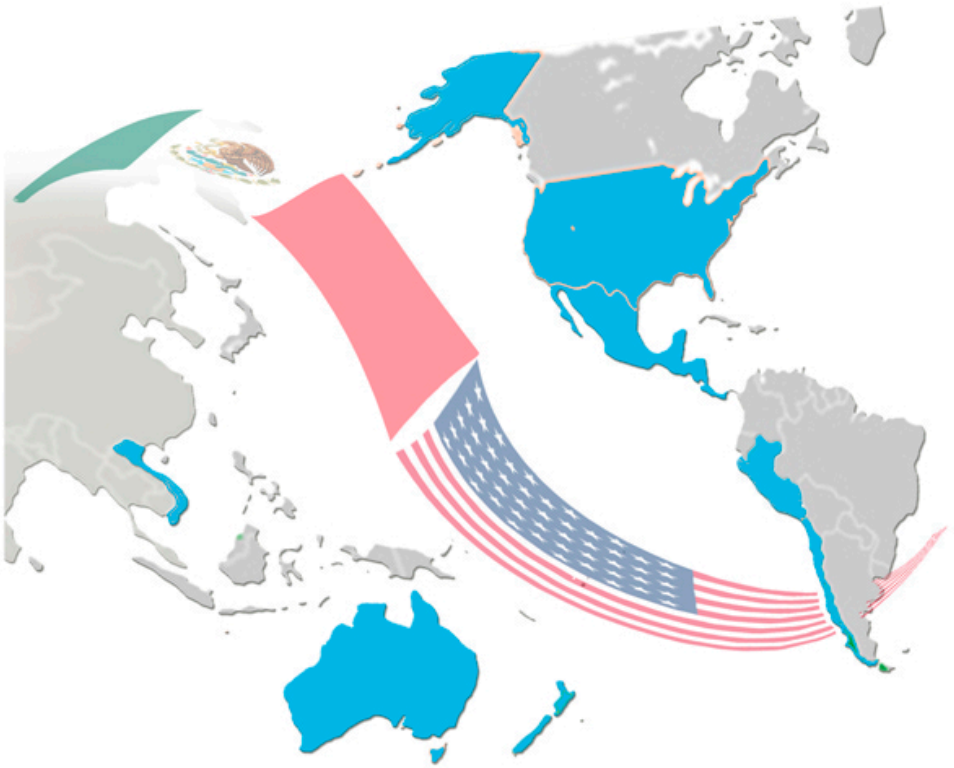


México y Estados Unidos en la Asociación Transpacífica: Teoría y Política



Raúl Gustavo Acua Popocatl
Selene Jiménez Bautista
Darío Ibarra Zavala
(Coordinadores)

México y Estados Unidos en la
Asociación Transpacífica:
Teoría y Política

Colección Textos de Economía

México y Estados Unidos en la Asociación Transpacífica: Teoría y Política

Raúl Gustavo Acua Popocatl

Selene Jiménez Bautista

Darío Ibarra Zavala

(Coordinadores)



Laboratorio de Análisis Económico y Social, A. C.

Laboratorio de Análisis Económico y Social, A. C. www.laes.org.mx
Contacto: darioibarra@yahoo.com

Primera edición, 2016

© Raúl Gustavo Acua Popocatl

© Selene Jiménez Bautista

© Darío Ibarra Zavala

Revisión técnica:

Roberto Valencia Arriaga y José Luis Martínez Marca.

Correctora de estilo: Laura Rodríguez Grajeda

D.R. 2016, Laboratorio de Análisis Económico y Social, A. C.
Tejocotes 178-405, Actipan, C.P. 03230. México, D. F.

www.laes.org.mx

Diseño de Jonathan Daniel Chávez López

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, siempre que se otorguen los créditos respectivos y cuya reproducción no implique un lucro directo o indirecto para terceros o bien se pretenda incluir parte del contenido en algún texto o ensayo.

Editor: Darío Ibarra Zavala

Colaboradores de Edición: Rafael Alberto Durán Gómez, Miguel Castillo González y Diógenes Hernández Chávez.

ISBN: 978-607-96635-5-1



Tiraje: 1,000 ejemplares.

Impreso en México/Printed in Mexico

Este libro fue arbitrado por pares académicos

Contenido

Introducción.....	1
--------------------------	----------

Capítulo 1. El acuerdo de asociación transpacífica: teoría y política

<i>Dr. Imtiaz Hussain</i>	7
---------------------------------	----------

1.1 El TPP ¿una aplicación presidencialista de la política del país pivote?.....	11
1.2 Un puente sobre el océano pacifico.....	11
1.3 Asociaciones y protocolos, ¿la nueva familia de acuerdos comerciales?	20
1.4 La ratificación interna: estructura sin sustancia.....	26
1.5 El Institucionalismo Supranacional: del Neofuncionalismo, a lo que ya no resulta funcional.....	32
1.6 El institucionalismo intergubernamental: el ropaje adecuado para el emperador desnudo.....	36
1.7 El liberalismo competitivo.....	40
1.8 Palabras finales e implicaciones.....	44

Capítulo 2. Apertura Comercial y Crecimiento Económico

Darío Ibarra Zavala

Selene Jiménez Bautista

<i>Aracely Contreras Muñoz</i>	49
--------------------------------------	-----------

2.1 Introducción.....	49
2.2 Antecedentes de México Respecto a la Apertura Comercial: Del Proteccionismo a la Liberalización de los Mercados.....	51
2.3 Distintos enfoques sobre la apertura comercial y el crecimiento económico de México.....	59
2.3.1 Argumentos a favor de la apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México	60
2.3.2 Argumentos en contra de la apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México	63
2.4 La apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México.....	66
2.5 Observaciones finales.....	72
Referencias	74

Capítulo 3. Los Objetivos de la Inserción de México en las Cadenas Globales de Valor, a través de la Negociación del Tratado TransPacífico

Raúl Gustavo Acua Popocatec

<i>Rafaél Alberto Durán Gómez</i>	77
---	-----------

3.1 Antecedentes sobre los objetivos del gobierno Mexicano relacionados con la apertura comercial	77
---	----

3.2	Características de las Cadenas Globales de Valor	82
3.3	México y su inserción en las CGV	84
3.4	Características de la nueva generación de acuerdos comerciales como el TPP.....	89
3.4.1	Características del proceso de negociación del TPP ..	93
3.4.2	Temas de la negociación del TPP directamente relacionados con las CGV.....	94
3.5	Palabras finales	110
Capítulo 4. Estados Unidos y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP		
<i>Rafael Alberto Durán Gómez</i>		
<i>Raúl Gustavo Acua Popocate</i>		
<i>Luis Miguel Castillo González</i>		
		113
4.1	Las variables por analizar.	113
4.2	Antecedentes.....	115
4.2.1	Periodo 1929-1945.....	119
4.2.2	El multilateralismo después de la Segunda Guerra Mundial. Periodo 1945-1970	127
4.2.3	La transformación global y primeras limitaciones al multilateralismo (1970-1986)	137
4.2.4	Cimientos del Comercio Global, bilateralismo y regionalismo incipiente. Periodo 1986-2008	147
4.2.5	Regionalismo abierto. Periodo 2008-2015	157
4.3	Palabras finales	171
4.4	Conclusiones generales.....	173
Bibliografía.....		179
Hemerografía		193
Índice de tablas		197
Índice de gráficas		199
Sobre los autores		201

Introducción

Desde la década de los 1990's llamaron la atención en el ámbito internacional los conocidos como tigres asiáticos. En un mundo dominado por occidente y donde el océano Atlántico era el centro de la actividad económica mundial, empezaron a mostrar un acelerado crecimiento economías asiáticas, entre ellas China, Singapur, Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur, entre otras. Ello provocó que el mundo reconociera que había algo más que Japón en el oriente, en especial China logró trascender tanto que a nuestros días es la segunda economía más influyente del mundo.

Con el advenimiento de los tigres asiáticos, el Pacífico retomó importancia en el contexto internacional, las antes pequeñas economías asiáticas se volvieron importantes actores internacionales, y actualmente varios países del resto del mundo buscan hacer negocios con ellos, -preponderantemente alianzas con China- en búsqueda de contagiarse de su crecimiento acelerado; sin embargo, no es el único país o mercado meta, Taiwán, Singapur, India y otros países se volvieron influyentes y piezas claves en el sistema internacional de comercio.

En 2006 se firma un acuerdo previo para formar la Asociación Económica Estratégica Transpacífica, la cual agrupaba a dos países asiáticos (Singapur y Brunei), uno de Oceanía (Nueva Zelanda) y uno sudamericano (Chile); de ahí que este cuadrángulo que cruzaba el Pacífico recibiera el nombre de Transpacífico. La propuesta fue bien recibida y de interés para la primera economía del mundo y consecuentemente para varios países más, iniciando así una ola de países que solicitaron su inclusión en las negociaciones. Actualmente, además de los cuatro países fundadores, se han agregado a las

negociaciones Estados Unidos, Canadá, Japón, México, Australia, Malasia, Perú y Vietnam, cada uno en busca de sus propios intereses y metas de mejora económica.

El presente libro encontró en el futuro Tratado Transpacífico un objeto de estudio con la meta puesta en la prospectiva, ante la entrada de México al mismo. El objetivo es brindar herramientas de análisis ante la entrada de México al Transpacífico y, con base en ello, prever qué tan benéfico puede ser este Tratado para la economía mexicana, así como cuáles son las condiciones de negociación necesarias para un adecuado desarrollo de las relaciones y alianzas con los países miembros.

Las preguntas centrales que guían a la investigación son las siguientes: ¿Qué novedades, en cuanto al tipo de temáticas que se abordan en el TPP, estas presentes en este compromiso comercial en comparación con otros Acuerdos de Libre Comercio firmados entre socios comerciales en el pasado reciente? ¿Qué teorías de Relaciones Internacionales explican el surgimiento e interés de los actores por firmar el TPP? ¿Cuáles han sido los resultados recientes de la apertura comercial para la economía mexicana, previos a la firma del TPP? ¿Cuáles son los intereses y las oportunidades del TPP para el principal socio comercial de México (los Estados Unidos, en el TPP)? ¿Qué elementos de continuidad y discontinuidad de la política comercial de Estados Unidos están presentes en el TPP? ¿Qué oportunidades brinda el TPP para que México se inserte eficientemente en las llamadas cadenas globales de valor?

Para responder a estas preguntas, en el primero de los capítulos el Dr. Imtiaz Hussain en “El Acuerdo de Asociación Transpacífica: Teoría y Práctica” realiza una relevante aportación al analizar desde cuatro puntos de vista teóricos el TPP y sus posibles consecuencias: partiendo de las teorías sobre los procesos de ratificación, el neofuncionalismo y el supranacionalismo, la teoría del intergubernamentalismo institucional, y el liberalismo. Se argumenta que la iniciativa Asociación Trans-Pacífica busca aprovechar las

oportunidades que Oriente presenta a Estados Unidos para contrarrestar el poder económico de China; sin embargo, los intereses de China y de todos los países del mundo hacen que este contrapeso no sea algo inmediato, ni fácil de lograr. La dinámica de América, Oceanía y Asia dibuja un escenario diferente al que enfrentó Estados Unidos en el Atlántico en la segunda posguerra mundial, donde la dinámica América-Europa permitió a Estados Unidos fortalecerse y sentar las bases que le han dotado de hegemonía mundial; incluso, países muy cercanos a Estados Unidos, como México y Canadá, tienen la mira puesta en China y en los países asiáticos que la rodean. Por ello, al revisar adecuadamente el escenario presente, la historia del multilateralismo, las posibles inserciones al Acuerdo y las consecuencias de esas inserciones, se logra el propósito fundamental de comprender la dinámica internacional del futuro inmediato. Después de utilizar el arsenal teórico mencionado, el Dr. Imtiaz Hussain obtiene importantes conclusiones, entre las cuales se encuentra la necesidad de nuevas teorías que permitan estudiar este fenómeno, así como la invitación a los colegas para desarrollarlas.

Darío Ibarra y Selene Jiménez, ante la posibilidad de concluir las negociaciones de un nuevo Tratado Internacional para México, hacen un recuento de la historia de apertura comercial de nuestro país a través de Acuerdos y Tratados Internacionales y las repercusiones que esta apertura ha tenido en variables importantes como las importaciones y exportaciones, pero principalmente en el crecimiento económico del país. El crecimiento económico es necesario para que las condiciones de vida de su población mejoren, así, gran parte de la política económica gira en torno a ese logro, no siempre con buenos resultados. Desde la década de los 1970's, la economía internacional cambió de paradigma hacia economías abiertas, como una alternativa para reactivar el crecimiento mundial, la crisis de deuda en 1982, obliga a México a abrirse a partir de la década de los 1980's, el proceso de apertura económica una vez iniciado se ha profundizado constantemente en México. Por medio de algunos indicadores, en "Apertura Comercial y Crecimiento Económico", se demuestra que no existe suficiente evidencia para afirmar que la apertura comercial

conlleve mayor crecimiento económico, dejando la interrogante: si más apertura no nos va a traer mayor crecimiento económico ¿vale la pena un tratado más?

El Dr. Gustavo Acua, en “Los objetivos de la inserción de México en las Cadenas Globales de Valor, a través de la Negociación del Tratado TransPacífico”, señala que para México es necesario unirse a las cadenas globales de valor si desea que esta asociación TransPacífica contribuya a su industrialización y crecimiento económico. La experiencia de México con antiguos acuerdos y tratados no ha sido la mejor, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a pesar de ser el más influyente en la economía de México, no le permitió a México insertarse ventajosamente en las cadenas globales de valor, sino como un eslabón que aporta muy poco, por lo tanto, el beneficio en la industrialización y desarrollo posteriores también es pobre. Bajo la óptica del Dr. Acua, la negociación previa a la firma del tratado, por parte de México, dio lugar a la redacción de reglas que con el paso del tiempo se volvieron ineficientes. La novedad de las negociaciones del Tratado TransPacífico es el espíritu de las cadenas globales de valor que desea reglamentar, para con ello lograr que todos los miembros se integren adecuadamente. Los cinco ejes temáticos que darán forma a la integración de México en las cadenas globales de valor son: a) el trato a las empresas estatales, b) la logística internacional, c) servicios transfronterizos, d) finanzas transfronterizas y, e) oportunidades para las Pymes; en este capítulo, se da un panorama de la negociación y sus implicaciones de cada uno de éstos ejes.

Gustavo Acua y Rafael Durán, por último, en el capítulo “Estados Unidos y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP”. Analizan históricamente, el desarrollo de la política comercial de los Estados Unidos para comprender su actual estrategia de negociación comercial selectiva, en donde participan simultáneamente países desarrollados y países en desarrollo, y en las cuales están poniendo a prueba la elaboración de nuevas reglas y disciplinas comerciales, antes de llevarlas al sistema multilateral de

comercio. El punto de partida de su análisis consiste en analizar seis variables causales que a juicio de los autores, han influido determinadamente en la formulación de la política comercial, y al tiempo estudian dos resultados o consecuencias de la interacción de las variables sugeridas, para cada uno de los cinco períodos recientes en los que se dividió la evolución de la política comercial. Las seis variables causales son: 1) el número de actores participantes en las negociaciones internacionales lideradas por los Estados Unidos; 2) Los intereses fundamentales que ha tenido el gobierno de los Estados Unidos (particularmente el poder Ejecutivo) en la instrumentación de la política comercial; 3) el peso que tuvo o tiene la política interna de los Estados Unidos en la definición de la política comercial en el período bajo estudio; 4) La principal autoridad encargada de formular y ejecutar la política comercial (el poder Ejecutivo o el Legislativo o ambos simultáneamente); 5) El tipo de negociación que prevaleció con los socios comerciales en la mesa de regateo internacional, si ésta fue predominantemente cooperativa (integrativa), o predominantemente conflictiva (distributiva). Y 6) Los costos que estuvieron involucrados en los procesos de cooperación entre los Estados Unidos y sus socios comerciales.

