

Globalización, regionalismo, unilateralidad: la estrategia comercial de los Estados Unidos

VÍCTOR M. GODÍNEZ

La política económica internacional de los Estados Unidos registra desde principios de los ochenta marcados cambios de orientación. Hasta entonces —y prácticamente durante todo el periodo de posguerra— esa política fue diseñada y ejecutada al interior de un enfoque cuya prioridad estratégica era la organización y mantenimiento de un régimen económico internacional cuya operación se concebía de acuerdo con las reglas y normas instauradas en los Acuerdos de Bretton-Woods. En ese marco, y dada su calidad de entidad hegemónica, los Estados Unidos descartaron la posibilidad de promover o participar en iniciativas regionales de carácter económico.¹ Este enfoque, sin embargo, empezó a sufrir algunas modificaciones sustantivas en la década de los ochenta, y en especial en el ámbito de la política comercial. Ante la irrupción de una serie de acontecimientos críticos internos y externos que se encadenaron de manera persistente a partir de la recesión de 1973, la sociedad estadounidense entró en un largo proceso de transición económica. Además de largo, este proceso ha sido accidentado. En trabajos anteriores fueron analizadas con cierto detalle las tendencias de largo plazo o estructurales que subyacen en el desempeño cíclico de la economía estadounidense y, a la vez, las principales definiciones de la política económica desde el inicio de la década pasada.² Ahora se pretende explorar algunos efectos de este proceso conjunto en la estrategia comercial de los Estados Unidos y, en particular, de la incorporación a ella de dos objetivos aparentemente contradictorios: la liberalización global y la constitución de acuerdos regionales. Según se mostrará a continuación, son estos dos referentes básicos del intenso debate que, desde el inicio del presente decenio —a raíz de la negociación del TLCAN—, sostienen en el terreno comercial las fuerzas políticoeconómicas de los Estados Unidos.

Entre la liberalización global
y los acuerdos regionales: un breve acercamiento a los puntos
de referencia del debate

En el correr de la década pasada —y conforme transcurría la reestructuración de la economía nacional y mundial—, los Estados Unidos añadieron a su tradicional política, en pro de un régimen global de comercio, acciones tendientes a favorecer la constitución de arreglos regionales. En efecto, al mismo tiempo que el régimen multilateral de comercio, instaurado a la salida de la segunda guerra mundial, entraba en lo que habría de revelarse como una fase muy prolongada de negociación —la Ronda Uruguay del GATT, en la que este país desempeñó un papel central—, Estados Unidos iniciaba una intensa actividad negociadora a escala regional. Como resultado, en 1985 suscribió un Acuerdo de Libre Comercio con Israel y en 1989 otro más con Canadá.³ Posteriormente, después de más de tres años de negociación, firmó el TLCAN con México y Canadá. Este ciclo concluyó casi paralelamente con la finalización de la Ronda Uruguay del GATT, que trajo consigo la

constitución de la OMC y la consiguiente instauración de una nueva institucionalidad del orden multilateral de comercio. En los años subsiguientes, el gobierno estadounidense ha emprendido o apoyado nuevas iniciativas regionales, como las del Area de Libre Comercio de las Américas o la del Regionalismo Abierto de Asia-Pacífico en el marco de la APEC,⁴ al tiempo que continúa clamando por ampliar y profundizar tanto el alcance como la cobertura del régimen multilateral de comercio codificado en las disposiciones de la OMC.⁵

Para las autoridades comerciales de los Estados Unidos y un número importante de especialistas no hay contradicción ni incompatibilidad en una estrategia que impulsa simultáneamente la liberalización global del comercio y la instauración de acuerdos regionales. No obstante, en algunos sectores políticos y sociales, así como entre algunos expertos, prevalecen otros puntos de vista. En general, éstos expresan críticas, escepticismo y preocupaciones en relación con la congruencia y la concordancia entre estos dos componentes del enfoque dominante en la política comercial estadounidense en este fin de siglo. Para estos sectores, la prosecución de acuerdos e iniciativas regionales significa una desviación de la ruta tradicional de los Estados Unidos como potencia con intereses estratégicos globales, a saber, su apego exclusivo con un orden de comercio multilateral que, como el instaurado después de la segunda guerra, responda a los intereses y se organice bajo la égida y los principios de la entidad hegemónica. Algunos de los miembros más connotados de esta corriente de opinión, como el economista Jagdish Bhagwati, señalan que esta tradición incluye una oposición explícita a las diversas formas de discriminación comercial y que los arreglos regionales representan una institucionalización, entre los países participantes, de prácticas discriminatorias de los flujos de comercio provenientes de los no miembros.⁶ También argumentan que así como producen efectos de "desviación de comercio", los acuerdos regionales también pueden acarrear efectos de "desviación de intereses", es decir, que al involucrarse activamente en iniciativas regionales los países corren el riesgo de disminuir su interés en el sistema multilateral, actitud que entorpecerá la evolución de este último e incluso terminará por debilitarlo. Para sus críticos los arreglos regionales son, en resumen, contradictorios con los principios esenciales del multilateralismo⁷ —enfoque que, desde su punto de vista, es el más adecuado para preservar los intereses estratégicos de los Estados Unidos en el comercio mundial.

