguientes:¹⁸

i) Reducir las distorsiones y las barreras al comercio interno y en el exterior a fin de que las fuerzas del mercado operen libremente y sea posible ampliar el intercambio. La política comercial estadounidense, junto con las otras políticas, se basa en la creencia en el imperio de la ley y la eficacia de la economía de mercado.

ii) Para que la política comercial contribuya al crecimiento sostenido y no inflacionario debe asegurar el libre flujo de bienes y servicios a lo largo de las fronteras internacionales; permitir y favorecer ajustes en el mercado ante los cambios económicos, y aceptar las acciones gubernamentales orientadas a obtener ventajas comparativas mediante la manipulación de las condiciones de la competencia.

La política comercial estadounidense. La USTR representa al gobierno de Estados Unidos en todas las actividades del GATT (ahora de la OMC) en las discusiones, encuentros y negociaciones que tienen lugar en el seno de la OCDE cuando estas actividades se relacionan con el comercio; en las negociaciones en el marco de la UNCTAD y otras instituciones multilaterales cuando aquéllas tienen que ver con el comercio; para otras negociaciones bilaterales y multilaterales donde el comercio es el asunto central. La oficina está encabezada por el Representante Comercial de Estados Unidos, integrante del gabinete gubernamental con rango de embajador, responsable ante el Presidente y el Congreso. En orden de importancia a la USTR le siguen el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA), del que dependen el Servicio Agrícola Extranjero (FAS) y la Oficina de Cooperación y Desarrollo Internacional (OICD); el Departamento de Comercio de Estados Unidos (USDC) del que dependen la Administración Internacional del Comercio (ITA), los Servicios Comerciales Extranjeros y de Estados Unidos, la Política Económica Internacional, el Desarrollo Comercial, la Administración de las Importaciones, y la Oficina de Administración de las Exportaciones; el Departamento de Defensa de Estados Unidos (DOD); el Departamento del Trabajo, el Departamento del Tesoro del que depende el Servicio de Aduanas del Departamento de Estado; la Comisión de Comercio Internacional; el Banco de Importaciones y Exportaciones; la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (IDCA), de la cual dependen la Agencia para el Desarrollo Internacional (IDA), la Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior (PIC), y el Programa de Comercio y Desarrollo. GATT, *Trade Policy Review. The United States of America*, Ginebra, marzo de 1990, pp. 50-57.

18. Llama la atención que buena parte de estos objetivos están presentes en el preámbulo del texto del TLCAN pese a que, sin duda, México y Canadá cuentan con ciertas prioridades que no necesariamente coinciden con las de Washington, sobre todo si se piensa en la política comercial mexicana, correspondiente a la de un país en desarrollo al que la desigualdad en los términos de intercambio en escala internacional lo han afectado sobremanera.

iii) Eliminar las prácticas comerciales desleales, las medidas proteccionistas y otras políticas distorsionantes en el país y el exterior. Las acciones comerciales que faciliten el ajuste interno de la industria estadounidense a un cambio económico rápido deberán ser temporales y promover especialmente la competitividad.¹⁹

En los setenta, cuando Estados Unidos ya experimentaba un deterioro de su liderazgo en el desarrollo de la economía internacional, se establecieron diversas legislaciones en el terreno comercial, entre ellas, las actas de Comercio de 1974,²⁰ de Acuerdos Comerciales de 1979, Tarifaria y de Comercio de 1984 y de Competitividad y Comercio Ómnibus de 1988.²¹

En el marco del nuevo proteccionismo, Estados Unidos recurrió a acciones comerciales unilaterales que, con la amenaza de represalias,²² le permitirían abrir mercados para sus bienes y servicios, lo que en muchos casos no sólo obedecía a la resistencia de sus socios, sino a la baja calidad de los productos estadounidenses.