Capítulo 1. El acuerdo de asociación transpacífica: teoría y política¹

*Dr. Imtiaz Hussain,
Profesor emérito Universidad Iberoamericana.*

Según un cliché muy conocido, el sol sale por el oriente y se oculta en el poniente. Esto que parece ser un lugar común geográficamente hablando, también se está convirtiendo en una realidad comercial en el siglo XXI. La sorprendentemente alta tasa de crecimiento de China no sólo depende de inundar los mercados occidentales, sino también de atraer a los inversionistas de esa región²; en contrapartida, el lento crecimiento económico de Occidente no ha podido marcar ni el ritmo económico global, ni puede sostener la recuperación económica sin prescindir del acceso al mercado asiático. A excepción de Japón, los países de Asia han mantenido un proceso de expansión seguido de otro; a excepción de Chile, los países del Hemisferio Occidental con dificultades apenas pueden sostener su propia expansión.

Uno no puede sino sostener que la iniciativa estadounidense de Asociación Trans-Pacífica (TPP) busca aprovechar las múltiples oportunidades presentes en la región, pero sin ceder el liderazgo de Estados Unidos. A través de una propuesta de aprobación legislativa

¹ Traducción. Dr. Raúl Gustavo Acua Popocatl, Profesor de tiempo completo en la UAEM-UAP Nezahualcoyotl, agosto 2015.

² Datos del Banco Mundial, “GDP growth (annual %),” <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=3>, página consultada el 14 de julio de 2015.

por la vía rápida para el TPP sometida al Senado de Estados Unidos controlado por los Republicanos, se aprobó la Autoridad de Promoción Comercial (TPA por sus siglas en inglés) por un margen muy estrecho de votación de 218 a 208, el 23 de junio de 2015³. El presidente Barack Obama, quien firmó seis días más tarde la ley aprobada, llevaba previamente mucho tiempo sin contar con esta autorización, la cual sería una parte central de su "eje de la política exterior dirigida a Asia. . . como contrapeso del poder económico de China" ⁴. Sólo la evidencia empírica podrá decir finalmente cuán efectivo es el TPP "como acción de contrapeso". No obstante, si aislamos y estudiamos cuidadosamente los acontecimientos actuales, los argumentos teóricos que han ayudado a realizar predicciones en el pasado, pueden servir para arrojar luz útil para comprender la dirección, la velocidad y la consistencia de las múltiples variables que están en juego en el TPP.

Cuatro asuntos reclaman ser analizados: a) la oposición al TPP del propio partido de Obama: la líder de la minoría Nancy Pelosi pidió un "nuevo paradigma", el candidato presidencial demócrata Bernie Sanders condenó el acuerdo comercial por haber sido "negociado a puerta cerrada por petición de los grandes negocios"⁵ y Hillary R. Clinton, que había defendido enérgicamente el enfoque de la política "de los EU como un actor [tipo] pivote internacional" cuando era secretaria de Estado (2009-13), ha mostrado menos entusiasmo sobre el tema ahora en su papel de precandidata presidencial demócrata; b) Canadá y México, vecinos discordantes de Estados Unidos, han decidido echar a andar sus propios planes para Asia, lo cual significa

³Sarah Anderson, "What was won in the brutal trade battle," *Huffington Post*, 26 de junio de 2015, <http://www.huffingtonpost.com/sarah-anderson/what-was-won-in-the> ... página consultada el 30 de junio de 2015.

⁴Roberta Rampton and Lindsay Dunsmuir, "Obama signs trade bills into law, says tough battle still ahead," *Reuters report*, 29 de junio de 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/06/29/us-usa-trade-obama-id...>, página consultada el 30 de junio de 2015.

⁵Tomado de Bobswern, "Senator Bernie Sanders: 'The Trans Pacific Trade Agreement (TPP) must be defeated'," *Daily Kos*, 5 de enero de 2015, <http://www.dailykos.com/story/2015/01/05/1355626/-Senator-Bernie-Sanders-The-Trans-Pacific-Trade-TPP-Agreement-Must-Be-Defeated#>, página consultada el 2 de julio de 2015.

una discordancia en América del Norte sobre los métodos que deberían acompañar a su convergencia en los propósitos del acuerdo comercial, esto representa una disociación estratégica que era notoria incluso antes de que Obama tomara el poder; c) las implicaciones desiguales del TPP para América Latina, basado únicamente en la Alianza del Pacífico, el tren del TPP excluye varios vagones importantes; notablemente al socio comercial más grande América Latina para China: Brasil; y d) el multilateralismo queda en riesgo: el TPP contribuirá a aplacar -en vez de pacificar- a China, con este acuerdo Estados Unidos se coloca -a sus 70 años de líder del viejo orden multilateral- nuevamente en el escenario.

Ninguna de estas preocupaciones son revelaciones sorprendentes, y muchos elementos que ayudan a explicarlas están disponibles en la literatura existente sobre el tema. Sin embargo, un análisis teórico de ellas brilla por su ausencia por el momento. Para empezar el debate sostenemos que los acontecimientos que tienen lugar alrededor del TPP contribuyen a anticipar el fin de a) la teoría de la integración regional tal y como la conocemos, y b) el orden comercial multilateral impuesto por los Estados Unidos.

Si las teorías sobre la integración tienen el propósito de facilitar la comprensión, la explicación y la predicción de los fenómenos, en ningún momento desde que fue publicado el libro *A Working Peace System* de David Mitrany en donde se argumentaba que la integración económica tuvo lugar a partir de 1944⁶, ha resultado ser más cierto esto que en la actualidad: Gran Bretaña desafió a los Estados Unidos en las negociaciones de Bretton Woods, sí, perdió la batalla pero siguió siendo parte del nuevo orden⁷; incluso durante la guerra fría, y aun en su etapa más álgida, la integración económica de Europa

⁶David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (London: Royal Institute for International Affairs, 1944). Véase también su propuesta federalista en "The prospect of integration: Federal or function?" *International Regionalism: Readings*, ed., Joseph S. Nye, (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1979), pp. 43-73.

⁷ Un recuento muy interesante de esto aparece en Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Negotiations: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade* (Oxford, UK: Clarendon Press, 1956).

Occidental continuó ininterrumpidamente gracias al orden imperante⁸; pese a algunas crisis específicas, como la crisis mundial del petróleo en 1973-4, la década perdida de América Latina en la década de 1980⁹, los imperativos de seguridad provocados por los actos terroristas del 9/11¹⁰, y la gran recesión económica de 2009-12¹¹, el sistema comercial sobrevivió.

Lo que está en juego es la noción misma de multilateralismo. Basada en los principios comerciales de la no-discriminación, y la reducción global de las barreras comerciales, Gran Bretaña cuestionó en el pasado las propuestas de Estados Unidos recurriendo a las mismas alternativas usadas hoy por China: discriminación (pero Gran Bretaña tenía en el pasado un imperio por sostener, mientras que China busca construir su propio imperio hoy) y la reducción selectiva de las barreras comerciales (Gran Bretaña necesitaba en el pasado su sistema de preferencias arancelarias imperiales para recuperarse de la guerra, mientras que China busca en la actualidad proteger sus industrias incipientes).

A pesar de que los propósitos del TPP no pueden ser culpados de estos acontecimientos, cada uno de los cuatro obstáculos para su realización antes mencionados nos ayudan a reconsiderar el valor teórico del propio TPP. Esos obstáculos pueden reformularse – recurriendo al lenguaje teórico- de la siguiente manera: a) la oposición al acuerdo por parte de los demócratas pone de manifiesto las debilidades del proceso de ratificación y de la teoría que explica tal proceso; b) las acciones económicas independientes de México y Canadá socavan la relevancia teórica neo-funcionalista y supranacionalista de América del Norte; c) la integración económica

⁸John Pinder, “EEC and COMECON,” *International Regionalism*, pp. 22-42.

⁹Sebastian Edwards, *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope* (New York, NY: Oxford University Press, editado para el Banco Mundial, 1995).

¹⁰Imtiaz Hussain, Satya Pattnayak, y Anil Hira, *North American Homeland Security: Back to Bilateralism?* (Westport, CT: Praeger Publishers, 2008).

¹¹ Tomado del título del curso de licenciatura de Paul Krugman, ECO 348, en la Universidad de Princeton: The Great Recession: Causes and Consequences. Véase también su obra “The conscience of a liberal,” *New York Times*, March 20, 2009, from: http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/203//20/the-great-recession-versus-the-great-depression/?_php=true&_type_blogs&_r+0, página consultada el 4 de marzo de 2014.

del Hemisferio Occidental es meramente una proyección empírica de los supuestos del Institucionalismo Intergubernamental; y d) se sigue presentando una subordinación del multilateralismo comercial a la versión de liberalismo competitivo impuesta por EU.

Seis secciones se describen a continuación: en primer lugar se presentan los antecedentes del TPP seguidos de un debate individual para cada uno de los cuatro marcos teóricos que se acaban de mencionar (procesos de ratificación, neofuncionalismo y supranacionalismo, teoría del intergubernamentalismo institucional, y el liberalismo) antes de sacar conclusiones y proyectar las implicaciones de todo lo aquí analizado.

1.1 El TPP ¿una aplicación presidencialista de la política del país pivote?

En esta sección analizaremos dos asuntos: el enfoque de las "asociaciones" del pacífico, y cómo la modalidad de "asociación" sugerida en el TPP se relaciona con los tratados de libre comercio (TLCs).

1.2 Un puente sobre el océano pacífico

Haciendo a un lado a los Estados Unidos, los miembros actuales del TPP son Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, una colección muy diversa de países que comparten a) la proximidad del océano pacífico, b) el poder económico que cada miembro aporta a la alianza, y c) los distintos grados de intervención del gobierno de cada país en sus respectivos mercados¹². Las diferencias notorias entre los países son atemperadas por una aparente plataforma común anti China. Pero mientras que Estados Unidos busca "equilibrar el

¹²Peter A. Petri, Michael G. Plummer, y Fan Zhai, eds., *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration* (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2012), capítulo 2; y "What is the Trans-Pacific Partnership? Advantages, disadvantages, obstacles and next steps," Sobre la economía de EU, tomado de: <http://useconomy.about.com/od/Trade-Agreements/fl/What-Is-the-Tra...>, no se cita una fecha de publicación, pero fue consultada el 30 de junio del 2015.

predominio del comercio" de China (y en un principio, incluso el de la India¹³), China cuenta con la libertad de pedir su futura adhesión al TPP (como si una China condenada al ostracismo quisiera suplicar algo así). En cambio, China ha construido su propia alternativa, en donde una columna de esa estructura está anclada en el Banco de Inversiones e Infraestructura de Asia (BIIA). Cuatro miembros del TPP (Australia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam) pertenecen al BIIA, mientras que Malasia está en proceso de unirse a ellos en esta política dualista. Lejos de quedarse aislada, China tiene una creciente lista de TLCs propios con Brunei Darussalam, Malasia, Singapur y Vietnam en virtud de su calidad de miembro de la ASEAN, y otros acuerdos por separado con Nueva Zelanda y Perú, además que está en proceso de negociación de un TLC con Australia, y acuerdos de inversión pendientes de concluir con Canadá y México. Sólo Japón y Estados Unidos permanecen fuera del área de influencia de China.

Paradójicamente, ambos países están entre los principales socios comerciales de China, lo cual nos lleva a cuestionar si el proyecto del TPP prioriza los intereses colectivos o simplemente aquellos de la primera y la tercera economía más importantes del mundo (Estados Unidos y Japón) contra la segunda economía clasificada a nivel mundial (China). Repasemos la proporción de las importaciones y exportaciones que cada miembro del TPP tiene con China en relación con el total de sus importaciones y exportaciones: para los Estados Unidos éstas representan el 0.3 y 2.7% respectivamente, seguidos en orden alfabético por Australia 0.5 y 10%, Canadá 0.05 y 1.0%, Japón 0.2 y 5.2%, Malasia 1.6 y 4.3%, y México 0.08 y 0.25%, entre sus principales socios comerciales¹⁴. Sí, Japón lleva la delantera en la lista de exportaciones de China (con 5.2 puntos porcentuales) y el tercero son los Estados Unidos (con 2.2), detrás de Malasia (4.3), la primera impresión que se lleva uno es que China no es un socio preponderante

¹³ China no fue la única fuente original de preocupación relacionada con el comercio. Ver Amitendu Palit, *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and Political Implications* (Abingdon, UK: Routledge, 2014).

¹⁴ Todas las cifras de esta sección fueron tomadas del Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics, Yearbook, 2014* (Washington, DC: International Monetary Fund, 2014).

de ninguno de los otros miembros del TPP. Así, con el propósito manifiesto de que el TPP servirá "para equilibrar el predominio del comercio de China", los números de los flujos comerciales no parecen sostener este objetivo, sobre todo cuando algunos miembros del TPP han estado construyendo relaciones económicas con China independientemente, como por ejemplo, los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) Canadá y México.

Un argumento similar se aplica a la relación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) con China: sólo 4 de sus 10 miembros (y un país asociado) pertenecen al TPP, mientras que los otros 6 han preferido establecer acuerdos comerciales y económicos individuales con China, más que como miembro del TPP. Puede que estemos asistiendo a un regionalismo al estilo "spaghetti-bowl": puesto de moda en todo el Hemisferio Occidental durante la década de 1990, el modelo de acuerdos comerciales representado metafóricamente por el spaghetti-bowl se refiere a aquellos países que buscan establecer múltiples acuerdos comerciales simultáneamente, a lo largo de tres dimensiones como mínimo: con alguna de las economías avanzadas (para construir la llamada "ancla externa"), con algún nuevo socio (sobre todo de las economías "emergentes" de Asia), y un acuerdo intra-regional¹⁵.

¿Cómo están clasificados los doce países aspirantes a construir el TPP, en las exportaciones e importaciones totales de China? En términos de exportaciones, Estados Unidos encabeza la lista: absorbió el 16.7% de las exportaciones totales de China en el 2013. Seguido de Japón con el 6.8%, Vietnam con el 2.2%, Malasia con 2.0%, Singapur 2.0%, Australia 1.7%, Canadá 1.3%, México 1.3%, y Chile 0.6%. Uno inmediatamente nota, si sacáramos a Japón de la lista, que los Estados Unidos por ellos mismos representan más exportaciones chinas que

¹⁵José Raul Penales, "The Hemisphere's spaghetti bowl of free-trade agreements," *Quarterly Americas* (Spring 2012), tomado de: <http://americasquarterly.org/perales>, página consultada el 13 de julio de 2015; y Luis Abugattas Majluf, *Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries Under the 'New Regionalism'*, serie temas de política comercial y materias primas, #27 (Nueva York, NY: United Nations Conference on Trade and Development, 2004),

los otros diez países del TPP juntos. En cuanto a las importaciones chinas, el mismo patrón se manifiesta: Japón representa el 8.3% de las importaciones totales de China en 2013, los Estados Unidos 7.5% Australia 4.7%, Malasia 3.1%, Singapur 1.5%, Canadá 1.2%, Chile 1.1%, México 0.5%, Nueva Zelanda 0.4% y Perú 0.4%, entre las cifras más notables.