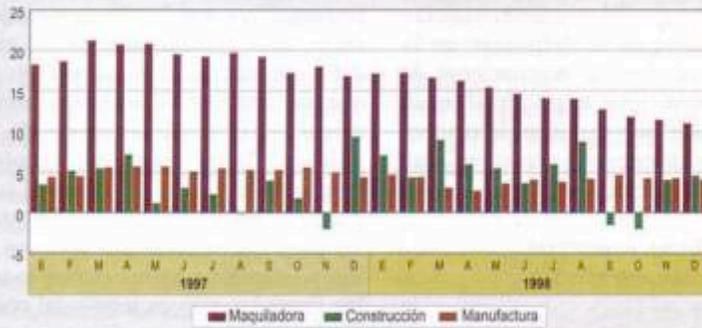
Economía nacional

INDICADORES

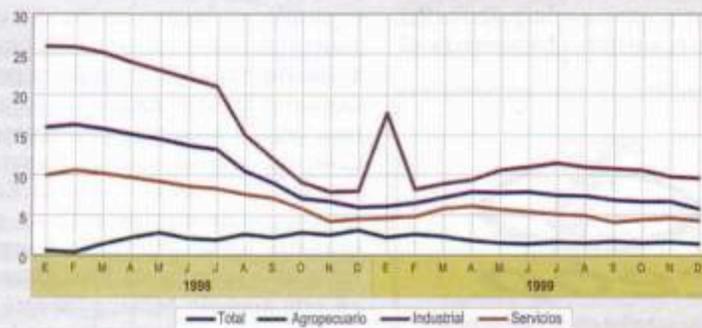
Economía nacional

Empleo y desempleo

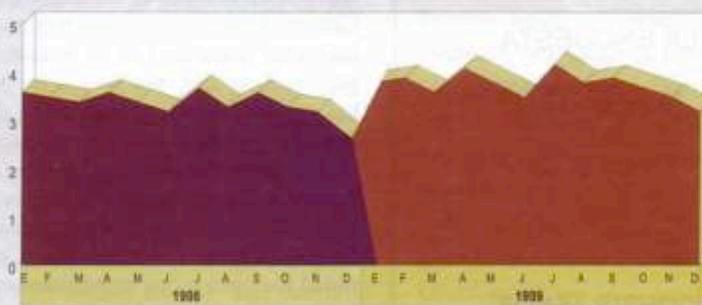
EMPLEO
(VARIACIÓN ANUAL)



ASEGURADOS EN EL IMSS
(VARIACIÓN ANUAL)



DESEMPLEO
(TASA)



Fuente: Capem, *Perspectivas económicas para México*, abril 1998.

Capem/Oxford Economic Forecasting

Los defensores del regionalismo comercial, como ya se dijo, no encuentran contradicción entre éste y el multilateralismo. Por el contrario, su argumento central es que ambos enfoques son complementarios —y necesarios— en la perspectiva de lo que consideran ser uno de los principales objetivos estratégicos de la política comercial de los Estados Unidos: la liberalización del comercio internacional.⁸ Según ellos, el efecto de creación de comercio de los acuerdos regionales generalmente es mayor que el efecto de desviación, con lo cual ejercen una influencia favorable en el dinamismo del mercado tanto en el plano nacional como en el internacional. Lejos de atender contra la liberalización global del comercio —sostiene uno de los abogados intelectuales de esta posición—, los arreglos regionales la fortalecen.⁹ Y la fortalecen a través de vías diversas, por ejemplo cuando estos arreglos resuelven a escala regional temas contenciosos de las negociaciones multilaterales o cuando innovan y perfeccionan aspectos deficientemente contemplados en la normatividad global, adelantando en ambos casos soluciones y pautas que luego pueden generalizarse con cierta rapidez y facilidad.¹⁰ Los defensores de este enfoque de política comercial también suelen señalar los positivos efectos geopolíticos que a su juicio producen los arreglos económicos regionales. Dicen, por ejemplo, que si bien en sus primeros cuatro años el TLCAN no produjo virtualmente ninguna ganancia significativa a la economía de los Estados Unidos, en el terreno estratégico, en cambio, reportó importantes dividendos.¹¹ El factor estratégico es tanto más importante por cuanto que esta corriente de opinión considera que, de acuerdo con la experiencia de los últimos años,¹² el liderazgo mundial de Estados Unidos se ha fortalecido en el terreno de la liberalización global en la medida en que perseguía activamente iniciativas económicas y comerciales de carácter regional. Hasta el presente, entonces, los Estados Unidos habrían desprendido las mejores ventajas de dos estrategias comerciales que, según los críticos de este enfoque, son contradictorias y, a la larga, irreconciliables. Pero antes de discutir las posibles consecuencias de este debate en la definición de la estrategia económica internacional de ese país, conviene explorar algunas de las causas que explican de manera general las razones del actual enfoque de política comercial.