Durante la posguerra el comercio exterior se convirtió en un componente fundamental del producto nacional bruto (PNB) estadounidense, aunque las importaciones superaron por amplio margen a las exportaciones. En 1987 el déficit comercial llegó a 159 000 millones de dólares, manteniéndose por arriba de los 100 000 millones hasta el comienzo del decenio de los noventa, pese a la depreciación constante del dólar desde 1985. El financiamiento del creciente consumo respecto a la producción nacional convirtió a Estados Unidos en el mayor deudor del mundo, perdiendo una parte de su soberanía económica en favor de los acreedores extranjeros. Al empeorar el desempeño comercial estadounidense y crecer las demandas de sus socios respecto al pago de los préstamos, ello se interpretó como una prueba clara del declive económico de esa nación. Su liderazgo tecnológico, productividad y base manufacturera fueron desafiados por sus socios comerciales, en especial por Japón.²³

En 1982 Estados Unidos planteó el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, aunque la propuesta se enfrentó a un gran escepticismo. En noviembre de ese año se efectuó una reunión ministerial en el GATT con pocos

19. GATT, *op. cit.*, p. 11.

20. En ella se encuentra la Sección 301 que constituye un mecanismo que intenta garantizar el acceso de Estados Unidos a los mercados de sus principales socios comerciales cuando éstos incurran en prácticas "injustificables", "irracionales" y "discriminatorias". Steven Husted, *El libre comercio en el hemisferio occidental y las leyes comerciales de Estados Unidos. El rol de la sección 301*, BID/CEPAL, Documentos de Trabajo sobre Comercio en el Hemisferio Occidental, febrero de 1993, 48 pp.

21. En esta legislación se introdujo la disposición denominada *Super 301*, concebida para combatir prácticas comerciales genéricas o sistémicas mediante la identificación de acciones y países prioritarios. Sólo estuvo vigente en 1989 y 1990, aunque durante la campaña electoral de 1992, William Clinton propuso reactivarla mediante una *Super 301* ampliada.

22. John Saxe-Fernández, "Globalization: Processes of Integration and Disintegration", *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 8, núm. 2, invierno de 1994, pp. 203-223.

23. Pietro S. Nivola, *Regulating Unfair Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1993, p. 2.

resultados concretos. Ello reveló que ese país no contaba con los elementos para encabezar una nueva ronda de negociaciones que garantizara sus intereses y menos aún que resultara aceptable para sus socios comerciales. Frente a ese panorama, Estados Unidos desarrolló otras iniciativas que quizá recibieron menor difusión, pero que se adecuaban más a sus prioridades que a las negociaciones multilaterales para la liberalización del comercio internacional.

Así, de 1978 a 1979 se aprobaron cuatro iniciativas de ley que autorizaban la restricción de importaciones por un monto de 18 000 millones de dólares. Posteriormente se emitieron otras seis disposiciones aplicables a otras tantas esferas del comercio.²⁴ Numerosos analistas se preguntaban el grado de correspondencia entre esas leyes y la propuesta de realizar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el marco del GATT.

Tras la Ronda de Tokio, Estados Unidos instauró un modelo proteccionista en la agricultura como respuesta a los subsidios de los europeos. El crédito para los subsidios y las garantías para la exportación de los productos agrícolas se extendieron ampliamente. El Comité Agrícola del Senado aprobó una legislación que permitiría a Estados Unidos usar, para efectos de promoción de sus exportaciones, todas las herramientas que emplean los países del Mercomún europeo, como subsidios y créditos. En el financiamiento de las exportaciones, en marzo de 1982 el Eximbank estadounidense aprobó los primeros dos créditos mixtos para Chipre y Turquía, condicionados a la adquisición de bienes y servicios estadounidenses.²⁵

Lo anterior es una muestra de la notable dependencia de Estados Unidos con respecto a los mercados internacionales, así como del relativo declive de su hegemonía. La creciente debilidad de esa economía aumentó la influencia del comercio en sus variables económicas internas. La capacidad de respuesta del rendimiento por sectores, del empleo y los beneficios respecto a la política comercial externa se incrementaba a medida que la participación de las importaciones y exportaciones se elevaba. Cuando la participación del comercio era reducida, incluso los embargos (recuérdense los de granos contra la entonces Unión Soviética, como represalia por la invasión de Afganistán, los bloqueos comerciales contra Cuba y Viet Nam, etc.) en importaciones y exportaciones tuvieron pequeños efectos en las industrias nacionales.