A partir de estas cifras, uno identifica la ausencia de una justificación económica para hacer que el TPP sea un instrumento para equilibrar la influencia de China, por lo que sugerimos que la atención debe dirigirse hacia la política. Un argumento podría ser, de hecho, que en virtud de que los Estados Unidos y Japón absorben mucho más exportaciones de China, que lo que esta importa de ellos, el enfoque mercantilista de China no puede provocar otra cosa que no sea un choque con la relativa apertura comercial de Japón y los Estados Unidos (con su nivel arancelario promedio de 1.4%, los Estados Unidos son mucho más abiertos que incluso Japón). Aunque estas cifras comerciales no nos informan mucho sobre los volúmenes reales del comercio y los valores comerciales involucrados, al enterarnos cuánto más grande es la economía de Estados Unidos cuando se compara a la de China nos da una idea de lo que está en juego: el 16.7 por ciento de las exportaciones totales de China que los Estados Unidos absorben, sigue siendo mucho más que el 7.5% de las importaciones que China realiza de los Estados Unidos. Por esto, argumentamos que el TPP busca nivelar el terreno de juego, lo cual no es para nada un argumento nuevo: se aplica con mayor vigor por parte de los Estados Unidos, y se desarrolla con frecuencia contra China por parte de varios miembros del TPP. Sin embargo, China no sólo ha buscado suavizar su enfoque mercantilista a través de los incentivos de la inversión extranjera, la ayuda económica y la asistencia para el desarrollo otorgada en particular a los socios menos desarrollados, sino que también muchos de los socios han encontrado en China un mercado con un menor número de obstáculos, y además ofrece un futuro promisorio, al tiempo que satisface necesidades de acceso al mercado para nuevos productos y servicios.

Sin embargo, recurrir al mercantilismo de China como un incentivo para crear el TPP puede abrir paso a nuevos problemas: a) invita a las represalias chinas: desde que China creó el BIIA se percibe que el juego que aspira desempeñar China está basado en la reciprocidad (dando y dando), y que esta táctica ya está en marcha, tanto en perjuicio de sus socios como del mundo en general (a través de una política de disminución de los precios); a) la exposición a una asimetría de intereses: con la propuesta del TPP, los Estados Unidos están tratando de ser los líderes de una docena de países que pueden fácilmente renunciar a los compromisos del TPP a través de negociaciones individuales con China; y c) la combinación de ambos elementos antes mencionados: ambas amenazas se han venido presentando en el terreno de juego de las relaciones comerciales en donde se percibe cómo China, al no ceñirse a las normas de Estados Unidos basadas en la reciprocidad, está imponiendo con éxito sus propias reglas mercantilistas sobre el mundo en general, mientras que los Estados Unidos están batallando para imponer sus propias reglas basadas en la reciprocidad. Todo esto significa que -en algún momento- se pudieran presentar condiciones para cambiar las reglas del juego comercial mundial.

En el fondo de todo, lo que está en juego es la continuidad del orden multilateral de comercio, un orden en donde los Estados Unidos se mantienen como un actor central en la actualidad, del mismo modo que lo fue en 1947, cuando abogó por el multilateralismo actuando solo. Basado como está en la reciprocidad y la no discriminación, éste es el sistema que está siendo amenazado, pero no únicamente por China: los propios Estados Unidos tiene una larga historia de promoción de sus intereses nacionales encubiertos en el manto multilateral (como lo es la descarada protección de sus productos agrícolas desde la década de 1940, y sutilmente desde la década de 1980); y con China ahora haciéndolo de la misma manera, el orden multilateral existente no puede sobrevivir en la medida en que las dos principales economías mundiales se convierten en violadores de sus normas, y en donde seguir haciéndolo provocará, de hecho, su colapso, si esto sucede China se mantendrá por delante de Estados

Unidos, ya que tiene mecanismos alternativos como el BIIA ya en funcionamiento, mientras que el proyecto TPP diseñado por Estados Unidos tiene todos los vacíos que acabamos de explicar en los párrafos anteriores.

Frente este *leitmotiv* del TPP, algunas de las estadísticas utilizadas para vender al TPP como el "área de libre comercio más grande del mundo" en realidad contribuyen a que pierda su brillo. Por ejemplo, los 1.5 mil millones de dólares de los bienes comerciados durante el 2012 entre los países miembros representaron el 40 por ciento de los 88 mil millones de dólares del producto interno bruto (PIB) total del mundo, y los 242 mil millones de dólares de valor de los servicios que fluyeron un año antes entre los aproximadamente 800 millones de personas de los países que están negociando el acuerdo, constituyen apenas el 25 por ciento de todo el comercio mundial¹⁶. Con más de 50 miembros, y una población neta superior a los 2 mil millones de personas, el BIIA alternativo de China está muy por delante en ambas cifras presentadas en este párrafo. Si el propósito es aumentar las cifras dentro del TPP como una forma de "equilibrar" a China, esto resultaría apenas la segunda mejor opción, que de plano integrar a China en el TPP. Como las relaciones entre China y los EU no están en crisis todavía, uno se pregunta, ¿por qué contribuir a crear conflicto en ellas? Si China fuera admitida al TPP, los volúmenes y los valores del comercio escalarían más allá de las cifras citadas por sus defensores. Por tanto, no queda claro por qué en lugar de buscar un "equilibrio" a la influencia económica global de China a través del TPP (que conlleva el riesgo del aislamiento de China, y sus concomitantes represalias) no puede ser logrado por los Estados Unidos unilateralmente, recurriendo a un estrategia bilateral de negociación basada en el *quid pro quo*.

Así como las fuerzas reales presentes en el escenario comercial mundial quedan eclipsadas por los fines abstractos que se persiguen en acuerdos como el TPP, la inexplicable competencia entre los miembros del TPP para involucrarse económicamente con China se

¹⁶ Véase "What is the Trans-Pacific Partnership?"

convierte en una acción aparentemente contradictoria. Por ejemplo, más inversión directa estadounidense va a China que a cualquier otro país del TPP, a pesar de las disputas comerciales. A este tipo de arreglos exclusivos pertenece el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras (FIPA por sus siglas en inglés) firmado con Canadá a partir de 2012 con la esperanza de ampliar las inversiones relacionadas con China, en momentos incluso en que las diferencias basadas en el comercio prevalecen entre ambos países. Cuatro socios de la Alianza del Pacífico liderada por México tiene un plan similar para cosechar algunos beneficios en las relaciones comerciales con China a pesar de los déficits comerciales que se presentan con este país: Chile y Perú ya están subidos en el carro del TPP, mientras que los otros no miembros del TPP, Colombia y Costa Rica, parecen satisfechos con la Alianza del Pacífico adoptada en 2012, pero a partir de 2013 han buscado alguna forma de ampliar el comercio y la inversión con Asia a través de un TLC¹⁷.

Una estrategia llevada a cabo por México más allá de la Alianza del Pacífico ha sido invitar a las empresas chinas para financiar su renovación de infraestructura. Esta propuesta presentada en 2013 es por un valor de 300 mil millones de dólares, pero es sólo la punta del iceberg de los compromisos de China con América Latina¹⁸. En América Central, por ejemplo, Nicaragua invitó al grupo empresarial Xinwei Telecom Enterprise de China (del financiero rebelde Wang Jing) para construir un canal interoceánico como el que EU construyó en Panamá, por un valor de 40 mil millones de dólares. Además, China tiene su propia política de país "pivote" en América Latina, pues actualmente tiene presencia en distintos foros: como sucede con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), así como "Alianzas Estratégicas" con Brasil, México, Perú, y

¹⁷ El presidente de Perú, Alan García, fue el principal promotor. Véase Nneka Etoniru, "Explainer: What is the Pacific Alliance?" *Americas Society/Council of the Americas*, mayo 17 de 2013, tomado de <http://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacific-alliance>, página consultada el 8 de julio de 2015.

¹⁸ Toh Han Shih, "Mexico offers China US\$300b in infrastructure deals," *South China Morning Post*, 11 de septiembre de 2013, tomado de <http://www.scmp.com/business/banking-finance/article/1307863/mexico-banks-china-get-back-feet>, página consultada el 2 de julio 2015.

Venezuela, mientras que Bolivia y Ecuador han estado cortejando a China vigorosamente. Juntas todas estas acciones, representan un historial mucho más sustancial que cualquier otro que los Estados Unidos podrían provocar por medio de su iniciativa del TPP¹⁹.

De la gran cantidad de actividades económicas que se han presentado en la región trans-Pacífica en los últimos tres años se infiere que: a) la iniciativa del TPP no es el plan maestro que servirá de base para que otras iniciativas terminen convergiendo en ella, sino que se trata de un proyecto que surgió como reacción a los acontecimientos en curso, y también debe ser considerado un proyecto oportunista; b) China puede recurrir a una acción de equilibrio frente a los Estados Unidos apelando -como lo ha venido haciendo- a sus aliados latinoamericanos, los cuales están de por sí ansiosos de suavizar el poder del "Coloso del Norte" vecino, y sobre todo, apelando a unos pocos países socialistas influyentes, como Argentina, Brasil y Chile, entre otros; c) la ausencia de actores económicos clave como Brasil, India, Indonesia, Corea del Sur y Venezuela nos recuerda que hay muchos acontecimientos importantes que están teniendo lugar fuera del TPP, y que este acuerdo no constituye la última acción frente a la política comercial de China, sino que se debe comprender que el orden mundial está cambiando desde sus bases (la existencia de una superpotencia, a un conjunto de potencias) en donde la rivalidad entre los bloques regionales está dando lugar a la dinámica del *spaghetti-bowl*, y en donde el multilateralismo no discriminatorio está dando paso a la discriminación; y d) el comercio y la inversión por sí solos no son la única fuente de influencia de China en el mercado global, ya que hay otra enorme industria de China -basada en la ayuda para el desarrollo del exterior-, que los chinos han utilizado en todo el mundo, incluyendo América Central.

¹⁹ Eric Hannon, "Building a canal to power," *U.S. News & World Report*, 22 de octubre de 2013, tomado de: <http://www.usanews.com/opinion/blogs/world-report/2013/10/22/chi...>, página consultada el 9 de julio de 2015; y Shannon Tiezzi, "China's push into 'America's backyard'," *The Diplomat*, 8 de febrero de 2014, tomado de: <http://thediplomat.com/2014/02/chinas-push-into-americas-backyard/>, página consultada el 9 de julio de 2015.

Este no es el momento para profundizar sobre la geopolítica detrás del TPP, ya que la geopolítica misma se esconde detrás de los instrumentos de comercio e inversión. Sin embargo, eludirla sería ignorar el contexto agresivo en el que los acuerdos económicos han tenido auge recientemente.

Dennis J. Bernstein no es el único que lamenta el tipo de beligerancia que está detrás del TPP. Su análisis se reduce a dos países: los catalizadores, Japón y Estados Unidos. Más puntualmente, él ve a los Estados Unidos "que están empujando a Japón para que abandone su pacifismo de posguerra y hacer de su ejército modernizado un aliado de Estados Unidos en la contención de China"²⁰. Con Japón construyendo con urgencia lo que podría llamarse un "anillo de seguridad alrededor de China" junto con otros países vecinos²¹, los Estados Unidos hostigan cada vez más a China (pero sinceramente, correspondiendo así una política agresiva por parte de China) en el Mar del Sur de China, haciendo de éste el primer frente de batalla posible de la estrategia de Estados Unidos como país "pivote". Ondas amenazantes serán -como es de esperar- los efectos colaterales que se presenten para aquellos países ubicados en la primera línea de resonancia como Vietnam (subido ya al carro del TPP) y Filipinas (otro país temeroso de China, y candidato a ingresar al TPP) por lo menos. Curiosamente Corea del Sur, otro centro neurálgico del litoral, se ha abstenido de presentar sus credenciales de acceso al TPP, muy parecido a otros socios de la ASEAN como la India, todos estos países han sido cortejados por Japón y su estridente postura anti-China. La respuesta favorable de la India al plan del primer ministro, Shinzo Abe, por ejemplo, podría intensificar la batalla a través del Pacífico ya que el objetivo de los Estados Unidos en el TPP para "equilibrar" a China combina bien con acciones similares de "equilibrio" de parte de la India. Si estos escenarios se despliegan en la realidad, entonces el

²⁰ Basado en una entrevista con Tim Shorrock. Ver Dennis J. Bernstein, "Turning Japan back toward militarism," *Consortium News*, 8 de julio de 2014, tomado de: <http://consortiumnews.com/2014/07/08/turning-japan-back-toward-...>; página consultada el 2 de julio 2015.

²¹ Dennis J. Bernstein, "Turning Japan towards militarism," *Consortium News*, 8 de julio de 2014, tomado de: <https://consortiumnews.com/2014/07/08/turning-japan-back-toward-militarism/>, página consultada el 2 de julio de 2015.

proyecto TPP parecerá más una historieta de cuchillos, dagas, tramas e intrigas pendiendo sobre China que de oro, dólares, empresas multinacionales y mercancías esperando circular libremente. Frente a todo esto, la votación del Congreso de los Estados Unidos para ratificar el TPP solo puede llegar a ser una trama más del espectáculo de lo que podría llamarse (a falta de una etiqueta mejor), la continuación de la Segunda Guerra Fría, y podría tranquilamente producir un resultado mejor, que una negativa del Congreso de Estados Unidos para ratificar el TPP, pues un acuerdo fallido duele más que una relación comercial asimétrica (como se hizo evidente en la década de 1930²²). Si esto pasara, lo que Estados Unidos podría hacer es conducir a otros países de la zona trans-Pacífica para firmar un TPP más justo, como un paso para inducir a China a suavizar su propia política de país pivote en la región.

1.3 Asociaciones y protocolos, ¿la nueva familia de acuerdos comerciales?

Desde sus días de auge en la década de 1990, los acuerdos de libre comercio han servido a quienes los firman menos como un *fin* u *objetivo* que se busca, que como *medios* para alcanzar una meta. Esto era comprensible ya que el artículo XXIV del GATT permite entre los miembros de la OMC la firma de acuerdos de libre comercio, pero sólo como una medida temporal, para que puedan enfrentar cualquier turbulencia comercial momentánea antes de requerir a los países firmantes que vuelvan de nuevo al marco multilateral. Como ya observamos, esta obligación ha sido pasada por alto en muchas ocasiones, siendo la Comunidad/Unión Europea la primera y más notoria infractora: su proceso de integración lleva ya 65 años de haberse establecido, y sigue usando a su manera una cláusula del GATT que buscaba simplemente aportar a los países miembros una solución, como ya se dijo, "temporal". Desde entonces, otros países han seguido este primer ejemplo, sin hacer mucho progreso para salir de su situación "excepcional", como resultado de esto los Tratados de

²² Stephen D. Krasner, "State power and the structure of foreign trade," *World Politics* 28, no. 3 (abril 1976): pp. 317-47.

Libre Comercio (TLCs) han pasado a convertirse en medidas comerciales ad hoc, debilitando así los compromisos multilaterales. Ahora el nuevo lenguaje comercial apunta a otros términos como las "asociaciones" y otros protocolos que están próximos a desempeñar un papel similar a los TLCs.

Colocar al TPP en la familia de acuerdos comerciales del tipo de los TLCs para poder entenderlo mejor plantea más preguntas que respuestas, en gran parte debido a tres diferencias fundamentales que encontramos en términos de la mayor sofisticación, intensidad, y complicaciones que prevalecen en la economía global actual en comparación con el periodo 1940-80 (se cita la década de 1980 debido al estancamiento de la Ronda Uruguay en 1986, lo cual fue un golpe bajo al multilateralismo basado en el GATT, y el regionalismo surgió entonces como un mecanismo para servir a los intereses comerciales nacionales²³)²⁴. La primera diferencia consiste en que, en virtud que los TLCs buscaban reducir las barreras arancelarias con el fin de eliminarlas por completo, y además traer a la mesa de negociación comercial internacional las barreras no arancelarias (BNA), la meta de los TLCs no era, empero, la reducción de las BNA a cero ya que una gama muy amplia de medidas compensatorias era difícil de enfrentar en ese momento: en esos años los temas de los servicios y la inversión demandaba más atención. Esto obligaba que un nuevo paradigma de acuerdos comerciales fuera necesario para atender estas nuevas prioridades.