Unilateralismo comercial y prospección estratégica

En otro lugar se ha señalado que este enfoque, en principio ambiguo y contradictorio, prevalece desde la época del presidente Reagan, y que su persistencia se explica en una medida importante porque en la práctica ha sido un mecanismo idóneo para el ejercicio (en unos casos abierto, en otros sutil) del unilateralismo comercial.¹³ En otras palabras, la simultaneidad de iniciativas multilaterales y regionales es un rasgo funcional de la estrategia estadounidense de promover, en todos los niveles posibles de negociación, sus intereses económicos y comerciales. Y de promoverlos con eficacia, utilizando a profundidad las prerrogativas que le otorga su calidad de entidad hegemónica: es así como debe entenderse el balance favorable que en términos de liderazgo internacional realizan los defensores de esta política. Desde los mismos prolegómenos de la Ronda Uruguay del GATT, y ante la evidencia de que su punto de vista era confrontado por diversos países y grupos de países (sobre todo en los llamados nuevos temas del comercio internacional: servicios, inversiones, propiedad intelectual, controversias y otros), los estadounidenses supieron reforzar su posición negociadora por medio del impulso de iniciativas regionales

en las que las disposiciones y arreglos convenidos se estructuraban esencialmente en función de su propio designio. En este sentido, la arquitectura del TLCAN –cuya configuración coincidió con las últimas etapas, las más críticas y decisivas, de la Ronda Uruguay– es ciertamente un caso ejemplar. Como dijo recientemente el influyente economista Fred Bergsten, en este acuerdo México "aceptó virtualmente cada demanda que le fue planteada en las negociaciones (e) hizo virtualmente todas las concesiones".¹⁴ Al instaurarse en estas circunstancias el TLCAN, el mensaje de los Estados Unidos era inequívoco: ante las trabas continuas de la Ronda Uruguay (recuérdese que no fueron pocos los momentos en que se habló de su fracaso y, con ello, del colapso del régimen multilateral de comercio), los Estados Unidos ponían en pie una zona de libre comercio de dimensiones similares a las de la antigua Comunidad Europea y con disposiciones que incorporaban todos los temas contenciosos de la negociación global y otros no contemplados en ésta, todos ellos resueltos y organizados en la perspectiva de sus propios intereses estratégicos. Además, el TLCAN se dotó formalmente de una connotación no excluyente al establecer una cláusula de adhesión (artículo 2204), lo que en cierta forma era una señal de que cualquier país o grupo de países que aceptaran las reglas del juego de esta nueva zona comercial (y previo consentimiento de los miembros fundadores) podría ser incorporado.¹⁵

La funcionalidad e interacción táctica ante las iniciativas regionales y globales de este país han sido explicadas sintéticamente de la siguiente manera: "Los Estados Unidos revirtieron su tradicional aversión al regionalismo al establecer acuerdos de libre comercio con Israel y Canadá después de que la Comunidad Europea bloqueó el inicio de nuevas negociaciones en el GATT. A esto la Comunidad Económica respondió levantando su veto y permitiendo el inicio de la Ronda Uruguay. A finales de los años ochenta, cuando la Ronda Uruguay empezó a debilitarse, los tres países de América del Norte lanzaron la iniciativa de su TLC... Cuando la Ronda casi fracasaba en llegar a un acuerdo antes de la fecha límite establecida, que era el 31 de diciembre de 1983, la cumbre de la APEC celebrada en Seattle en el mes de noviembre de ese año (en la que Estados Unidos advirtió sobre la posibilidad de extender sus iniciativas regionales al Pacífico) indujo a la Comunidad a llegar a un arreglo final en las negociaciones multilaterales. De acuerdo con un negociador europeo, la causa de esta decisión era que los Estados Unidos demostraron tener una alternativa de la que la Comunidad Europea carecía. Las iniciativas regionales también se refuerzan entre ellas: la Declaración de Bogor de la APEC (noviembre de 1994) fue un factor instrumental para galvanizar la reunión cumbre de Miami, celebrada unas semanas después, en la que se estableció el compromiso de crear una zona continental de libre comercio."¹⁶