A medida que la participación del comercio creció, la política respectiva fue incapaz de atender las metas internas y de defenderse contra la competencia "desleal" de las prácticas comerciales de empresas extranjeras.²⁶ De manera análoga, a medida que el resto del mundo ha tenido un crecimiento respecto a Estados Unidos, su dependencia de ese país disminuyó. Así, esa economía se torna en un "jugador menor" y de ahí su apoyo al bilateralismo.

24. J.D. Richardson, "The New Political Economy of Trade Policy", en Paul Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1982, p. 262.

25. J.D. Richardson, *op. cit.*, p. 263.

26. *Ibid.*

El bilateralismo se considera una forma para desarrollar el comercio con menor riesgo en términos económicos y políticos. Los acuerdos de ese tipo permiten, entre otros aspectos, corregir los desajustes en la balanza de pagos de Estados Unidos. Cabe destacar que los países que aparecen como candidatos idóneos para concluir acuerdos de libre comercio con los estadounidenses mantienen un intercambio comercial superavitario con esa nación (véase el cuadro 3).

C U A D R O 3

Saldo de la balanza comercial de Estados Unidos con países seleccionados, 1990 (millones de dólares)

Japón	-41 071	India	-705
Taiwan	-11 184	Noruega	-567
China	-10 417	Suiza	-507
Alemania	-9 419	Argentina	-330
Venezuela	-6 339	Yugoslavia	-207
Consejo de Cooperación del Golfo	-5 429	Finlandia	-141
Nigeria	-5 426	Nueva Zelandia	-66
Italia	-4 736	Portugal	90
Corea del Sur	-4 094	Grecia	258
Brasil	-2 915	Chile	351
Tailandia	-2 302	Francia	528
Malasia	-1 848	Paqnistán	534
Singapur	-1 820	Turquía	1 073
México	-1 797	Egipto	1 852
Suecia	-1 527	España	1 899
Indonesia	-1 446	Reino Unido	3 196
Colombia	-1 136	Australia	4 102
Filipinas	-911	Unión Europea	6 156

Nota: Estos países o regiones se encuentran enlistados en el 1991 *National Foreign Trade Estimates Report* como naciones poseedoras de barreras contra las exportaciones o inversiones de Estados Unidos. Canadá e Israel no figuran en la lista dado que, hacia 1990, ambos ya tenían suscritos acuerdos de liberalización comercial con Estados Unidos.

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos.

El bilateralismo estadounidense plasmado en los acuerdos de libre comercio con Israel en 1985, con Canadá en 1989 y con México en 1994, encaja en la dinámica de liberalización comercial selectiva o restringida a ciertos socios comerciales que interesan a Washington, además de que contribuye a exacerbar el proteccionismo y las represalias indiscriminadas contra terceros países que pretenden comerciar con los estadounidenses.

El proteccionismo de Estados Unidos es la causa de que los socios comerciales de ese país emprendan negociaciones para liberalizar el comercio. En particular, Canadá y México, que concentran alrededor de tres cuartas partes de su comercio en el mercado estadounidense, son los que han mostrado más interés por suscribir acuerdos con compromisos que proporcionen un margen de certidumbre sobre el comportamiento de la política comercial externa de su vecino común.

El bilateralismo no sería desdeñable en tanto fuera temporal, excepcional y operara de manera conjunta o como complemento del GATT o de la ahora OMC. Desafortunadamente, ha empeza-

do a remplazar al multilateralismo enarbolado por esos organismos, debilitando el establecimiento de reglas claras que beneficiarían a la mayor parte de las naciones del planeta una vez concluida la guerra fría.