La segunda diferencia consiste en que, al igual que la relevancia de los TLCs en la década de 1990 radicaba en la influencia creciente de los inversionistas en el comercio internacional, detrás de los acuerdos comerciales actuales basados en la estructura de "asociación" o como

²³ Sobre la Ronda Uruguay, véase Ricardo Faini y Enzo Grilli, eds., *Multilateralism and Regionalism After the Uruguay Round* (Houndmills, Basingstoke, U.K.: Macmillan, 1997); y John Whalley y Colleen Hamilton, *The Trading System After the Uruguay Round* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1996).

²⁴ Sobre las Areas de Libre Comercio, véase Mireya Solís y Saori N. Katada, "Explaining FTA proliferation: A policy diffusion framework," *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*, eds., Solís, Barbara Stallings, y Katada (Houndmills, Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan, 2009), capítulo 1.

parte de la política comercial de los países "pivote", nos encontramos con varios efectos indirectos de la inversión extranjera que influyen tanto en el comercio como en la inversión, en donde varios países aún no han llevado a cabo ajustes necesarios en asuntos como los servicios bancarios, el corretaje, los seguros, y los litigios (solución de controversias), por no mencionar otros temas como el medio ambiente y los asuntos laborales. No estamos diciendo que estos temas no hayan existido antes, sino que su importancia creció a partir de que las preocupaciones postindustriales sacaron a los temas agrícolas y a la manufactura como asuntos prioritarios en las negociaciones comerciales. Es por esto que las disposiciones contenidas en los TLCs tenían que ser por consecuencia adoptadas, aunque solo fuera para ponerlos a prueba a través de procesos basados en los ensayos y errores, procesos que aún se encuentran en marcha, por cierto, y que sería un grave error de análisis ignorarlos.

La tercera diferencia radica en que, con el auge de los TLCs en la década de 1990²⁵, como sucedió con el CAFTA, ALCA y el TLCAN, distintos autores han señalado que la agenda de negociación comercial internacional se ha ampliado y ahora abarca la participación de países con distintos niveles de desarrollo, lo cual ha contribuido a relajar todo tipo de límites, expectativas y necesidades anticipados para los acuerdos²⁶. Entre las consecuencias que esto ha traído está un cambio en el vocabulario con la aparición de conceptos como las "asociaciones" y otros protocolos, definiciones que se presentan como difusas. Entre los ejemplos que podemos citar están el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea (CETA por sus siglas en inglés), las negociaciones entre los Estados

²⁵Jeffrey J. Schott, ed., *Free Trade Agreements: U.S. Strategies and Priorities* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2004).

²⁶ CAFTA: Central American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América Central) firmado el 2006. Véase A. Imtiaz Hussain, *Running on Empty In Central America? Canadian, Mexican, and U.S. Integrative Efforts* (Lanham, MD: University Press of America, 2006); e Imtiaz Hussain, *Globalization, Indigenous Groups, and Mexico's Plan Puebla Panama: Marriage or Miscarriage?* (Nueva York, NY: Edwin Mellen Press, 2006).

FTAA: Free Trade Area of the Americas (o ALCA, acuerdo de libre comercio de las Américas), desde 1998. Véase Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas: A Progress Report* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997).

Unidos y la Unión Europea para formar la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversiones (TTIP) y la Alianza del Pacífico.

Aunque los acuerdos de este tipo no son mutuamente exclusivos, su agenda más vasta, el tipo de fronteras que acepta (más amplias y discontinuas) de parte de sus estados miembros, y una tipología más laxa cuando se mencionan tales acuerdos (asociaciones, convenciones, protocolos, etc.) hace que estos pactos comerciales se amolden mejor a las necesidades globales del siglo XXI. La propuesta del TPP retrata en su forma más viva estos matices cambiantes.

Las pequeñas fuerzas comerciales del presente, pueden tener consecuencias futuras tremendas. Ya lo hemos visto en la lenta sustitución de la integración regional, por medio de las asociaciones entre países que no comparten fronteras, y que han prescindido de la etiqueta “global”, así como hemos sido testigos del regreso a una conducta intergubernamental en nombre de la integración económica. Detrás del modelo del TLCAN se encuentra un cambio igualmente importante: incorporar en los acuerdos comerciales tanto a países desarrollados como a países en vías de desarrollo, y junto con ello la esperanza de que estos últimos se transformarán para estar al mismo nivel de desarrollo de sus contrapartes. Pero como la crisis del peso de México en 1994 confirmó sin rodeos²⁷, esto no sucedió con México y es poco probable que seamos testigos que ocurra durante nuestras vidas. Por lo tanto, transformar los objetivos originales en expectativas más prácticas está en el orden del día, y lograr así que las "asociaciones" y otros protocolos permitan hacer mejor las cosas de lo que los TLCs han podido hacer hasta ahora.

Para que la integración al estilo antiguo tenga éxito, los salarios tendrían eventualmente que converger a nivel mundial, aunque sólo sea para eliminar a los productores basados en los bajos salarios de la maquila en los países menos adelantados, y para retener la mayor porción de la ventaja comparativa de las industrias basadas en

²⁷ Riordan Roett, ed., *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996).

trabajadores altamente cualificados en los países desarrollados. Las corporaciones multinacionales (MNC) se convertirían en el motor de este proceso de igualación, entendiendo que las empresas multinacionales y la inversión extranjera directa (IED) penetrarían en todos los países aprovechando que ya no existirían las barreras comerciales, operarían a través de unidades de producción *off-shore*, y debido a esto, la producción, el comercio y los servicios se extenderían enormemente, aunque sin eliminar las relaciones asimétricas: así, los obreros de los países en desarrollo exigirían salarios más altos (apenas para alcanzar su ascenso social), socavando así los beneficios de la producción basada en los bajos salarios; mientras que los gerentes de los países desarrollados también exigirían salarios más altos (simplemente procurando mantener sus estilos de vida privilegiados), todo esto impide cualquier reforma a la brecha existente entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

En consecuencia, los miembros del TPP con economías emergentes que se están moviendo hacia arriba (Chile, Malasia, México, Perú y Vietnam) desean impulsar sus exportaciones de manufacturas a los países industrializados del propio TPP (Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos), mientras que su demanda de alimentos y artículos de lujo aumenta las exportaciones de los países desarrollados, tanto de bienes de consumo agrícolas como de otro tipo. No es sorprendente que las negociaciones del TPP han estado generando menos ruido entre este grupo de países, los cuales tienen algo por ganar de inmediato, que entre los países desarrollados.

Con mucho, el país que ha hecho más ruido en el TPP han sido los Estados Unidos; y desde su propio análisis costo-beneficio, resulta bastante sencillo identificar los ámbitos contenciosos. Las prioridades de los grupos de base (*grassroots*) influyentes en la política interna que estuvieron ausentes en la era de los TLCs continúan también como metas fundamentales de los acuerdos de "asociación" (prioridades, por cierto, también ausentes en el orden multilateral) estas son: la súbita explosión de las demandas ambientalistas, de las normas laborales y de los mecanismos de solución de controversias

que afectan tanto al comercio como a la inversión (en particular los derechos de propiedad intelectual y la protección de las patentes), sobre todo en los países desarrollados, demandas todas que culminaron con nuevas presiones legislativas para cambiar de políticas. En todo esto se perciben cambios en la configuración de fuerzas y en los factores de la llamada era multilateral: los grupos de protesta se han ampliado y ahora abarcan a los ciudadanos que apoyan principios, como los grupos de base preocupados por el cambio climático, los derechos humanos, y otros grupos que buscan transparencia por parte de los cabilderos de productos específicos (como los agricultores), o de las industrias manufactureras (como los automóviles). Con más transparencia política por ahora, por ejemplo, las barreras comerciales han pasado de aquellas visibles, tangibles, y sin ambigüedades (como los aranceles) a lo invisible, intangible, y ambiguo (como las barreras no arancelarias) y con ello, la creciente tendencia a ocultarlas y permanecer menos abierto en las negociaciones ha empujado a los inversionistas a adoptar estrategias de secretismo en las pláticas, e incluso de complicidad. En otras palabras, el cambio de enfoque basado en la eliminación de los aranceles para buscar la supresión de las barreras no arancelarias ha generado un estilo de negociación basado en el secreto en lugar de la negociación abierta y rutinaria. A la cabeza de estos secretos están las cláusulas sobre la solución de controversias que permiten actos sin precedentes como lo es el hecho de que las empresas puedan entablar demandas contra los gobiernos, una innovación incorporada por el TLCAN que ha tenido consecuencias ominosas y de largo alcance.

Una variedad de respuestas o relaciones asimétricas puede ser incorporada a este cuadro. Tomemos el caso de los agricultores. Aquellos que se benefician de las economías de escala pueden obtener grandes ganancias económicas, como lo hacen los granjeros de los Estados Unidos; en cambio, los de los países emergentes, que aún hacen sus tareas de forma tradicional, exigirán una adecuada protección para evitar problemas ya sea en la agricultura misma, en la manufactura o en los servicios. Por ejemplo, las negociaciones de los TLCs y del TPP históricamente se han topado con agricultores

eficientes en los Estados Unidos, los cuales están mejor protegidos que sus contrapartes de los países en desarrollo²⁸. Es probable que esta asimetría tenga profundas consecuencias a largo plazo: los antiguos grupos pueden alinearse con otros nuevos grupos comerciales nacionales para defender sus intereses²⁹, es decir, para preservar tales intereses, mientras que los gobiernos de los países emergentes con frecuencia abandonan cada vez más a sus propios agricultores tradicionales (y a sus sectores), como si esto sirviera para acelerar su modernización, lo cual termina siendo su objetivo estratégico.

1.4 La ratificación interna: estructura sin sustancia

Las negociaciones comerciales del siglo XXI deben enfrentar el imperativo democrático: no todas las partes negociadoras a nivel internacional están representadas por gobiernos democráticos, pero al menos alguno de los países miembros si lo estará, lo cual abre lo que podríamos llamar una “Caja de Pandora Democrática” que podría afectar los resultados bruscamente. Dado que los acuerdos deben ser ratificados en cada país para poder ser instrumentados (lo cual representa una expectativa democrática que cada vez más ha sido negada por las democracias con maquillaje y los estados autoritarios disfrazados), la legislatura de cada uno debe a) invitar a todos los grupos con intereses creados para expresar libremente sus preferencias sobre todos los temas negociados o, b) asumir un papel pasivo rubricando sin discusión alguna los acuerdos, respaldando así la posición del jefe del ejecutivo. Qué tan amplio o estrecho será el proceso de ratificación para dar cabida a las demandas de los grupos afectados, eso dependerá del grado de transparencia que se presente, sobre todo cuando las barreras tangibles (como los aranceles) sean desplazadas por las barreras inmateriales (las barreras no arancelarias) siendo este grado más alto en las democracias, más bajo en las no-democracias, y con una mayoría de países que se colocan en algún

²⁸A. Imtiaz Hussain, *Politics of Compensation: Truman, The Wool Bill of 1947, and the Shaping of Postwar U.S. Trade Policy* (New York, NY: Garland Publishing, 1994).

²⁹Ronald T. Libby señala cómo la vaca sagrada de la histórica protección a la agricultura fue abruptamente sacrificada por el ex presidente Ronald Reagan, en su obra *Protecting Markets: U.S. Policy and World Grain Trade* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992).

punto intermedio de estos dos extremos. Es aquí donde radica la herencia de los TLCs hacia el TPP: la proliferación de negociaciones clandestinas que han comenzado a desplazar a las negociaciones abiertas, incluso entre países democráticos.

La teoría de los juegos de dos niveles de negociación de Robert D. Putnam aún puede ser útil cuando las negociaciones se llevan a cabo de forma secreta en el nivel I o internacional (es decir, cuando los legisladores no siempre reciben la información completa de la negociación que se realiza en el Nivel D), pero el poder explicativo de los vínculos sinérgicos (synergistics linkages) que ocurren cuando los resultados de dos o más temas son vinculados en la mesa de negociación como táctica del regateo, y el comportamiento enroscado (kinky behavior) que sucede cuando no es posible llegar a un acuerdo porque las preferencias de los negociadores no coinciden por presiones internas de cada uno, queda debilitado: la teoría del juego de los dos niveles no puede explicar las consecuencias obvias para los grupos de interés de las negociaciones que tienen lugar en el nivel I, si tales negociaciones se llevan a cabo en medio del mayor secreto posible³⁰.

No resulta ninguna sorpresa que el secreto se ha convertido en una estrategia más recurrida en las pláticas dirigidas hacia los negocios, con respecto de lo que sucede en las negociaciones comerciales. Aunque hay que dejar claro que nunca ha estado ausente en ningún tipo de negociación; pero la tendencia a usarlo con más frecuencia recientemente en los asuntos comerciales ha tenido el efecto no deseado de restringir las prácticas, las expectativas y los valores democráticos. A partir de las negociaciones del TLCAN en 1990-2 y las de los demás acuerdos que incluyen a países desarrollados y países en vías de desarrollo, los analistas se han visto obligados a introducir las cuestiones laborales y ambientales en sus enfoques teóricos por primera vez (al menos de manera concertada), pero los nuevos y apremiantes temas de negociación, como la proliferación de las

³⁰Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," *International Organization* 42, no. 3 (verano 1988): pp. 427-60.

barreras no arancelarias y la ampliación de las disposiciones relacionadas con los mecanismos de solución de controversias en sectores tan dispares como las inversiones, los derechos de autor y patentes, demandan un urgente abordaje teórico. Aunque los resultados de estas negociaciones parecen tener efectos lentos y parsimoniosos, acumulativamente tales resultados han cambiado la atención teórica de los obstáculos visibles al comercio, como los aranceles y los muchos impuestos que se presentan al comercio, a los nuevos y casi invisibles obstáculos al mismo. La conversión de los TLCs para producir un nuevo tipo de acuerdo al estilo del TPP (quizá más rústico) parece inevitable. Así las cosas, los analistas debemos abordar temas como el medio ambiente, las cuestiones laborales y otros asuntos relacionados con las barreras no arancelarias *antes* de que las negociaciones tengan lugar en el Nivel I o internacional, cuando anteriormente su relevancia derivaba *después* de que las negociaciones tenían lugar en ese nivel I.

Las siguientes referencias arrojan luz sobre lo que puede estar en juego. Alan B. Rugman no escatimó palabras para informarnos que los detalles del TLCAN fueron "escritos por los hombres de negocios"³¹; y después de que el acuerdo fue firmado, sellado y entregado por la administración Clinton aplicando medidas de chantaje en 1993 en el Congreso para su ratificación, hemos visto cómo, por ejemplo, las negociaciones relacionadas con la creación de los mecanismos de solución de controversias contenidos en el Capítulo XI de ese acuerdo, se han venido realizando en medio del secreto, en otras palabras, nunca volveremos a tener información completa sobre el cabildeo que hacen los hombres de negocios, y sobre las deliberaciones que tienen lugar en los paneles de resolución de disputas. Hacer caso omiso de las secuelas sociales de todo esto se ha convertido en una parte integrante de los modelos explicativos tradicionales.

³¹Alan B. Rugman, "NAFTA, multinational enterprise strategy and foreign investment," Documento de trabajo, convención anual de la International Studies Association, Chicago, 1995; pero también véase Rugman and Michael Gestrin, "NAFTA's treatment of foreign investment," *Foreign Investment and NAFTA*, ed., Rugman (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1994), capítulo 4.