Hay indicios suficientes para suponer que el gobierno estadounidense no considera agotado este dispositivo estratégico. Lejos de menguar su fortaleza, la tendencia continúa y hasta parece estar en condiciones de ser profundizada, perfilándose, incluso, como uno de los posibles rasgos dominantes de la agenda comercial de este país para el inicio del siglo XXI. La solicitud del presidente Clinton al Congreso para que le conceda la autoridad negociadora de "vía rápida", o fast track, formulada en septiembre de 1997 –solicitud que fue negada en noviembre de ese mismo año y renovada por el presidente en enero de 1998–, es, en este sentido, una clara señal. Los principales argumentos aducidos en favor de la concesión de esta autoridad para emprender nuevas negociaciones comerciales se inscriben en una línea de acción proyectada hacia el siglo XXI.

La meta de la política comercial de los Estados Unidos para los próximos años puede expresarse sumariamente como sigue: abolir o reducir al máximo las barreras que obstruyan el ingreso de sus exportaciones en los mercados internacionales. Para lograrlo, la agenda o programa de negociaciones incluye la culminación de dos grandes proyectos regionales: la instauración de una zona continental de libre comercio (la llamada Iniciativa de las Américas lanzada por el presidente Bush y retomada por Bill Clinton y todos los jefes de Estado latinoamericanos) y la construcción de un "regionalismo abierto" en la zona del Pacífico (la liberalización del comercio y las inversiones comprometida en la segunda reunión cumbre de la APEC y que, como ya fue anotado, deberá ser concretada hacia 2010 entre los países más avanzados, que representan el 90% del comercio de la región, incluyendo hacia 2020 al resto de las naciones integrantes de esta agrupación). El programa de negociaciones también incluye la profundización –igualmente comprometida desde los finales del periodo de gobierno del presidente Bush– de los acuerdos alcanzados en algunos capítulos centrales de la Ronda Uruguay que fueron incorporados a la OMC, en particular los referidos al comercio internacional de servicios y de productos agrícolas. Algunos otros temas de la agenda global de comercio que no están considerados en las resoluciones finales de la Ronda Uruguay, o que fueron incluidos de manera insuficiente, como las políticas de competencia y toda una serie de asuntos sectoriales, son también objeto de las preocupaciones estratégicas de los Estados Unidos en el terreno comercial. Hay incluso algunos especialistas que llegan a proponer el impulso de una Comunidad Económica del Atlántico Norte, como un medio para llevar hasta sus últimas consecuencias el objetivo, formulado en la cumbre de Madrid en 1995 por el presidente Clinton y Jacques Santer, presidente de la Unión Europea, objetivo que consiste en reducir o eliminar progresivamente las barreras que obstaculizan el flujo de productos, servicios y capitales a través del Atlántico.¹⁷

Desde luego que la abolición o disminución de las barreras impuestas en el exterior a las exportaciones estadounidenses, si ese objetivo es alcanzado en acuerdos regionales como los que se pretenden impulsar en el continente americano y en la Cuenca del Pacífico, supone, con base en el principio de reciprocidad, que los Estados Unidos también habrán de reducir o eliminar las barreras que ellos imponen a los flujos comerciales de terceros países. La desgravación en los mercados externos exige, sobre esta base, la desgravación del propio mercado. No obstante, los estrategas estadounidenses consideran que su esfuerzo será relativamente menor y con ello mayores las ganancias económicas y comerciales que su país desprenderá de estas iniciativas regionales en caso de que lleguen a concretarse. Con la excepción de México, se considera que los mercados de Asia y América Latina continúan imponiendo fuertes restricciones a las ventas de bienes y servicios estadounidenses. En el caso específico de América Latina, esto fue explicado así por un experto en su testimonio ante un comité especializado de la Cámara de Representantes: "la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) no requeriría cambios sustanciales de la ley y las prácticas de comercio existentes en Estados Unidos; de hecho, como en el TLCAN, un posible ALCA exigiría una liberalización comercial y reformas de la regulación mucho mayores para los otros países suscriptores que para los Estados Unidos". Después añade: "Las economías de América Latina redujeron significativamente sus barreras comerciales en los últimos años, rebajándolas a rangos promedio de 10 a 20% a través de liberalizaciones unilaterales y reformas negociadas en sus pactos subregionales y en el marco del GATT/OMC.