El bilateralismo, sin embargo, tiene algunas ventajas. Por un lado, destaca la celeridad de las negociaciones entre dos o más países, algo que el GATT no logró por lo menos en las pasadas cuatro rondas de negociaciones comerciales. Por ejemplo, en 1983 el presidente estadounidense, Ronald Reagan, y el primer ministro de Israel, Yitzhak Shamir, hablaron de la conveniencia de suscribir un acuerdo de liberalización comercial. El documento base se redactó con celeridad sorprendente y el 22 de abril de 1985 era signado para entrar en vigor en septiembre del mismo año.²⁷ El acuerdo comercial entre Canadá y Estados Unidos se firmó tras 18 meses de negociaciones, en 1987 y 1989. El TLCAN, sin los acuerdos paralelos, tomó 13 meses de negociaciones, y aquéllos se redactaron y aprobaron de enero a septiembre de 1993.

El bilateralismo también permite negociar aspectos específicos en las agendas comerciales de los países. Es evidente que aun cuando hay temas que se abordan en los foros multilaterales requieren una "adaptación" a las necesidades y prioridades particulares de determinados países y regiones. Además, la medidas adoptadas en ciertos acuerdos de liberalización comercial en escalas regional y bilateral han ayudado a plantear opciones al GATT/OMC.²⁸

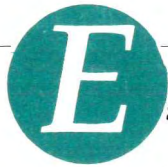
Pero en un mundo tan interdependiente, el exclusivismo comercial que todo acuerdo bilateral entorpece la consigna de que los intercambios mundiales deben ofrecer las mismas oportunidades a todas las naciones, sentando en cambio las bases para una costosa guerra comercial. Salvo la Unión Europea, cuya concepción integracionista es ambiciosa y amplia al abarcar una vasta gama de sectores económicos, los procesos de liberalización comercial en otras regiones son limitados. Además, en la medida en que cada agrupación regional fija sus propios tiempos y prioridades, disminuye la transparencia requerida para fortalecer la liberalización comercial multilateral. Este hecho es de singular relevancia cuando se trata de potencias comerciales como Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.

MÉXICO ANTE LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA ESTADOUNIDENSE

México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de Canadá y Japón. En la medida en que la nación estadounidense ha perdido márgenes de maniobra en las negociaciones comerciales multilaterales frente a la Unión Europea y Japón, ha debido volver los ojos a países que por su importancia económica pueden permitirle resarcir su capacidad de influencia en el mundo.

27. Katleen F. Patterson y Dennis James Jr., *Lessons Learned from the United States-Israel Free Trade Area Agreement*, BID/CEPAL, WP-TWH-34, abril de 1993, 31 pp.

28. "No Evidence of Polarization of World Trade Among Three 'Blocs', and No Clash Between World and Regional Systems - Says New WTO Report", *WTO Focus*, núm. 3, mayo-junio de 1995, p. 6.



Es preciso insistir en la promoción de políticas industriales que doten de seguridad y capacidad competitiva en el largo plazo a Estados Unidos en coordinación con Canadá y México, en un proceso regionalizador horizontal, forjador de simetrías, reductor de las desigualdades existentes

En el decenio de los ochenta, particularmente, Estados Unidos promovió la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio con un reducido número de países, entre ellos sus principales socios comerciales, debido a tres razones fundamentales:

i) El reconocimiento de que las negociaciones comerciales multilaterales en el seno del GATT no le permitirían defender de manera adecuada sus intereses comerciales. Esa percepción tomó nuevos bríos con el inicio de la Ronda de Uruguay en 1986, cuando salieron a relucir las enormes diferencias de opinión entre Washington, Bruselas y Tokio en temas tan relevantes como el comercio agrícola y la propiedad intelectual. El bilateralismo, entonces, permitiría a Estados Unidos dos cosas: incrementar su poder de negociación, ya que evidentemente sería más sencillo suscribir acuerdos con Israel, Canadá o México, que con un centenar de países en Ginebra, y presionar a sus socios comerciales participantes en la Ronda de Uruguay haciéndoles ver que una negativa a Washington derivaría en un mayor acercamiento de éste al bilateralismo.