El control del cabildeo ha pasado de los grupos directamente afectados por el comercio, ejemplificado por los sindicatos (la AFL-CIO en los Estados Unidos), o aquellas personas directamente afectadas por la inversión extranjera como los ambientalistas, los defensores de los derechos humanos, los reformadores de las leyes laborales (a diferencia de los sindicatos, estos últimos representan a sectores específicos), para ahora ampliar la gama de grupos que tienen influencia en el Nivel II o nacional de las negociaciones como resultado de la conciencia democrática a la que se aludió antes, aun cuando el acceso del público a las negociaciones en el nivel I o internacional se ha estado reducido a cierta información llena de tecnicismos que sólo los tecnócratas podían entender, y que ha venido acostumbrado a la gente a decir “sí” o “no” a los jefes del ejecutivo en sus propuestas comerciales. Los incentivos y amenazas del presidente Clinton pudieron en su momento haber ayudado a conseguir los votos del Congreso que necesitaba para lograr la aprobación del TLCAN, pero las negociaciones comerciales del presente han desplazado la atención del dominio público, al privado.

Siguiendo con el tema, el voto en el Congreso de EU para aprobar el TLCAN en 1993 sacudió las divisiones ideológicas entre los legisladores. Varios demócratas cuyas preferencias se hallaban a medio camino entre el *sí* y el *no*, como el propio Bill Clinton, se dieron la mano con los republicanos de todas las tendencias en aquel entonces (y en muchas negociaciones del presente) lo cual no hizo sino aumentar la incertidumbre detrás de cada votación, esto ocurrió en la misma magnitud con la que se cerraron las puertas de las negociaciones internas a medida que las negociaciones internacionales se llevaban a cabo dentro del más oscuro secreto. El comercio que tenía lugar dentro del TLCAN, acosado por las críticas internas en los EU, estableció el patrón a seguir que se hizo patente en junio de 2015 cuando se aprobó la TPA. Clinton en 1993 quiso apaciguar estas críticas introduciendo en la negociación los temas del medio ambiente y los asuntos laborales, pero únicamente como acuerdos paralelos (y como cualquiera analista que ha seguido los 20 años de desempeño

del TLCAN sabe, estos temas nunca fueron las prioridades del TLCAN) lo cual abrió el camino para que a partir de ese momento los ajustes del Congreso sobre los acuerdos incidieran significativamente en el proceso de ratificación. En el largo plazo, el modelo teórico de Robert Putnam que explica estos dos niveles de negociación (el interno y el externo) tendría que ser severamente modificado para explicar adecuadamente el elaborado asunto de la ratificación. En cualquier caso, en la actualidad ese paradigma ya ha dejado de ser usado y carece de valor explicativo.

Debido a que la instrumentación del TLCAN fue realizada en medio del mayor crecimiento económico que los Estados Unidos hayan registrado en el siglo XX, muchas críticas y quejas acerca de él lo han socavado considerablemente. Un examen más detenido demuestra cómo este crecimiento de Estados Unidos se extendió a Canadá, el otro socio desarrollado dentro del TLCAN, pero no hacia México, el tercer socio del TLCAN, el cual -sin embargo-, ha sido el defensor más fuerte del TLCAN en América del Norte. Es posible decir que después de 20 años del TLCAN, Canadá y México se han beneficiado más que los propios Estados Unidos en términos de comercio, la inversión y el crecimiento del empleo. Estos resultados influyen en las expectativas que se tienen sobre el TPP debido a que el resurgimiento de la región asiática parece traer consigo el hundimiento de las economías de Occidente, es por esto que los Estados Unidos tienen que tomar la batuta de forma más consensada.

Superando apenas las secuelas de la Gran Recesión de 2009-12, la atmósfera comercial en 2015 anticipa una urgente ratificación de los acuerdos, debido a razones distintas y dispares: los países desarrollados desean asegurarse que sus empresas multinacionales (es decir, los grandes inversionistas), cosechen sobre lo sembrado en los países en vías de desarrollo en relación con el creciente deseo de éstos de superar su condición económica por vía de la inversión extranjera directa, y equilibrar esta necesidad con las propias demandas internas en los países desarrollados por crear más y mejores puestos de trabajo; de este modo los países en vías de desarrollo requieren -para

garantizar su expansión comercial- el acceso al mercado global más grande, esto es, los Estados Unidos para que sirva de catalizar de su desarrollo. Otra comparación histórica sugiere, además, como sucedió en la víspera del TLCAN, que los Estados Unidos estén preparados para ser el detonante del crecimiento dentro del TPP hoy en día, pero al igual que sucedió con su principal socio dentro del TLCAN (México en 1994) los miembros en vías de desarrollo enfrentan en la actualidad potencialmente enormes limitaciones por ejemplo, la caída de los precios del petróleo, la cual ha reducido significativamente las opciones de México por vía de la reducción de sus ingresos, y ha afectado también a otros países importadores de petróleo, a los que ha hecho víctimas de las fluctuaciones de precios, y con ello, alterando seriamente a las transacciones comerciales. Ambas partes, los países desarrollados y los en vías de desarrollo del TPP, podrían estar mejor dentro de veinte años de haber entrado en vigor el acuerdo, pero si esto sucediera de verdad, lo único que estarían haciendo los Estados Unidos es propiciar el surgimiento de competidores comerciales, y por lo tanto estaría reduciendo significativamente sus ganancias.

Lo que está en juego en la actualidad, entonces, es: a) el carácter secreto de las negociaciones que se realizan en el Nivel I o internacional, que elevan los costos de la negociación en el nivel II o nacional; b) la negociación en el nivel nacional -o nivel II- casi está desapareciendo, convirtiéndose en un proceso de decisión limitado a un *sí* o *no* se ratifica el acuerdo, frustrando así la oportunidad de conocer los detalles de lo negociado; c) la contradicción que existe entre las negociaciones que se realizan en secreto, y el carácter democrático y transparente que se presume que tienen las instituciones de gobierno de los países participantes; y d) la necesidad de un cambio que se debe presentar en el objeto de estudio de las teorías de la ratificación, para desviar la atención de ellas en la estructura y la forma de las negociaciones, y pasar a poner atención en la sustancia de las mismas. Las actuales negociaciones del TPP no son la única causa de estos cambios, pero son un ejemplo de cómo el proceso de negociación de los TLCs afecta a las capacidades legislativas democráticas. Aún más, la teoría de la ratificación de los

acuerdos puede dejar de ser el único paradigma que explique los resultados.

1.5 El Institucionalismo Supranacional: del Neofuncionalismo, a lo que ya no resulta funcional

Incluso después de tantos cambios y transformaciones, la teoría de la integración económica regional por sí misma no puede explicar adecuadamente la dinámica del TPP. La teoría de las etapas de la integración económica regional de Bela Balassa, por ejemplo, comienza con el establecimiento de una zona de libre comercio, pero con la creciente presencia de fuerzas no comerciales que proliferan en la actualidad, los acuerdos como el TPP que buscan como meta el regionalismo tendrían un mal comienzo de acuerdo con la propia teoría³². Debido a que Canadá, México y Estados Unidos buscan sus propios objetivos dentro del TPP de manera independiente, y no como miembros del TLCAN, estos países están condenados a no pasar a la segunda etapa de su proceso de integración, esto es, una unión aduanera, que incluso ellos mismos no se han trazado como meta dentro del propio TLCAN³³. Nuestra suspicacia de apenas considerar a la integración económica regional como marco teórico se ve aumentada por la imposibilidad geográfica: el ámbito del TPP es tan amplio, que no puede ser llamado simplemente una "región" sin antes dar largas explicaciones de por qué por ejemplo, un país petrolero tan pequeño como Brunei evadió medio mundo de distancia para participar en un pacto de integración regional con los Estados Unidos, y luego examinar otras anomalías similares de la teoría procurando explicar por qué un vecino hemisférico, esto es Chile, que alguna vez se promovió como el "cuarto" miembro del TLCAN, ni siquiera fue admitido. Ya no procuremos explicar con estos lentes teóricos las etapas sucesivas del TLCAN que nunca llegaron, como un mercado común y la unión económica, no vale la pena perder el tiempo en eso.

³²Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Homewood, IL: R.D. Irwin, 1961).

³³Carmen Zechner, *Expanding NAFTA: Economic Effects on Chile of the Free Trade with the United States* (Münster-Hamburg: LIT Verlag, 2002), p. 24.

De manera similar ocurre con la teoría del neo-funcionalismo, que Ernst B. Haas ha elaborado meticulosamente en sus trabajos pioneros sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en la década de 1950³⁴. A diferencia de la utópica tesis funcionalista de David Mitrany, Haas hizo por lo menos el ajuste necesario para incluir a los gobiernos y su papel en los resultados de los procesos de integración³⁵. Aunque Joseph S. Nye, entre otros, definió varias características neo-funcionales en su estudio sobre el estado del arte de esta teoría³⁶, en un examen más detenido, no podemos afirmar que las aportaciones de Nye sean únicamente neo-funcionalistas, ni son los resultados deliberados de una integración que los defensores del neo-funcionalismo esperan: todas sus características se pueden encontrar, por ejemplo, en una “comunidad de seguridad” al estilo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), o incluso en una organización internacional, como las Naciones Unidas, lo cual viene a eclipsar lo que parecía una propuesta distintiva de la teoría neo-funcional, como la Comunidad/Unión ya lo había demostrado antes.

Motivado por los acontecimientos que han tenido lugar en Europa occidental, el neo-funcionalismo permanece en gran parte evidente en el contexto de Europa occidental, y cumple bien con su deber teórico en esa región en particular. Para extenderlo más allá de Europa a las asociaciones entre países donde prevalece la diversidad, como por ejemplo, entre asociaciones entre socios ampliamente divergentes como lo son los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, la teoría requiere –entonces- importantes modificaciones para permanecer coherente y madura. Aún si esas características se relacionaran con otros casos geográficos de integración, lo sería apenas de forma superficial. Por todo esto, descartamos esta teoría para explicar el experimento del TPP.

³⁴Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1958).

³⁵ Mitrany, op cit.

³⁶ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations* (Boston, MA: Little, Brown, 1971), capítulo 3.

La teoría del Institucionalismo Supranacional, por su parte, ofrece un enfoque más preciso, pero al igual que la teoría de la integración económica regional y el neo-funcionalismo, no puede explicar al TPP suficientemente. Andrew Moravcsik simplificó los componentes principales de este enfoque, remitiéndose a la presencia de los grupos transnacionales y a los líderes para crear un enfoque teórico que se extendía "más allá del Estado-nación"³⁷, así mientras que estos actores llevaran a cabo una negociación que buscara la formación de coaliciones en amplias áreas temáticas, se presentarían entonces abundantes "desbordes" o consecuencias positivas (*spillovers*), cada uno capaz de generar un montón de efectos secundarios que contribuirían a la integración. Pero hay un problema en el TPP similar al debate del huevo y la gallina, al suponer que las instituciones supranacionales son los huevos y prescindiendo de las gallinas, que son los líderes con miras supranacionales y las oportunidades que ellos crean para llevar a cabo negociaciones para formar coaliciones. A diferencia del proceso de integración europeo, el experimento del TPP no se puede reducir a las decisiones de un solo tecnócrata o un político: el TPP no cuenta con su equivalente a un Jean Monnet, por un lado, como fuente inspiradora, ni con otros personajes que desempeñaron los roles claves de la integración, por el otro, al estilo de Roberto Schuman, Alcide Gasperi y Konrad Adenauer que apoyaron al proyecto europeo a lo largo de la difícil década de los 1950³⁸. Algo similar ocurrió durante el surgimiento del TLCAN y la iniciativa estratégica lanzada por el entonces presidente George H.W. Bush en 1989³⁹, la gran diferencia con el TPP es que su lanzamiento no puede ser reducido únicamente a la propuesta del presidente Obama de que la asociación formaría parte de su política de hacer de los EU un actor "pivote" en Asia, pues, en el TPP se pueden hallar también rastros del liberalismo competitivo sugerido por el ex presidente George W. Bush dada la vocación asiática de su discurso.

³⁷ Este es el título del otro libro muy conocido de Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* (Stanford, California: Stanford University Press, 1964).

³⁸ Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).

³⁹ Roy E. Green, *The Enterprise for the Americas Initiative: Issues and Prospects for a Free Trade Agreement in the Western Hemisphere* (Nueva York, NY: Praeger, 1993).

Incluso si el liberalismo competitivo y los objetivos de la política del actor pivote pueden ser similares, siguen siendo dos proyectos y planes que difieren de las experiencias de Europa occidental después de la década de 1950, ya que en ese caso a pesar de existir diferentes líderes, el modelo de integración se mantuvo más o menos el mismo. Por otro lado el liderazgo dentro del TPP hasta el momento ha emanado de funcionarios electos (Bush, Obama) y nombramientos políticos (Hillary Clinton), ciertamente habría dificultades para encontrar un tecnócrata célebre como Monnet (y, después de él, Jacques Delors), detrás de este proyecto.

Haciendo a un lado el asunto del huevo y la gallina, las características del Institucionalismo Supranacional que pudiéramos hallar en el TPP también sufren de una falta de historia de cooperación entre los miembros de la región, y de la poca relevancia de la interacción que se presenta en estos países en el presente. Si no es posible trazar una historia previa de cooperación entre los países que lo componen, el futuro del acuerdo sólo puede evolucionar de manera abstracta, en una secuencia de actos basados en la acción-reacción en lugar de proceder de un plan maestro intencional: los Estados Unidos y China tienen más antecedentes comerciales y de inversión entre sí, que los que existen entre los Estados Unidos con, por ejemplo, Nueva Zelanda; y al dar un trato especial a Brunei Darussalam, Malasia y Singapur dentro de la ASEAN más problemas se presentarán con aquellos miembros de la ASEAN no incluidos, como Indonesia, Filipinas y Tailandia lo cual no hará sino incrementar los costos de las membresías de Brunei Darussalam, Malasia, Singapur, y Vietnam, y lo mismo podemos decir acerca de cómo se sentirá Brasil con respecto a los países de América del Sur que si participan en el TPP, ya que este país tiene quizá credenciales más fuertes de comercio e inversiones asiáticas en América Latina que cualquier otro país de la región. Abundando sobre este último punto, Brasil representó una mayor proporción de las exportaciones e importaciones de China en 2013 que cualquier otro país de América (1.6 y 2.8 por ciento, respectivamente).

A final de cuentas, el Institucionalismo Supranacional es un tipo ideal, y no resulta adecuado para explicar acontecimientos idiosincráticos y difíciles de corregir como éstos, esto significa que si se recurre a las teorías de la integración económica regional para dar una explicación del TPP, el institucionalismo supranacional tendría problemas para darnos la mejor respuesta. Eso no implica que el experimento del TPP no puede ser modificado para amoldarlo a un marco teórico de la integración regional en el futuro, pero actualmente el futuro resulta muy abstracto precisamente porque las circunstancias actuales no se pueden colocar en un marco explicativo basado en la integración económica internacional. Así que debemos seguir buscando el marco teórico adecuado para entenderlo.