Estos esfuerzos ya removieron mucha agua, pero el núcleo duro de la protección aún está intacto y removerlo requerirá una amplia negociación." Y luego se pregunta: "¿Por qué habrían de estar de acuerdo los países latinoamericanos con una liberalización tan asimétrica?" El mismo responde: "esos países realmente no tienen alternativa si desean competir en los mercados regional y global".¹⁸

La liberalización recíproca que suponen los acuerdos regionales que lleguen a negociarse en América Latina y la región Asia-Pacífico significa entonces, en la prospección estratégica de los Estados Unidos, que los otros países reducirán sus barreras y aranceles a niveles parecidos a los que esta nación ya aplica, al menos en promedio, a la mayor parte de los flujos comerciales provenientes de aquellas dos regiones. Dadas las fuertes asimetrías económicas que en la gran mayoría de los casos prevalecen entre los países de ambas zonas (con las consabidas excepciones asiáticas) y los Estados Unidos, lo anterior equivale a una aplicación perversa de lo que en la jerga de moda entre los economistas se denomina "nivelar el terreno de juego". Los estadounidenses no lo ignoran y es por ello que explícitamente se plantean el asunto de la oportunidad: todos estos países —es decir, sus élites políticas y económicas— están prestos a negociar pactos de liberalización comercial para asegurar el acceso formal de sus exportaciones al mayor mercado del mundo, creyendo, con o sin razón, que con ello darán un paso decisivo en la consolidación de su reforma estructural y de su reinserción, presuntamente "competitiva", en la economía política mundial del nuevo siglo.

En cuanto a los temas globales del comercio, que también aparecen de manera inmediata en la agenda de negociaciones de los Estados Unidos —la mayoría de los cuales deberán ser discutidos y en su caso acordados en el marco multilateral de la OMC—, también existe la convicción de que éste es un momento excepcionalmente adecuado para abordarlos. La economía se encuentra en medio de un prolongado ciclo de crecimiento del producto y el empleo y el clima político interno es el más propicio desde 1994 para que el Ejecutivo solicite y el Legislativo conceda la autoridad negociadora. Además, la situación internacional se presta para que Estados Unidos tome la iniciativa y reafirme su liderazgo, pues tanto Europa como Japón están inmersos en procesos de atonía económica y reordenamiento político institucional que opacan relativamente su accionar internacional y su eficiencia negociadora. Aquí es conveniente citar de nueva cuenta las palabras del influyente director del Institute for International Economics de Washington ante el Comité de Finanzas del Senado, refiriéndose a su país en caso de que no fuera concedida al Ejecutivo la autoridad negociadora de "vía rápida": "Sería trágico si no aprovechamos estas oportunidades para mejorar aún más la posición económica global de Estados Unidos y por consiguiente nuestra situación económica interna."¹⁹

Ahora bien, la experiencia de los últimos tres lustros muestra que la velocidad de las negociaciones globales de comercio es lenta por naturaleza —al menos más lenta que las regionales—, además de ser también más compleja. Establecer acuerdos con un número reducido de contrapartes —sobre todo cuando se es la potencia hegemónica— es ciertamente menos complicado que con varias decenas de países entre los que se cuentan, como es el caso de la OMC y del resto de foros multilaterales, las otras grandes potencias económicas. Es por ello probable que, de conceder el Poder Legislativo la nueva autoridad negociadora demandada, las iniciativas comerciales de carácter regional de los Estados Unidos volverán a marcar el ritmo y tal vez hasta la pauta general de las negociaciones globales en las que este país estará necesariamente involucrado. En ese caso, el

unilateralismo abierto o sutil que en este terreno ha practicado, permanecerá también como uno de los componentes esenciales de su estrategia negociadora de conjunto.

Política comercial y política interna

Conviene ahora preguntarnos sobre los factores internos que pueden influir de manera más directa y decisiva en las posturas que asumirán los estadounidenses en las principales negociaciones comerciales que están en puerta. Pocos temas de la política económica internacional son tan controvertidos en la arena políticosocial de los Estados Unidos como el comercial. La polarización y las tensiones generadas en torno a la suscripción del TLCAN son un ejemplo cuyos ecos todavía resuenan en los pasillos de los centros de poder, decisión y formación de opiniones.

Es creciente la politización del proceso institucional en que se forman y toman las grandes decisiones estratégicas de comercio internacional. En el origen de este hecho hay razones que son a la vez institucionales y económicosociales. Algunas de ellas están incluso relacionadas con las peculiaridades históricofuncionales de la propia economía política de los Estados Unidos. Como se trató de argumentar en un trabajo anterior, la interacción entre política y mercados es un rasgo característico y permanente de este país desde su formación como nación independiente, rasgo que además está profundamente enraizado en su cultura y sistema de valores; uno de los ejes principales de tal interacción fue y sigue siendo la política comercial.²⁰ A esta tradición se añade otra: el carácter abierto del sistema político estadounidense, que admite y hasta cierto punto estimula la acción explícita de los grupos de interés en la facturación de las políticas públicas.