ii) La preocupación estadounidense en torno al Acta Única Europea que entró en vigor en 1987 con el propósito fundamental de acelerar la integración económica en Europa Occidental²⁹ y la tendencia de la UE a negociar como bloque en el GATT –independientemente de algunas objeciones individuales, como las externadas por Francia con respecto al desmantelamiento de los subsidios a la agricultura o la protección a las industrias culturales de ese continente– tornaron más difícil para Washington promover sus intereses en ese foro. Por si fuera poco, el número de miembros del Mercomún europeo creció de nueve a 12 en el decenio de los ochenta (Grecia en 1980 y España y Portugal en 1986), lo cual se consideró como un peligroso regionalismo proteccionista desfavorable a los intereses comerciales estadounidenses. El bilateralismo, entonces, permitiría a Estados Unidos incrementar su poder de negociación *vis-à-vis* Bruselas y Tokio.

iii) Se consideraba que la corrección del enorme déficit de

29. Durante la Ronda de Uruguay, Estados Unidos temía que a medida que se concretaran las acciones integracionistas del Mercomún europeo, más se alejaría Bruselas del multilateralismo. C. Michael Aho, *U.S. Trade Policy at a Critical Juncture*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1990, p. 7.

la balanza comercial estadounidense podía revertirse con acuerdos bilaterales de liberalización comercial que dieran acceso institucionalizado a los mercados de sus principales socios.³⁰

Frente a los objetivos de la política comercial externa estadounidense durante los ochenta y principios de los noventa, México se convirtió en el destinatario natural de los esfuerzos de su vecino septentrional por mejorar su posición negociadora en el GATT, encarar el desafío integracionista de la Unión Europea y buscar la generación de un superávit en sus intercambios con los mercados mexicano y otros del hemisferio occidental.

Así, luego de las reformas económicas efectuadas por el gobierno mexicano a partir de 1982, la suscripción del TLCAN con Estados Unidos y Canadá parecía sellar la transición del país a la modernidad mediante la participación activa en los mercados internacionales, a la vez que los agentes económicos internos quedaban expuestos a la competencia mundial.

El TLCAN aceleró una serie de políticas que México ya había implantado de manera unilateral desde 1982. El Tratado institucionalizó a partir de 1994 –y frente a Estados Unidos y Canadá– los cambios inducidos por la reforma de la economía mexicana y dotó a ésta de un enorme grado de certidumbre con miras a atraer el capital y la tecnología requeridos para el crecimiento futuro. Es decir, el TLCAN en muchos sentidos dio el carácter de irreversible a la apertura comercial, la desregulación, el adelgazamiento del Estado y la privatización.

LA CRISIS MEXICANA Y LA POLÍTICA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE

Se ha aceptado que la llamada primera crisis del siglo XXI des- cansa en el reacomodo mundial de liquidez asociado con el ciclo económico de los países industrializados. Cuando Estados Unidos se encuentra en recesión, sus necesidades de recursos disminuyen y la tasa de interés baja. Las llamadas eco-

30. Sidney Weintraub, "Western Hemisphere Free Trade: Getting From Here to There". *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, BID/CEPAL, Washington, 1995, p. 348.

nomías emergentes,³¹ que han liberalizado sus mercados financieros, captan esos recursos y cuando el vecino comienza a recuperarse demanda fondos, aumenta el rédito y salen recursos de esas economías. Un indicador de lo anterior es que los años de mayor despegue de los países en desarrollo coinciden con los de menor crecimiento y tasas de interés en las economías industrializadas.³²

La crisis mexicana obligó a Estados Unidos a revalorar sus márgenes de maniobra en el marco del bilateralismo comercial, sobre todo considerando los efectos de la desregulación y la apertura unilateral en la economía de México. Al respecto se debe recordar que:

i) Para los sectores productores de mercancías, la apertura comercial y los acuerdos negociados durante los últimos años suponían la posibilidad de amortiguar la contracción del mercado interno mexicano con un aumento de las exportaciones.

ii) La apertura comercial elevó el contenido importado de los productos mexicanos y también la oferta de bienes de consumo.

iii) La apertura comercial provocó que muchos negocios cuyo giro era la producción de manufacturas se dedicaran a comercializar artículos importados, lo cual, ante la caída del mercado interno, afectó la capacidad productiva del país, mucho más incluso que en la crisis de 1982.