1.6 El institucionalismo intergubernamental: el ropaje adecuado para el emperador desnudo

El enfoque del intergubernamentalismo institucional de Andrew Moravcsik realiza un mejor trabajo explicativo del TPP que todos los marcos teóricos hasta ahora examinados, pero al igual que todos los demás, no es la imagen perfecta, apenas nos deja la mejor fotografía del TPP. Lo que es peor, podría anticipar un desastre a largo plazo, no un desastre de los supuestos teóricos, sino de los acuerdos regionales. Vale la pena recordar sus supuestos: este enfoque coloca a los intereses nacionales por encima de los intereses colectivos, involucra en su análisis a los jefes de gobierno que defienden sus intereses nacionales creados, en lugar de suponer que participan en los procesos de integración líderes que se dejan llevar por intereses transnacionales o supranacionales. En consecuencia, la negociación se vuelve un proceso influenciado por las preferencias de un común denominador mínimo (que es el interés nacional, así definido), en estas negociaciones las principales palancas son la cooptación y los acuerdos paralelos en lugar de las coaliciones (logrolling), lo que provoca que las áreas temáticas se vuelvan rígidas en lugar de flexibles. A su vez, este enfoque supone que se desarrolla una relación asimétrica entre los miembros: entre más poder tenga un miembro, es más probable que determinará los resultados de la negociación, y la

negociación en definitiva deberá producir un acuerdo unánime en lugar de uno mayoritario. Las expectativas de que las negociaciones se conviertan en un juego suma-positiva presentes en el enfoque del institucionalismo supranacional, pasan a convertirse en un juego suma-cero en el intergubernamentalismo. El Estado es el actor principal en las negociaciones, y es importante para este enfoque estudiar a los países que deliberadamente quedan fuera del acuerdo y analizar las razones de que esto suceda, finalmente, las características del status quo refuerza la idea de que es difícil construir una autoridad o institución que se encuentre por encima del Estado.

Por supuesto, con los gobiernos manteniéndose como los negociadores exclusivos en la mesa (como lo presupone esta teoría) esto propicia que a) los acuerdos paralelos sobre algún tema específico sugeridos por cada país en nombre de sus grupos empresariales permiten (a los propios intereses empresariales) estar presentes en la mesa de negociación internacional por vía de las consultas, lo cual para nada sería una sorpresa en este tipo de negociaciones clandestinas; y b) la arquitectura del TPP evolucionaría sólo a través de una estrategia de construcción ladrillo por ladrillo, (o parte por parte) sobre la base de ensayos y errores, y no como un modelo o tipo ideal completo que se esté llevando a la práctica. Esto permite que el proyecto se ajuste y adapte a las circunstancias cambiantes (por ejemplo, si el acuerdo ya no se requiriese para "equilibrar" la relación de EU con China), en lugar de admitir que el proyecto se está quedando corto con respecto de sus objetivos centrales. La ventaja de esta teoría se encuentra en su simplicidad y funcionalidad para preservar los intereses nacionales en las explicaciones, más que en su elegancia para formular algunos otros intereses a través de entidades abstractas y "supranacionales". Sin embargo, la profundización de las prácticas intergubernamentales sólo serviría para reforzar el nacionalismo, y con ello obstruir la verdadera oportunidad de formar acuerdos regionales en la práctica.

Nada de lo que rodea al TPP contradice estos supuestos teóricos, a pesar de que sabemos que, pese a las negociaciones secretas, nada va

a impedir que el barco llegue a buen puerto, ya que hay muy pocos miembros del TPP que hasta el momento le han invertido muchos recursos al proyecto: es sólo una de las muchas negociaciones económicas que están en las agendas comerciales de todos los miembros participantes, de ahí que llamáramos antes la atención al modelo del *spaghetti-bowl*. Incluso antes de que el TPP se haya echado a andar, sus mensajes ya han sido enviados: en primer lugar, China ha sido avisada que su expansión ininterrumpida en los mercados tiene límites (de aquí el término "mensaje"). En segundo lugar, los rivales de los bloques regionales existentes también se les ha notificado que el mapa económico se está reconfigurado, para que puedan calcular sus propias respuestas en consecuencia, siendo la Unión Europea un competidor clave del TPP, y uno de los actores a quien va dirigido el mensaje también. Los países latinoamericanos en tercer lugar, particularmente México aparentemente desilusionado del TLCAN (como se podría concluir después de ver que el país no está coordinando sus acciones con sus socios del TLCAN), aquí el mensaje es que estos países no deben poner todos los huevos de la integración económica regional en una sola canasta (como México lo hizo con América del Norte en el TLCAN, hasta que Enrique Peña Nieto aprendió la lección y se unió a la Alianza del Pacífico), ni deben temer involucrarse más activamente en Asia sin los Estados Unidos de por medio. En cuarto lugar, que la relación "color de rosa" entre Canadá y Estados Unidos, cacareada como la relación comercial bilateral más grande del mundo que comparte fronteras sin adversidades de por medio, ya no puede ser llevada únicamente de forma bilateral o trilateral (como pasó con el TLCAN con México de por medio), lo que significa que no es que el "romance" de América del Norte se haya perdido, sino que nuevos socios más globales deben ser puestos en el terreno comercial -hasta ahora dominado por Canadá- si es necesario, debido a la nueva naturaleza de la competencia y el status quo tecnológico. Por último, con la ratificación del TPP, un obstáculo más se habrá superado para alcanzar esas apreciadas metas concebidas en el multilateralismo económico desde el fin de la Segunda Guerra Mundial basado en la reciprocidad pura, la no discriminación y el trato no discriminatorio.

Por supuesto, con la transición de un multilateralismo económico basado en una sola superpotencia, a un contexto competitivo como el de hoy y que no se veía desde la Segunda Guerra Mundial, identificar cómo los Estados Unidos encajaron en él es fundamental para el futuro del TPP. Por todo esto, comparar la posición de los Estados Unidos de la etapa posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial, con la posición internacional de los Estados Unidos de hoy resulta un ejercicio revelador.

En primer lugar, mientras que Estados Unidos era la condición sine qua non de la recuperación económica en aquel momento, hoy es una de las varias fuentes de la recuperación en el presente. Las instituciones de Bretton Woods (el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo -o Banco Mundial, como se le llama hoy-, el Fondo Monetario Internacional) se establecieron con los Estados Unidos como su único guardián⁴⁰ en la década de 1940, lo que ayudó a la recuperación europea a través del Plan Marshall y conectaba a los Estados Unidos con el resto del mundo después de un largo paréntesis aislacionista. Hoy, sin embargo, los Estados Unidos ya no pueden desempeñar solos el papel del ancla monetaria -o del desarrollo- mundial. Sin embargo, ya que ningún país puede reconocer jamás su pérdida de poder o influencia, los Estados Unidos todavía prefieren creer que tiene todas las herramientas necesarias para marcar la pauta y que los demás funcionen bajo las reglas que los propios Estados Unidos establecieron en la década de 1940, en lugar de servir de comparsas de las normas elaboradas en colaboración con otros estados.

En segundo lugar, a diferencia del gran desafío mostrado por los británicos ante los EU para reformar el comercio después de la Segunda Guerra Mundial, estrategia que por cierto fracasó debido a la insolvencia financiera británica, China saltó a la palestra para ser el nuevo rival de los Estados Unidos hoy en día, aunque lo ha hecho,

⁴⁰Robert Solomon, *The International Monetary System 1945-1976: An Insider's View* (New York, NY: Harper & Row, 1977), especialmente los capítulos 1 y 2.

valga decir, sin ton ni son: no existe un historial de liderazgo mundial de China que respalde sus ambiciones, ni siquiera una moneda viable que sirva como un bien colectivo internacional, o un mercado abierto que cumpla la misma función de bien colectivo, y que todo líder de un sistema internacional debe encargarse de suministrar⁴¹. Además, los Estados Unidos asumieron el reto de ser líderes en aquel entonces bajo una amenaza de seguridad, la cual no existe en la actualidad. Sin embargo, los Estados Unidos, en el siglo XXI, todavía son conductores del comercio mientras que la Gran Bretaña puede hacer muy poco al respecto hoy en día, y su interpretación del multilateralismo después de la Segunda Guerra Mundial no ha sido sancionada a través de pactos regionales, como la Unión Europea, aunque los Estados Unidos ya están provocando cambios desde dentro del sistema (a través de liberalismo competitivo). Podemos decir más, los Estados Unidos invitaron a otros países para ser *free-riders* del sistema en aquel entonces, situación que no se puede hacer hoy debido a su disminución de recursos, que es precisamente lo que sucede dentro del TPP. Por último, a partir de los desacuerdos comerciales posteriores a la Segunda Guerra Mundial que han ocurrido en Europa Occidental, ninguna constelación emergente de poder, basada en China o la India, debería siquiera pensar en convertirse en *free-riders* de los Estados Unidos en la misma forma que ellos -o los europeos occidentales- lo hicieron antes, quedando así en la libertad de prepararse abiertamente como posibles rivales de Estados Unidos.

1.7 El liberalismo competitivo

Richard Feinberg usó este término a principios del siglo 21 para explicar la intención del ex presidente George W. Bush para *agrupar* diversas fuerzas comerciales emergentes bajo el liderazgo de Estados

⁴¹ Estos *bienes colectivos* han sido muy citados en la teoría de la estabilidad hegemónica. Véase, Krasner, op. cit; Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley, CA: University of California Press, 1973); y Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment* (Nueva York, NY: Basic Books, 1975), capítulo 1.

Unidos, en oposición a la estrategia de *competir* contra esas fuerzas⁴². El representante comercial de Estados Unidos (USTR en inglés) durante la presidencia de Bush, Robert Zoellick, no creía que una estrategia basada puramente en los TLCs fuera suficientemente útil, por lo que enmendó esta estrategia con instrumentos tanto retrógrados como proactivos, de tal forma que pudieran alcanzarse resultados más propicios para los intereses de Estados Unidos. Este enfoque modificado ayudaría no sólo a "crear recompensas para un sistema democrático", sino también ayudaría a anticiparse a "la reacción negativa debido a la pérdida de los beneficios del comercio y el bienestar impulsados por los acuerdos de libre comercio, en los principales países en el sistema comercial mundial, como China, Japón y la Unión Europea"⁴³. En medio de estos dos extremos de una "competencia por la liberalización", ésta misma liberalización podría ser perseguida "para que la reforma del comercio en un mercado, produzca reducciones similares en otros mercados", por un lado, mientras que por el otro, las negociaciones "globales, regionales y bilaterales de comercio se complementarán y reforzarán mutuamente"⁴⁴.

El liberalismo competitivo, por lo tanto, cumple cuatro intereses nacionales estadounidenses: a) alcanzar la reciprocidad asimétrica, por vía del poder de acceso a su mercado como principal ventaja comparativa; b) establecer los puntos de referencia para ampliar los acuerdos; c) recompensar a los países reformistas de sus mercados; y d) promover a las alianzas estratégicas por vía del liderazgo regional. De este modo, varias explicaciones exigen nuestra atención.

El liberalismo competitivo fue el primer enfoque para desafiar la proliferación no coordinada de iniciativas y propuestas de TLCs, sin requerir el abandono de las que ya existían. Los Estados Unidos de

⁴²Richard E. Feinberg, "The political-economy of the United States' free trade agreements," Paper for conference, Bilateral Trade Arrangements in Asia-Pacific: Origins, Evolution and Implications, University of California, Berkeley, March 21-2, 2003.

⁴³ Mignone M. J. Chan, "US trade strategy of 'competitive liberalism'," *Tamkang Journal of International Affairs*, no se tienen los datos de referencia.

⁴⁴ *Ibid.*

repente se centraron en este *modus operandi* basado en los TLCs a partir de 1984 cuando firmaron el acuerdo con Israel, después siguió el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1988⁴⁵, (CUFTA, por sus siglas en inglés) que fue un acuerdo que estableció el escenario para un auge de acuerdos tipo CAFTA/TLCAN a partir de la década de 1990: aquí el objetivo era restaurar el multilateralismo por otros medios, es decir, por medios que no eran posibles después de a) la conferencia sobre libre comercio de La Habana que trató de crear la Organización Internacional de Comercio (OIC), pero terminó por crear un acuerdo menos ambicioso que sólo le permitió a los negociadores salvar su honra, esto es el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1947⁴⁶; y b) la Comunidad Europea desafió este sistema comercial durante las negociaciones de 1986-1994 sobre el comercio y los servicios agrícolas, entre otros temas, en la Ronda Uruguay del GATT. Aunque el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio de 1995 (OMC) reivindicaba en parte las preferencias de Estados Unidos de la Ronda Uruguay⁴⁷, la influencia que podría ejercer en este organismo multilateral ha sido mucho menor de lo que era el GATT aún en sus días más difíciles (aunque, como en los días del GATT, los Estados Unidos sigue actuando muy independiente de los organismos multilaterales y de sus reglas). El liberalismo competitivo ofreció, pues, otro tipo de enfoque para alcanzar la misma meta de 1947, más acorde con los beneficios para el ganador de la guerra fría que para el triunfador de Segunda Guerra Mundial, pero también este enfoque de los Estados Unidos resulta inherentemente más nacionalista que multilateral.

El liberalismo competitivo fue la contraparte comercial del Nuevo Orden Mundial de George H.W. Bush. Este nuevo orden no podía ser lanzado a nivel regional para un país cuyos intereses eran mundiales,

⁴⁵ Gilbert R. Winham, *Trading With Canada: The Canada-U.S. Free Trade Agreement* (New York, NY: Priority Press, 1988).

⁴⁶ Gardner, *Sterling-Dollar Negotiations*.

⁴⁷ Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, *The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations; General Agreement on Tariffs and Trade* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1994).

sobre todo después de ganar la Guerra Fría. A pesar de que se embarcó en los acuerdos comerciales regionales con Israel y Canadá en la década de 1980, estos compromisos fueron simplemente para explorar otra vía, debido al estancamiento de la Ronda Uruguay, incluso antes de que las negociaciones comenzaran en Punta del Este en septiembre de 1986⁴⁸. Ni el TLCAN ni los compromisos regionales del tipo del CAFTA fueron escritos en piedra, lo que significaba que no iban a seguir el modelo de integración según la propuesta de Bela Balassa/Europa Occidental a través de etapas bien definidas. En última instancia, ambos fueron pensados para ser un trampolín para alcanzar proyectos mayores como el ALCA/EAI, para después conectarse con otros compromisos de áreas comerciales que los Estados Unidos había hecho ya en otras regiones, sobre todo en África y Asia. George W. Bush encontró la oportunidad de sembrar el liberalismo competitivo junto con otras actividades de libre comercio a partir del 2001. El colapso del ALCA en 2005 exigía una alternativa política inmediata, y el liberalismo competitivo, con sus propias piezas del rompecabezas de África y Asia, respondió al nuevo llamado mejor de lo que cualquier propuesta para un área de libre comercio habría hecho.

En ese momento, una tercera característica emerge. Impulsados por los imperativos de seguridad de los Estados Unidos posteriores al 9/11, tanto Canadá como México entendieron correctamente que los intereses comerciales desempeñarían un papel secundario para su poderoso vecino de ambos (los Estados Unidos) en el futuro previsible, lo que los llevó a explorar y expandir sus vínculos comerciales alternativos. Stephen Harper, Primer Ministro de Canadá procuró hacer esto más abiertamente en el frente comercial, una vez que se aseguró un gobierno de mayoría en 2010, con la CETA y su acuerdo con China como sus "ases en la manga", al igual que Jean Chrétien intentó un distanciamiento similar de los Estados Unidos en el tema de la seguridad (absteniéndose de participar en la guerra en Irán en 2004). Vicente Fox Quesada abandonó igualmente sus

⁴⁸J. Michael Finger, y Andrzej Olechavski, *The Uruguay Round: A Handbook of Multilateral Trade Negotiations* (Washington, DC: Banco Mundial, 1987).

esperanzas de una integración completa entre México y Estados Unidos, para echan a andar sus propias propuestas de diversificación comercial que Felipe Calderón Hinojosa exploró un poco más, pero que a Peña Nieto le tocó actualizar. El enfoque de negocios de Obama cuando llegó a la presidencia solamente contribuyó a alimentar estos nuevos enfoques de negocios canadienses y mexicanos de buscar nuevos socios comerciales.