Pero hay otras razones institucionales más específicas y con orígenes más inmediatos. Tal es el caso de la mayor ingerencia que en los últimos lustros fue ganando paulatinamente el Congreso en el ámbito de la política comercial. Este hecho abrió un espacio en el que el Poder Legislativo ejerce una presión constante en la definición de las posturas negociadoras del gobierno en los foros globales, regionales, bilaterales y sectoriales del comercio externo. Dadas tanto su naturaleza como su dinámica de funcionamiento política y electoral, el Poder Legislativo ha sido un terreno fértil para la canalización de las demandas y reivindicaciones de los grupos afectados real o potencialmente por el proceso de reestructuración económica que vive desde el inicio de la década de los años ochenta el capitalismo estadounidense. En la interpretación de un número importante de estos sectores, la competencia internacional es la causa primera, si no es que única, de sus infortunios económicos. A través del Congreso, estos grupos pueden inscribir con relativa facilidad sus demandas particulares en el debate nacional. Su presión ha provocado que el Poder Legislativo sostenga por lo general una posición más dura, agresiva e intransigente que la del Ejecutivo. La incapacidad legal de este último para emprender negociaciones comerciales internacionales sin una autoridad delegada expresamente por el Congreso —el "fasttrack"²¹ es uno de los factores que explican la dispersión de las decisiones en materia de política comercial. Todo esto favorecerá que vuelva a manifestarse con fuerza la acción opositora de estos grupos en el próximo ciclo de negociaciones comerciales. La eficacia de su acción no será medida por su capacidad de impedir las negociaciones o de imponer un rechazo por parte del Congreso a lo que llegue a ser negociado en cada frente, sino más bien por su capacidad de poner en tensión y polarizar el debate público sobre la estrategia

comercial. Es éste el mecanismo idóneo para desprender las ganancias políticas esperadas. Nuevamente, la experiencia del TLCAN así parece demostrarlo.

Por su parte, los sectores favorables a la intensificación del comercio internacional confían que en el nuevo ciclo de negociaciones —y debido a las condiciones económicas y políticas relativamente favorables en que se emprendería si se actúa con rapidez—, su propuesta contará con una mayor base de apoyos sociales y políticos y que el proceso de negociación interna producirá menos desgaste político e institucional que en los años anteriores. Sostienen que la concertación de nuevos acuerdos regionales y globales pavimentará el camino para consolidar los grandes cambios estructurales de la economía en uno de sus flancos de mayor debilidad: la contracción del ingreso familiar real y la degradación consiguiente del patrón distributivo en el transcurso de casi dos decenios. Es un hecho ampliamente documentado que la transformación productiva y tecnológica de los Estados Unidos produjo desajustes económicos y retrocesos sociales y laborales sin precedente en más de medio siglo.²² Aunque los sectores pro comercio internacional están lejos de avalar la percepción de quienes piensan que esta situación fue producida por la intensificación de la competencia externa, sí plantean, en cambio, que un mayor flujo de intercambios con el exterior permitirá ayudar a revertir este estado de cosas. Se aduce que la liberalización regional y global del comercio, al eliminar o reducir aranceles a las exportaciones estadounidenses, será un factor de expansión para los sectores económicos más dinámicos y remunerativos. Y es que, de acuerdo con algunas investigaciones, los trabajadores estadounidenses empleados en el sector exportador perciben ingresos que son entre 15 y 20% más elevados que el salario promedio y su productividad es 20 a 40% más alta que en el resto de la economía. En las empresas exportadoras el empleo crece 20% más rápido que en las no exportadoras y la tasa de quiebras en este sector de la economía es 10% menor en relación con la tasa promedio.²³