Las empresas mexicanas con experiencia en el comercio internacional pueden beneficiarse de la devaluación, pero las que sólo atienden el mercado interno deben desarrollar canales de distribución y modificar las características de sus productos. El crecimiento de las exportaciones de las empresas que se encuentran en el primer caso se debe más a la contracción del mercado interno que a la devaluación, lo cual coloca en desventaja a los socios comerciales del país, en particular con los que existen tratados de liberalización comercial y no se tiene, en cambio, una coordinación en políticas macroeconómicas.³³

31. Denominación aplicada a países o territorios que en su conjunto poseen casi la mitad de la población mundial, que cuentan con las economías de más rápido crecimiento en el planeta y tienen gobiernos comprometidos actualmente con el dinamismo comercial y la cooperación con Estados Unidos. Casi todos cuentan con instituciones económicas nacionales y políticas aún frágiles y en proceso de transformación. Dichos países o territorios son: China (incluyendo Taiwan y Hong Kong), la India, Indonesia, Brasil, México, Turquía, Corea del Sur, Sudáfrica, Polonia y Argentina. John Stremmler, "Clinton's Dollar Diplomacy", *Foreign Policy*, núm. 97, invierno de 1994-1995, pp. 18-19.

32. "Globalización financiera, organismos mundiales y crisis nacionales", *Examen de la Situación Económica de México*, vol. LXXI, núm. 834, mayo de 1995, p. 184.

33. Un caso que cabe mencionar es el del maíz. Para cumplir en 1994 con el compromiso previsto en el TLCAN de importar 2.5 millones de toneladas de maíz sin arancel de Estados Unidos, el gobierno mexicano debió realizar diversas maniobras emergentes de subsidios muy onerosas para el erario. Para desahogar los excedentes se vendió el grano muy barato a la industria ganadera (con subsidios de hasta 31 millones de dólares) y se concedió financiamiento y almacenamiento a bajos precios a la industria de harina de maíz. La tendencia a producir excedentes del grano (observada desde 1990 con motivo de la política de precios de garantía) no se pudo eliminar en 1994, pese a la entrada en vigor del Procampo, uno de cuyos objetivos es desestimular la siembra del maíz en regiones que no se caracte-

En suma, aunque la crisis económica no es atribuible al TLCAN, es indudable que la sobrevaluación del peso dotó a los mexicanos de un enorme poder de compra de productos y servicios en el exterior sin que las exportaciones mexicanas pudieran crecer a un ritmo equivalente. En 1994 Estados Unidos registró un superávit de su balanza comercial con México de 5 000 millones de dólares.³⁴

Cabe destacar que cuando el Tratado entró en vigor el 1 de enero de 1994, diariamente partían de Laredo un promedio de 1 500 camiones cargados con diversos productos para México y se vaticinaba que hacia finales de 1995 el superávit de Estados Unidos con su vecino del sur sería de cerca de 9 000 millones de dólares. En septiembre de 1993 el representante comercial estadounidense, Mickey Kantor, explicaba a los congresistas que "se ha llegado al consenso de que el TLCAN generará unos 200 000 empleos relacionados con las exportaciones estadounidenses en 1995".³⁵

El ajuste de la economía mexicana dio lugar, entre otros aspectos, a un superávit de su intercambio comercial con Estados Unidos. Algunos analistas del Economic Policy Institute de Washington estimaban que el déficit de los estadounidenses con los mexicanos podría alcanzar los 15 000 millones de dólares al cierre de 1995.³⁶ En el período enero-junio de ese año las exportaciones de Estados Unidos a México cayeron 11.9%, en tanto que las ventas de éste a aquél se incrementaron 29%, según el Departamento de Comercio. La tasa de desempleo en Laredo se ubica en 13.8%, tendencia que se observa en toda la franja fronteriza. De hecho, el Departamento del Trabajo informó que alrededor de 35 000 estadounidenses han solicitado su participación en el programa de capacitación, luego de haber perdido sus trabajos.³⁷