Este escenario estuvo disponible a partir del colapso del ambiente económico con los eventos del 9/11, posteriormente el sistema entró en la Gran Recesión de 2009. Esto por sí solo dramatizada los peligros que enfrentaban los Estados Unidos de permitir el surgimiento de *free-riders* económicos. Los crecientes superávits comerciales de China, su manejo rígido de las importaciones, y la negativa a entrar en el sistema multilateral dominado por Estados Unidos sólo refuerzan esa imagen. Con el fracaso del ALCA, el surgimiento de una rivalidad con los países BRIC⁴⁹, y con los países emergentes que no deseaban jugar bajo las reglas comerciales o laborales de Estados Unidos, el liberalismo competitivo también atrajo la atención en la toma de decisiones, no sólo dentro de la administración de George W. Bush, sino en la de Obama también.

1.8 Palabras finales e implicaciones

A partir de los hechos presentados, cinco conclusiones se pueden extraer. En primer lugar, de todos los marcos teóricos mostrados, el del Institucionalismo Intergubernamental describe mejor la dinámica del TPP, pero ya que esa dinámica está basada en los intereses nacionales (es decir, la excusa necesaria para la construcción de una institucional externa), su contraparte, esto es, el liberalismo competitivo pone al día los propósitos explicativos y predictivos de la teoría: de hecho, ya estaba en boga desde principios del presente siglo para explicar el futuro comportamiento de los Estados Unidos frente a sus competidores que aún no estaban claramente definidos, pero ahora puede dirigirse contra un objetivo específico y ese es China.

⁴⁹BRIC: Brasil, Rusia, India, y China

En segundo lugar, debido a la pugna teórica actual, es muy probable que el impacto estratégico se deje sentir como una característica del multilateralismo: cuanto más se apoye en las políticas no discriminatorias, más probable será que los Estados Unidos proyecten su influencia sobre China, y entre menos lo haga así, más débil será la presión de los Estados Unidos. Aunque los Estados Unidos y el multilateralismo se han asociado el uno con el otro, los Estados Unidos por sí mismos no son el modelo multilateral.

En tercer lugar, la carrera hacia el multilateralismo del siglo 21 tendrá que empezar de nuevo como sucedió en la década de 1940: esto significa un proyecto parte por parte y que comenzaría a tomar forma en el Pacífico (en oposición al Atlántico, que fue donde comenzó en la década de 1940), pero sin la capacidad de veto de las potencias (a diferencia de la década de 1940, cuando los Estados Unidos eran los únicos que tenían ese privilegio), abriendo así espacio para China, Japón y otros países medianos de Asia, y por lo tanto generando así una mayor simetría entre los países ubicados en las altas esferas de lo que sucedió en la década de 1940, pero presentándose en contrapartida un aumento de la asimetría entre los países localizados en los niveles medios y bajos (donde se ubican los países "emergentes" y los países tradicionales o menos desarrollados de Asia) otra vez, propiciando un patrón muy diferente al que prevalecía en la década de 1940 en toda Europa.

En cuarto lugar, la influencia de la política interna puede que sea más grande en la actualidad, pero esto no significa que ella lo determine todo, tanto en lo que se refiere a los procesos de ratificación de los acuerdos como en el asunto de la movilización de los grupos de interés, del mismo modo que la consecución de los resultados supranacionales pueden verse afectados por la presión generada en otras partes del sistema. En resumen, no parece haber una prisa en la actualidad para reformular a las instituciones internacionales como sí ocurrió después de las dos guerras mundiales. En esto radica el prolegómeno detrás de cualquier futuro acuerdo internacional.

Por último, el *spaghetti-bowl* que resulta de todo esto sólo es probable que produzca un círculo vicioso: cuanto más sea el crecimiento de los acuerdos de "asociación", más profundos serán los patrones de conducta -por parte de los países- los cuales son anticipados por la teoría intergubernamentalista, lo cual, a su vez, eleva los intereses nacionalistas hasta el punto de poner en riesgo los mejores resultados posibles de negociación que se buscan en cualquier tipo de "asociación". A pesar de todo el alboroto que la globalización parece producir en el sistema de comercio mundial, los intereses nacionalistas siguen siendo lo más importante por entender.

¿Qué implican estas observaciones para el futuro, tanto empírica como teóricamente? Empíricamente, la difusión de las políticas nacionales egoístas significan a) más fideos (acuerdos) en el *spaghetti-bowl* ya sea buscando fines bilaterales, plurilaterales o multilaterales; b) más "ruido" provocado en el sistema por parte de los dos actores sociales descontentos con las corporaciones con fines de lucro, y con los propios gobiernos que se encuentran con presiones cruzadas en cada paso que dan en relación con la negociación de los acuerdos comerciales; c) la aprobación del TPP en los Estados Unidos, como segunda mejor alternativa, sin el ruido antes mencionado pero fomentando el cultivo de los "fideos" (otros acuerdos), aunque la aprobación ciertamente no será en la fecha prevista, lo que permitirá a los funcionarios gubernamentales, o a los grupos empresariales tiempo para cooptar a los opositores más recalcitrantes, y aplacar a los más silenciosos; d) una mayor profundización de las iniciativas del tipo BIIA de China, no sólo porque ya están en marcha, sino también por que la economía repentinamente frágil de China exige un avance rápido; y finalmente e) debido a todos los acontecimientos antes citados, otras economías "emergentes" de Asia y África podrían incrementar sus oportunidades, explotando la creciente rivalidad entre China y Estados Unidos.

En lo que respecta a la teoría: a) el auge del liberalismo competitivo sólo puede contribuir a cerrar el ciclo que él mismo comenzó con los

intereses nacionalistas, los cuáles se profundizarán aún más; b) debido a que el liberalismo competitivo es un paradigma centrado en Estados Unidos como el actor principal, un futuro sistema internacional de comercio es más probable que compruebe la teoría de la turbulencia de James Rosenau en el que tanto lo global como lo local den como resultado lo *glocal*⁵⁰, lo que significa la fragmentación internacional junto con una renovada integración que produce un híbrido llamado *fragmigración*, que refleja al sistema en evolución, pero plagado de ejemplos de caos y de orden, es decir, *caorden*; y, finalmente, c) como las implicaciones anteriores confirman, la necesidad de una teoría no desaparecerá, pero sí podría disminuir su importancia, para disgusto de los estudiosos que ya no tendrán que explicar sus teorías, y para sus curiosos colegas que siempre buscan explicaciones para los eventos, pero que ahora deberán “reinventar la rueda” teórica.

⁵⁰James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997), especialmente el capítulo 1.

Capítulo 2. Apertura Comercial y Crecimiento Económico

Darío Ibarra Zavala
Selene Jiménez Bautista
Aracely Contreras Muñoz

2.1 Introducción

En el mundo la globalización y la apertura económica iniciados en la década de los 1970's llegaron para quedarse. En estos cuarenta años de globalización y apertura comercial, ha habido varios críticos a ambos elementos, sin embargo, es poco probable que en el futuro inmediato puedan desaparecer. En nuestros días conviven elementos mayoritariamente enfocados a la liberalización, con elementos de proteccionismo económico, por ejemplo Estados Unidos de América (USA) y la Unión Europea (UE) mantienen un proteccionismo en el campo y China en su producción industrial, por su parte, México no tiene protecciones y cada vez disminuye más sus barreras arancelarias. En el mundo globalizado imponer medidas proteccionistas es una decisión multifactorial, como son la política interna, la deuda soberana, el protagonismo mundial, entre otros; México se ha distinguido por ser un país proclive a la liberalización, misma que ha sido continua y cada vez más profunda a lo largo de casi treinta años.

La globalización es un proceso de cambios económicos, políticos y sociales, originadas por decisiones financieras y comerciales que se

están tomando a escala mundial con el fin de liberar el comercio y facilitar los flujos financieros internacionales (Hernández, 2011). La apertura económica, implica abrir el comercio y también los flujos financieros, la apertura comercial es el proceso a través del cual una economía se inserta en la globalización desde la economía real: bienes y servicios. Es de destacar, que la globalización ha tenido su principal lubricante en el acelerado ritmo del desarrollo tecnológico, en especial, en el sector de telecomunicaciones, gracias a ello la globalización es una inercia mundial.

México no ha escapado a esta inercia mundial, por ello es que en los últimos 20 años México ha firmado 13 tratados de libre comercio con los siguientes países: Estados Unidos y Canadá (TLCAN), entra en vigor el 1 de Enero de 1994; Costa Rica en 1995, Colombia y Venezuela⁵¹ (G3), entra en vigor el 01 de Enero de 1995, Nicaragua entra en vigor el 01 de julio de 1998, Chile entra en vigor el 01 de Agosto del 1999, Unión Europea (TLCUEM) entra en vigor el 01 de Julio del 2000, Israel entra en vigor 01 de Julio del 2000, con la Asociación Europea de Libre Comercio en 2001, República de el Salvador, Guatemala y Honduras (el llamado Triángulo del Norte) entra en vigor el 01 de Junio del 2001, Uruguay entra en Vigor 15 de Julio del 2004, con Japón en 2005, Perú en 2012 y con Panamá en 2014. Asimismo, tiene seis acuerdos de complementación económica, tres acuerdos de alcance parcial y treinta acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones (Promexico, consultado 25/07/2015). Más otras alianzas comerciales y la posibilidad de actualizar constantemente algunos como con Japón.

Una muestra adicional de la apertura económica de México, la encontramos en la firma de acuerdos con organismos internacionales que promueven de forma directa o indirecta la apertura económica y el intercambio comercial, entre ellos tenemos:

⁵¹ A pesar de que Venezuela ha abandonado ya este acuerdo.

- a) El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que posteriormente se convierte en la Organización Mundial de Comercio (OMC).
- b) Con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) principalmente.

Como se puede observar México se insertó de lleno en la apertura comercial. En puerta se encuentra la adhesión al Tratado Trans-Pacífico que reúne a países de Asia-Pacífico y América, cuyos miembros originales fueron Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, pero que han iniciado negociaciones para incluir a Japón, Estados Unidos, Australia, Canadá, Malasia, Perú, Vietnam y México. Un tratado más significa profundizar en la apertura comercial de México, previo a su adhesión, vale la pena preguntarse si esto es necesario o no, el propósito del presente artículo es analizar la existencia de elementos teóricos tanto a favor como en contra de la apertura comercial, como parte de la apertura económica. La evidencia para el caso de México es que ésta no se ha reflejado en mayor crecimiento económico, aunque existen otros factores, como la desaceleración económica internacional y la crisis económico-financiera de 1994-95 que se han conjugado con la apertura económica y que pudieron jugar en contra de la misma, por lo tanto, es difícil determinar si el impacto ha sido positivo o negativo.

2.2 Antecedentes de México Respecto a la Apertura Comercial: Del Proteccionismo a la Liberalización de los Mercados

Después de la estrategia proteccionista en el cual México se encontraba hasta 1984, la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en julio de 1985 y entrada en vigor en 1986, dio un viraje en la estrategia de desarrollo del país, eliminando la época llamada “sustitución de importaciones”, el gobierno mexicano inició así una liberalización del régimen de importaciones, con esto finalizaron

cerca de 40 años en los cuales que el mercado mexicano estuvo cautivo por los productores nacionales.

La estrategia de sustitución de importaciones, generó una producción de baja calidad, ya que el mercado estaba cerrado a los productos provenientes del exterior y las importaciones estaban restringidas, al no existir comparación del producto nacional con el producto proveniente del exterior no hubo búsqueda de mejoras al interior, limitando así a la innovación tecnológica y al aumento de productividad. El ideal de ayudar a formar una industria competitiva no se alcanzó durante este periodo, por el contrario, la protección sólo ayudó a perpetrar el “infantilismo industrial” de modo tal que la industria nacional nunca maduró y le era más rentable seguir bajo la protección gubernamental y el mercado exterior cerrado.

Estas limitaciones se fueron descartando con la apertura comercial, que como hemos mencionado, en México se inicia con el ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio en 1986, se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia y a reducir el arancel máximo a un 50%. El contexto en que se encontraba México en ese entonces era de hiperinflación, crisis de deuda y estancamiento económico, en el corto plazo abrir la economía no resolvió ningún problema, por el contrario, el excesivo proteccionismo que se dio en nuestro país, provocó que el aparato productivo nacional no pudiera competir contra las empresas internacionales e irremediablemente durante los primeros años de apertura económica la crisis se agudizó. Con la entrada de México al GATT en 1986 y cambiando de sistema proteccionista a una economía abierta, para los años posteriores, no se observa que el PIB haya tenido un mayor nivel de crecimiento.

Por otro lado, la crisis de la deuda pública en América Latina de inicios de los años ochenta, provocó la adopción de un programa de ajuste macroeconómico y se planteó la necesidad de cambiar a fondo la estrategia de desarrollo. Los organismos internacionales que brindaron ayuda financiera a los gobiernos deudores impusieron

condiciones a los prestamistas, como apertura comercial y control de la inflación, entre ellos el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM). En diciembre de 1987 el gobierno mexicano respondió a estos condicionamientos con un fortalecimiento de medidas estructurales, financieras y con la creación de un instrumento que con los años probaría su eficacia en la recuperación y la estabilidad: “el pacto social”, dicho instrumento se basó en la inclusión de los principales agentes de la formación de precios: los empresarios, los trabajadores, los campesinos y el gobierno. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como se llamó inicialmente, fincó su eficacia en una política de ingresos y gastos que combinó elementos ortodoxos de la política económica con la concertación político-social, el cual ayudaría a la recuperación y estabilidad de la economía mexicana, controlando los niveles de inflación.

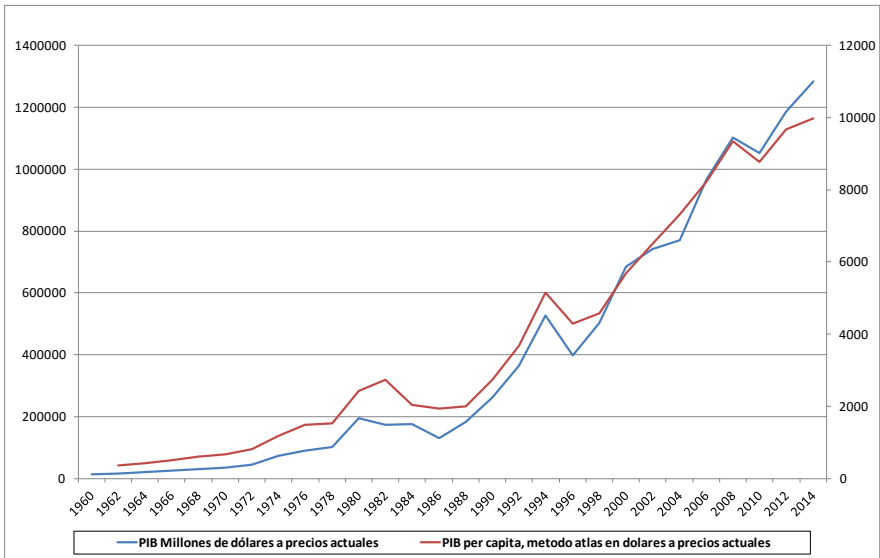
La Gráfica 2.1 muestra el Producto Interno Bruto (PIB) de México de 1960 a 2014, en la que se observa a 1980 como el último punto de crecimiento de la época del modelo de Sustitución de Importaciones, la crisis posterior es evidente y es después de 1988, cuando el PSE surte efecto, que se empieza a observar una recuperación. Durante el régimen proteccionista (1960-1980), el PIB mostraba crecimiento ligero y constante, no así después de la apertura, que significó el cambio de sistema económico a uno enfocado al exterior.