En el contexto de este artículo carece de importancia especular sobre qué tipo de correlación de fuerzas habrá de establecerse en esta ocasión entre los sectores políticos, sociales y económicos que en los Estados Unidos se oponen a una mayor liberalización (aún resuena la promesa de fines de 1995 del senador Dole: "ningún otro arreglo comercial en el futuro cercano") y los que la favorecen (su consigna es no perder una oportunidad que ellos consideran casi única para promover los intereses económicos de su país). Lo que interesa es consignar la presencia de ambos sectores y algo más: su capacidad de incluir en el debate político nacional sus respectivos puntos de vista y de movilizarse en favor de estos últimos por los pasillos del poder y la opinión pública. En el supuesto de que el Congreso conceda al gobierno la autoridad de vía rápida para emprender nuevas negociaciones (como el presidente Clinton lo está solicitando), es altamente probable que se verifique un escenario muy parecido al que prevaleció durante todo el proceso —y hasta su final aprobación— del TLCAN. Es decir, un escenario en el que las posturas del gobierno estadounidense estarán claramente definidas en cuanto a sus metas generales (que no serán otras que la liberalización global, regional o sectorial, según el caso); pero esas posturas estarán al mismo tiempo sobredeterminadas por el juego político interno en lo que hace a la definición de los temas específicos bajo negociación (temas que son precisamente los factores que al final inclinan hacia uno u otro lado de la mesa la balanza de un arreglo comercial). De esta manera, la lucha entre los grupos internos de interés se transmitirá a las mesas de la negociación internacional de comercio en que Estados Unidos se involucre. Queda por saber si este mecanismo seguirá reportando beneficios similares a los en el

pasado reciente pudieron retirar de esas mesas los representantes del gobierno estadounidense.

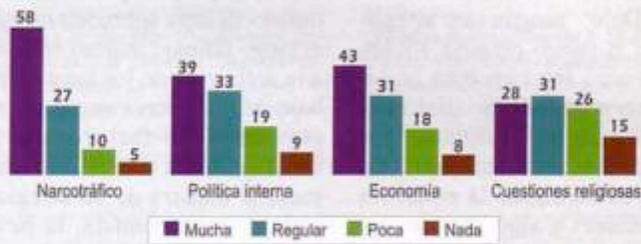
Extranjeros en México

INDICADORES

Extranjeros en México

Percepción de la población

¿ME PUEDE DECIR QUÉ TANTA INFLUENCIA CREE USTED QUE TIENEN LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO RESPECTO A...?

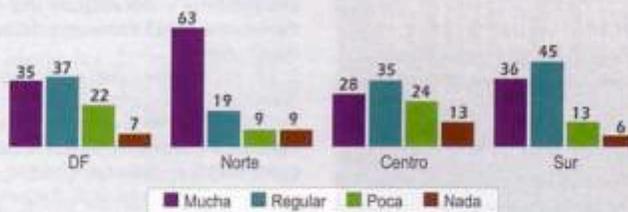


¿ME PUEDE DECIR QUÉ TANTA INFLUENCIA CREE USTED QUE TIENEN LOS EXTRANJEROS EN MÉXICO RESPECTO A...?

NARCOTRÁFICO



POLÍTICA INTERNA



ECONOMÍA



Vitrina metodológica:

Tamaño de la muestra: 1190 entrevistas a nivel nacional; tipo de muestreo: aleatorio por conglomerados, personal a domicilio a personas mayores de 18 años; nivel de confianza: 95%; margen de error: 2.9%



Notas

1 De hecho, durante la posguerra, los Estados Unidos observaron con recelo el proceso de integración europea, pero lo aceptaron por razones políticas y estratégicas que se entienden fácilmente en el escenario de seguridad del mundo bipolar.

2 Cfr. V. Godínez Zúñiga, "¿Hacia una nueva economía? La experiencia norteamericana en la década de los años ochenta", Cuadernos Semestrales, número 19, primer semestre de 1986, CIDE, México; Estados Unidos: los desafíos competitivos después de R. Reagan, Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional, Serie Estudios, número 19, Santiago de Chile, 1989; y "El gobierno del mercado", en R. Fernández de Castro y C. Franco (editores), ¿Qué son los Estados Unidos?, McGraw Hill-ITAM, México, 1996.

3 El antecedente de este acuerdo es el "Auto-pact" de 1965, como se denominó al acuerdo sectorial establecido ese año entre Estados Unidos y Canadá para acelerar la integración comercial y productiva de la industria automotriz. El "Autopact" quedó integrado al acuerdo de 1989.

4 En la reunión de 1994 de los jefes de gobierno de los dieciocho países miembros de la APEC se estableció el compromiso político de crear en la región un régimen de comercio e inversión "libre y abierto" que, para los países desarrollados del grupo (entre ellos Estados Unidos), se instauraría a más tardar en 2010 y, para el resto, hacia 2020. La Agenda de Acción de la APEC,

dada a conocer en Osaka en noviembre de 1995 reafirmó este compromiso.

5 Cfr. F. Bergsten, Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century, documento de trabajo, Institute for International Economics, Washington, DC, 1996.

6 Cfr J. Bhagwati, "Preferential Trade Agreements: The Wrong Road". Law and Policy in International Business, volumen 27, número 4, verano de 1996.

7 J. G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", International Organization, volumen 46, número 3, verano de 1992. De acuerdo con este autor, el funcionamiento del multilateralismo requiere la vigencia de tres principios: i) indivisibilidad, ii) no discriminación o principios organizativos generales y iii) reciprocidad difundida.