Los objetivos de la política comercial externa estadounidense deben replantearse ya que: 1) La Ronda de Uruguay culminó en diciembre de 1993 y se acordó crear la OMC en sustitución del GATT; 2) la UE evoluciona hacia formas más complejas de integración y está prevista una cumbre de los 15 socios comunitarios en el primer semestre de 1996 a fin de analizar los logros y obstáculos de la integración, sobre todo en torno al Sistema Monetario Europeo (SME), y 3) la economía mexicana, al

terizaban por cultivar el grano con anterioridad a 1990. Por ello, 1994 vio la luz con inventarios de alrededor de 1.8 millones de toneladas de maíz (cifras de Estados Unidos), que aunadas a los 19.2 millones que se produjeron en el año agrícola 1993-1994 (según la Secretaría de Agricultura de México) y a los 2.3 millones de toneladas que obligatoriamente debieron importarse, México registró una oferta interna récord de 23.2 millones de toneladas, de las cuales casi 6 millones debieron desahogarse en la venta de maíz al subsector pecuario.

34. "North American Trade. Skidmarke", *The Economist*, 14 de octubre de 1995, pp. 77-78.

35. "Peso's Collapse is Mexico's Trade Gain", *The Guardian Weekly*, 27 de agosto de 1995, p. 14.

36. Asimismo, existe la preocupación de que se pierdan unos 300 000 empleos en Estados Unidos, cuya existencia se debe, en buena medida, al superávit comercial acumulado con México. Thea M. Lee, *False Prophets. The Selling of NAFTA*, Economic Policy Institute, Washington, p. 2.

37. "Peso's Collapse is Mexico's Trade Gain", *op. cit.*

igual que la de los países latinoamericanos, cuenta con capacidades comerciales muy limitadas para absorber los desequilibrios comerciales de Estados Unidos.

En la actualidad el intercambio mexicano-estadounidense arroja un saldo en favor del primero. A causa de la contienda electoral en Estados Unidos se cuestionará severamente el libre comercio con México y la utilidad que han tenido para la política comercial externa estadounidense proyectos como la Iniciativa para las Américas, enunciada en septiembre de 1990 (que planteaba básicamente tres objetivos en el terreno de las relaciones interamericanas: emprender negociaciones para reducir el endeudamiento de los países latinoamericanos; promover las inversiones en el área y, especialmente, instaurar un régimen de libre comercio continental)³⁸ y la Cumbre de las Américas de 1994 (que se fijó como objetivos inmediatos la admisión de Chile al TLCAN y la conversión de las Américas en una vasta zona de libre comercio para el año 2005).

En ese entorno deben considerarse también las demandas de ciertos sectores estadounidenses que piden la denuncia del Tratado por parte del gobierno de Washington.

CONCLUSIONES

Estados Unidos precisa replantear su política comercial externa de cara al multilateralismo que postula la OMC y a las condiciones de las economías de América Latina, parte integral de su estrategia para participar en la competencia intercapitalista de finales de siglo.

En la actualidad preocupa la presencia de la unilateralidad y bilateralidad comerciales. Ejemplo de ello fue la disputa entre Estados Unidos y Japón por el sector automovilístico y el escaso margen de maniobra de la OMC en la que fue una de las confrontaciones más severas encabezadas por dos de las economías líderes del sistema capitalista contemporáneo.³⁹


38. Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, Alianza/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991, p. 264.

39. En una entrevista de la *Far Eastern Economic Review* al director general de la OMC se le planteó la siguiente pregunta: "¿Está preparada la OMC para hacerse cargo de la disputa entre Japón y Estados Unidos en el sector automovilístico?". El funcionario respondió: "Contamos con un mecanismo para resolver las controversias, que fue creado para que todos los gobiernos miembros enfrenten las disputas. ¿Cómo funcionará? No lo sé.... Ciertamente ello dependerá de la voluntad de los gobiernos miembros. Quiero que los estadounidenses y los japoneses encuentren una solución bilateral a sus problemas, no porque el sistema no pueda hacerse cargo de sus disputas, sino porque queremos resolver las controversias, no hacerlas más difíciles o desafiantes. Espero, en el interés de todos, que esta disputa desaparezca tan pronto como sea posible." En pocas palabras, Ruggiero acepta la marginalidad del multilateralismo cuando se enfrentan los intereses de dos potencias comerciales, hecho que puede desencadenar cierta frustración en torno a la viabilidad de la OMC, sobre todo en momentos en que las naciones menos desarrolladas claman por mejores condiciones en términos de acceso a los mercados consumidores, como los que se encuentran en América del Norte, Europa Occidental y Asia Suroriental. Véase "Ruggiero: ciudadano del mundo", *Etcétera*, núm. 123, 8 de junio de 1995, p. 6.

La política comercial externa estadounidense, aunada a la interdependencia y la globalización, conducen al proteccionismo y a la amenaza de recurrir a acciones unilaterales como la Sección 301, la Super 301 o la Super 301 "Ampliada" propuesta por William Clinton en la campaña electoral de 1992.⁴⁰

En un entorno comercial tan deteriorado como el que prevalece, deben revitalizarse los programas multilaterales de negociación, los cuales legitiman las medidas adoptadas y crean una disposición psicológica a la cooperación.

Debe pensarse también en un multilateralismo interregional o interbloques, en el entendido de que los procesos de regionalización se erigen en actores dinámicos de las relaciones internacionales. Esa es una tarea inmediata para la OMC. Por otro lado, los modelos de represalias de Estados Unidos y otros importantes actores del comercio internacional deben reglamentarse a fin de conocer con antelación los riesgos a que se exponen los países que incurran en prácticas comerciales desleales. Cabe aclarar que esas represalias deberían establecerse a partir de un modelo multilateral, administrado y monitoreado por la OMC.

Por otra parte, es preciso insistir en la promoción de políticas industriales que doten de seguridad y capacidad competitiva en el largo plazo a Estados Unidos en coordinación con Canadá y México, en un proceso regionalizador horizontal, forjador de simetrías, reductor de las desigualdades existentes, cooperativo frente a los grupos económicos que se han dislocado o están en vías de serlo como resultado de los ajustes inherentes a la liberalización comercial, pero también exigente de eficiencia y calidad en la producción. La finalidad última de todos los procesos comerciales debe ser el bienestar social, donde la mayor cantidad de seres humanos satisfaga sus necesidades elementales y sea posible aspirar a un orden internacional menos desigual. 

40. El común denominador de estas iniciativas es la calificación de países que incurren en presuntas "prácticas comerciales desleales" según el gobierno estadounidense. Así, Washington da a conocer una lista de socios comerciales que, en su opinión, restringen el acceso de productos estadounidenses a sus mercados. El Representante Comercial de ese país posee la facultad de establecer un período de 12 o 18 meses, dependiendo del caso, para resolver satisfactoriamente el problema o bien para aplicar represalias contra los países correspondientes. Aunque originalmente las *Super 301* fueron pensadas contra Japón, responsable de la mitad del déficit comercial de Estados Unidos con el mundo, durante su vigencia se llegaron a elaborar listas de hasta 38 países, incluyendo a Canadá e Israel, que ya para ese tiempo tenía suscritos sendos acuerdos de libre comercio con la Unión Americana. Lo que es más: México fue incluido en la lista de "países prioritarios" en 1989 en la *Sección Especial 301* por su inadecuada protección a los derechos de propiedad intelectual. En 1990, México logró su remoción de la lista luego de comprometerse ante el gobierno estadounidense a modificar su legislación en materia de patentes. Empero, el peligro es claro: no por ser México parte del TLCAN puede esperar la exención de represalias comerciales en el caso de que una *Super 301* contra países latinoamericanos. Roberto Bouzas, "U. S.-Latin American Trade Relations: Issues in the 1980s and Prospects for the 1990s", en Jonathan Hartlyn, Lars Schoultz y Augusto Varas (eds.), *The United States and Latin America in the 1990s. Beyond the Cold War*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1992, pp. 169-170.