8 En este punto conviene hacer notar que ambos enfoques comparten un mismo principio y una misma ideología: el libre comercio.

9 F. Bergsten, "Open regionalism", documento de trabajo 97-3, Institute for International Economics, Washington DC, 1997.

10 El mismo Bergsten cita como ejemplos el capítulo sobre el comercio de servicios del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá y el capítulo sobre inversiones del TLCAN. En ambos casos las disposiciones acordadas innovaron las disposiciones y normas de liberalización dominantes a escala internacional y en ambos casos las disposiciones convenidas sentaron las pautas o crearon el modelo base de lo que posteriormente se ha negociado a escala multilateral en esas materias.

11 Así lo señalaron dos influyentes expertos en una comparecencia ante el Congreso estadounidense: "Un objetivo central (del gobierno) mexicano fuertemente compartido por

los Estados Unidos fue poner candados a las reformas de De la Madrid y Salinas para evitar que futuros gobiernos pudieran revertirlas. En la historia de México han ocurrido frecuentes virajes de la política pública que, a la luz de la creciente democratización de su sistema político, podrían volver a presentarse en el futuro. Las obligaciones del TLCAN incrementan el costo de tales virajes, protegiendo por consiguiente los intereses comerciales de Estados Unidos y México." F. Bergsten y J. J. Schott, "A Preliminary Evaluation of NAFTA", testimonio ante el Subcomité de Comercio, Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, mimeo., Washington DC, 11 de septiembre de 1997.

12 Sobre este aspecto se cita con frecuencia el trabajo de M. Kahler, *Regional Futures and Transatlantic Economic Relations*, European Community Studies Association y Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1995.

13 Víctor M. Godínez, "La política comercial de Bill Clinton, el TLCAN y el Mercosur: ¿es posible el panamericanismo económico?", en L. Bizzozero, K. Bodemer y M. Vaillant (coordinadores), *Nuevos regionalismos. ¿Cooperación o conflicto?*, Universidad de la República Oriental del Uruguay, Fesur y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994.

14 C. F. Bergsten, "American Politics, Global Trade", *The Economist*, 27 de septiembre de 1997.

15 Más tarde, cuando algunos países latinoamericanos, señaladamente Chile, optaron por formar parte del TLCAN, se hizo evidente que era políticamente muy complejo poner en práctica el artículo 2204. Esto no invalida, sin embargo, el efecto de presión que en su momento este hecho ejerció sobre la dinámica de las negociaciones multilaterales.

16 F. Bergsten, "Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century", op. cit.

17 Cfr. E. L. Frost, "Transatlantic Trade: Towards A North American Atlantic Economic Community", testimonio frente al Subcomité de Comercio, Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, mimeo., Washington D C, 23 de julio de 1997.

18 J. J. Schott, "The Free Trade Area of The Americas: U. S. Interests and Objectives", testimonio ante el Subcomité de Comercio, Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, mimeo., Washington DC, julio de 1997.

19 *Ibidem*.

20 V. Godínez, "El gobierno del mercado", en R. Fernández de Castro y C. Franco (editores), *¿Qué son los Estados Unidos?*, op. cit.

21 Esta figura legal fue adoptada por primera vez en 1974. Posteriormente fue renovada en cinco ocasiones y expiró en 1994. Sin esta autorización, como se sabe, las negociaciones comerciales que emprenda el Ejecutivo pueden ser enmendadas y rectificadas, lo que socava por completo la fuerza y la autoridad negociadora del gobierno. Cuando las negociaciones se emprenden con esa autorización del Congreso, éste sólo puede aprobar o rechazar lo negociado, pero no enmendarlo. Conviene sin embargo señalar que en este caso de figura no desaparece la capacidad de presión del Congreso. Como sucedió en la etapa final del TLCAN, su aprobación quedó supeditada a la satisfacción de numerosas condiciones, entre ellas, los llamados acuerdos paralelos sobre cuestiones laborales y ambientales.

22 Véanse entre otras numerosas referencias, J. Rifkin, *The End of Work*, Putnam's Sons, Nueva York, 1995 y el artículo "Running in Place. Recent Trends in US Living Standards", *Competitive Policy*, número 7, septiembre de 1966, Washington.

23 Datos provenientes de J. D. Richardson y K. Rindal, *Why Exports Really Matter*, Institute for International Economics and Manufacturing Institute, Washington, febrero de 1996, citado por F. Bergsten, *Competitive liberalization...*, op. cit.

El autor es doctor en economía por la Universidad de París, socio director de Economía Regional e Internacional SC y profesor de la UNAM.