De 1988 a 1995, si bien la economía mexicana no tenía niveles de crecimiento asombrosos, por lo menos se mantenía estable, simultáneamente se incentivaba la firma de tratados de libre comercio y acuerdos de cooperación económica, cuyo primer y más grande logro fue la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), cuyo efecto se notó a partir de 1996, cuando las exportaciones hacia nuestro vecino del norte guiaron el rumbo del país.

No todos los efectos del TLCAN fueron benéficos, al grado que el 6 marzo del 2008 se solicitó una revisión, en dicha solicitud se planteó la necesidad de hacer ajustes a las políticas económico sociales del

capítulo agropecuario, se trató de renegociar parte de acuerdos hacia sectores que no han sido muy favorecidos en México, sin embargo los otros países firmantes no quisieron hacerlo. La revisión quedó en eso: una revisión sin mayores alcances. La lección de ello para México es que antes de firmar es necesario establecer las condiciones de desarrollo que tendrán los países firmantes y convenir que dichos factores de crecimiento van ir siendo modificados dependiendo de los intereses de cada una de las partes, de esto da muestra Salvatore (2005, p. 357) al mencionar que *“El patrón de desarrollo de una nación debe no estar determinado de una vez y para siempre, sino que debe rediseñarse a medida que cambian las condiciones fundamentales o conforme se espera que éstas cambien al paso del tiempo”*.

Gráfica 2.1 Producto Interno Bruto Año 1960-2014



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.⁵²

Visto en retrospectiva, cuando México negoció el TLCAN no estaba preparado para ello, porque no se tenía o no se hicieron en su

⁵²Banco mundial. Indicadores por países.

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/MX?display=graph>. [Consultado el día 07 de Agosto del 2015].

momento los estudios que arrojaran cuales eran y serían los sectores más sensibles de la economía mexicana, por lo consiguiente, cuando se realizó la firma del tratado México llevaba desventaja en comparación de los otros países firmantes.

Krugman (2001, p.61) comenta *“hoy en día, los gobiernos no hacen necesariamente lo que el análisis costo-beneficio de los economistas les dice que deben hacer. Esto no significa que dicho análisis llegue a ser inútil. El análisis económico puede ayudar a dar sentido a una política comercial al mostrar quien se beneficia y quien sale perjudicado con las actuaciones del sector público que imponen cuotas sobre las importaciones y subvenciones a las exportaciones”*. Desde este punto de vista, al firmar acuerdos sin hacer los análisis pertinentes, pareciera que en México importan más los intereses de los demás países, que los propios (o los de los actores internacionales localizados en México como la banca y las empresas extranjeras).

El TLCAN y varios de los otros tratados y convenios internacionales, dejan ver que resulta erróneo creer que una apertura comercial resulta automáticamente favorable, pues es necesario que antes de firmar cualquier tratado se analicen los puntos en los que el país va a ser beneficiado y tratar de maximizar dichos beneficios. El país continuó con la firma de Acuerdos Comerciales, como el Grupo de los Tres (Colombia-México-Venezuela) y la firma del Tratado de Libre Comercio con Costa Rica en 1995, la firma del Tratado de Libre Comercio con Nicaragua 1998, la firma de Acuerdos Comerciales con la Unión Europea en el 2000 y con Guatemala, Honduras en el 2001.

Por otro lado, en el mismo periodo, la entrada de capitales iba en rápido ascenso y compensaba el déficit comercial, la inflación resultaba moderada y controlada, el grueso de las exportaciones se componía de productos manufacturados y no de ventas petroleras, como había ocurrido desde el inicio del proceso de industrialización en la década de los años cuarenta, y la moneda nacional mostraba estabilidad. Asimismo, se hacía una cordial invitación a la inversión extranjera directa, a invertir en nuestro país, lo cual fue muy útil para

varias empresas que usaron el país como trampolín de exportación hacia nuestros vecinos del norte.

Es innegable que los tratados de libre comercio, diversos acuerdos semejantes y las exportaciones, reemplazaron a los motores de crecimiento de nuestro país en la era de la apertura comercial. Aun así, de su inicio en 1994 a la actualidad han pasado ya tres crisis económicas importantes:

- a) Crisis bancaria- financiero-económica de 1995
- b) Crisis tecnológica-exportaciones-económica de 2000
- c) Crisis subprime-exportaciones-económica de 2009

En el periodo de cuarenta años que duró el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el crecimiento fue constante; sin embargo, en los treinta y tres años de la apertura comercial México ha pasado por tres crisis económicas, dos de ellas ligadas al comportamiento de las exportaciones, las cuales son determinadas por la demanda exterior de nuestras mercancías. En septiembre del 2009 se registraría el peor mes en el comportamiento de la economía, y se alcanzaría el nivel más alto de desempleo registrado durante décadas en México, ya que la tasa de población desocupada alcanzó un máximo histórico de 6.4% de la Población Económicamente Activa (PEA), de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015)⁵³. Así, la primera conclusión que se puede obtener es que la apertura comercial dada a través de la firma de tratados y acuerdos ligó el comportamiento de la economía mexicana al comportamiento de las economías exteriores, en especial al comportamiento de Estados Unidos.

En vista de lo anterior, y merced a la firma de acuerdos y convenios comerciales, algunos investigadores han centrado su atención en el desempeño económico de México en la globalización, así, por ejemplo, Murayama (1997 p. 22) sostiene que “*La economía*

⁵³ INEGI. Banco de Información Económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> [Consultado el 7 Agosto de 2015].

mexicana está cada vez más inserta a los flujos financieros y comerciales del mundo, en particular de los Estados Unidos, con los riesgos y la mayor vulnerabilidad ante las oscilaciones en otras economías que ello lleva consigo, pero a la vez no se ha sido capaz de articular adecuadamente el mercado interno”.

El proceso de Apertura Comercial en México, se ha caracterizado por la transformación de las barreras no arancelarias como (cuotas, permisos, etc.) y la reducción y eliminación de las arancelarias (tarifas y aranceles), la clasificación y control de las prácticas desleales. Algunos de los objetivos primordiales de la apertura comercial son el mayor acceso a mercados internacionales, el control de las salvaguardas y prácticas desleales con ciertos países, y aprovechar las preferencias arancelarias con las que se gozan en la actualidad en búsqueda de exportar, por lo que resultaría ventajoso tener un mayor incremento en el número y amplitud de los mercados para los productos mexicanos, así como crear incentivos para la llegada de inversión extranjera. Sin embargo, la integración de los mercados conlleva otro lado en la moneda, que son las importaciones, ya que la apertura comercial agudiza la competencia entre los oferentes, de aquí que los productores mexicanos deben buscar una mayor eficiencia en la producción y comercialización de los bienes que se producen en los países con quienes tenemos tratados y acuerdos, si los productos provenientes del exterior son más competitivos que los de los productores nacionales, entonces la opción será importar en lugar de exportar. Sin la competitividad adecuada en el mercado internacional, los posibles beneficios de la apertura, se vuelven maleficios.

En nuestro país, la estrategia neoliberal se ha propuesto con el objetivo de tener una mayor competitividad de la industria nacional y en mayor medida impulsar las exportaciones manufactureras. La apertura comercial cada día ha ido presionando más a la industria nacional a elevar su eficiencia competitiva, brindando facilidades para importar insumos y tecnología de otros países, necesarios para la modernización productiva, pero esto no ha tenido mayores alcances, ya que de nada sirve importar tecnología si no hay una capacitación

previa para el manejo de esta. Los resultados no han sido los esperados por el modelo, ya que no se puede presionar a la industria si no está preparada para competir en el mercado internacional de modo que en general los efectos han sido inversos a los esperados.

La precipitada apertura comercial hizo que numerosas industrias que producían sólo para el mercado interno vieran deterioradas sus posibilidades de crecimiento y aún de sobrevivencia, al enfrentarse con mercancías importadas y con menores precios a los de la industria. En este sentido, parece que el modelo neoliberal está excluyendo a los empresarios mexicanos resultando favorecedor para el mercado internacional al invertir en mercado mexicano y aprovechar sus recursos.

Si bien la idea de las ganancias al tener apertura comercial constituye el concepto más importante de la economía internacional desde el punto de vista teórico, la aparentemente eterna batalla entre el librecambio y el proteccionismo parece ser el tema más importante desde el punto de vista de la política, de esta manera Krugman (2001, p.5) hace mención a que *“Desde la aparición de los modernos estados-nación en el siglo XVI, los gobiernos han estado preocupados por el efecto de la competencia internacional sobre la prosperidad de las industrias nacionales y han intentado, o bien defenderlas de la competencia extranjera imponiendo límites a las importaciones, o bien ayudarlas en la competencia mundial subvencionando (en Latinoamérica se usa, preferentemente, el termino subsidio) las exportaciones”*.

La apertura comercial en México ha venido acompañada de una “estrategia” de industrialización conocida como “la mejor estrategia de industrialización es la ausencia de estrategia”, de esto da muestra Ernesto Zedillo (Presidente de la República Mexicana, 1994-2000), destacado por la masificación de políticas de orden "horizontal" - afectando a todas las empresas, ramas e industrias por igual-, dijo: *“la mejor política industrial es la no política industrial”*. Más allá del señalamiento, es significativo que refleja la profunda desconfianza de

los macroeconomistas responsables del tema desde finales de los 1980's y hasta 2010: además de la masiva reducción de instrumentos y mecanismos para el fomento de la industria, este grupo se deja llevar por el supuesto de que la reducción arancelaria es el principal mecanismo para la competitividad del aparato productivo y que, por ende, el libre comercio es el fin último de la política comercial e industrial. Lo que se ha reflejado en la desaparición de los programas de fomento a la industria, ha encarecido y se ha escaseado el crédito y, no hay medidas de protección a la industria nacional.

El contexto de la apertura comercial ha sido adverso a la ya difícil situación por la que han atravesado numerosos empresarios mexicanos. Bajo esta perspectiva, algunas regiones del país han podido adaptarse a los requerimientos generales del modelo, a diferencia de otras regiones como Oaxaca, que se encuentran rezagadas en su participación, siendo muy posible que este rezago se ensanche en un futuro de no tener una eficiente política de integración.

Una vez expuestos los antecedentes de la apertura económica, en el siguiente apartado se abordará el tema sobre las diferentes opiniones (una en contra y la otra a favor) de que la apertura comercial funja como variable determinante de un crecimiento económico en México. Finalmente, incluso para los economistas que creen que el libre comercio, no es una política perfecta, para otros el libre comercio es la mejor política que un gobierno pueda seguir.

2.3 Distintos enfoques sobre la apertura comercial y el crecimiento económico de México

Existen diferentes enfoques en torno a la apertura comercial, así como en su eficiencia en términos de crecimiento económico, por esta razón en este apartado se muestra la opinión de algunos autores que están a favor o en contra de este modelo neoliberal, orientado a la apertura, el cual podría fomentar o inhibir el crecimiento económico en el país.

2.3.1 Argumentos a favor de la apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México

Para la economía convencional, llámese Clásica o Neoclásica, la apertura comercial es benéfica para todos los países involucrados; independientemente de lo que produzcan y exporten, ya sean materias primas o manufacturas, se beneficiarán todos por igual. ¿De qué manera? A través de la especialización a que da lugar.

Adam Smith (1776, p.33) padre de la Economía moderna sostenía que: *“Para que dos naciones puedan comerciar entre sí de manera voluntaria, ambas deben de obtener una ganancia. Si una de ellas no gana nada o sale perdiendo, sencillamente se rehusará a comerciar”*. Si los países pueden comerciar libremente, se especializarán en la producción de aquellos bienes en los cuales tienen ventajas absolutas (Adam Smith 1776 p.33) o ventajas comparativas (David Ricardo, 1817); como resultado de la especialización la producción mundial de todos los bienes aumentará ampliando las posibilidades de consumo.

Según Adam Smith (1776, p.33) *“el comercio entre dos naciones se basa en la ventaja absoluta. Cuando una nación es más eficiente que otra (o tiene una ventaja absoluta sobre ella) en la producción de una mercancía, pero es menos eficiente que la otra nación (o tiene una desventaja absoluta con respecto a ella) en la producción de una segunda mercancía, entonces ambas naciones pueden obtener una ganancia especializándose en la producción de su mercancía con ventaja absoluta e intercambiando parte de su producción con la otra nación por su mercancía con desventaja absoluta”*.

Históricamente, y en la actualidad, se ha considerado que la apertura comercial es una de las principales variables que han contribuido al crecimiento económico. Ésta ha servido de gran impulso a países desarrollados, por lo que los países en vías de desarrollo, en específico México, se han visto en la necesidad de ir adoptando un sistema neoliberal después de tener una política proteccionista.

China por razones ideológicas y de seguridad buscó la autosuficiencia durante la mayor parte del periodo de posguerra 1945-1970, en la llamada guerra fría, pero en la década de 1990 llegó a apreciar las contribuciones potenciales que la apertura proporcionaría para su crecimiento y desarrollo, y de hecho hoy está cosechando grandes beneficios gracias al comercio internacional (al igual que los antiguos países comunistas de Europa del Este y las Repúblicas de la ex Unión Soviética después de la caída del comunismo).

Durante el siglo XIX, la mayor parte de la producción industrial del mundo moderno se concentró en Gran Bretaña, donde el incremento sustancial de la producción industrial y de la población de bajos ingresos llevaron rápidamente a un aumento en la demanda de alimentos y de materias primas provenientes de las regiones de colonización reciente (Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Uruguay y Sudáfrica). Por ejemplo, durante los años de 1815 a 1913 la población británica se triplicó, su PIB real creció 10 veces y el volumen de sus importaciones aumentó 20 veces. Este estímulo proporcionado por sus exportaciones en rápida expansión se extendió después al resto de estas tierras recientemente colonizadas. Así, según Nurkse (1970), *“el sector de exportaciones fue el primero en impulsar estas economías hacia un crecimiento y desarrollo rápidos. Es decir, el comercio internacional funcionó como motor de crecimiento para estas naciones durante ese siglo”*.

Salvatore (2005, p. 349) sostiene algunas ventajas de la apertura comercial como incentivador del crecimiento económico al decir que: *“Aunque el nivel y la tasa de desarrollo económico dependen fundamentalmente de las condiciones internas de los países en vías de desarrollo, la apertura comercial de un país puede contribuir de manera significativa al proceso de desarrollo, La apertura comercial es el vehículo para la transmisión de nuevas ideas, nuevas tecnologías y nuevas habilidades gerenciales y de otro tipo, La apertura también estimula y facilita el flujo internacional de capital de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo”*

Bajo esta postura se dice que el proteccionismo no favorece el crecimiento económico sostenido en un país, por lo que resulta natural pensar que el abrir las fronteras es lo más conveniente, debido a los flujos de transacciones que se tienen con el resto del mundo. Esta fue una de las razones por la cuales con el paso de los años, México ha firmado distintos tratados internacionales que profundizan la apertura.

Estos tratados internacionales han permitido tener mayor oportunidad de comercialización de productos nacionales y de productos internacionales. Incluso, ha permitido que algunos empresarios mexicanos puedan competir en mercados internacionales, haciendo de ellos mejores productores y más competitivos. Ejemplo de ello lo encontramos en empresas ultra competitivas como Vitro, Bimbo, Cemex, etc.

Otro argumento a favor de la apertura económica por parte de Krugman (2001. P.227) es que, *“al proporcionar a los empresarios un incentivo para buscar nuevas vías para exportar o competir con las importaciones, el libre comercio ofrece más oportunidades para el aprendizaje y la innovación que un sistema de comercio administrado en el que el gobierno dicta en gran parte el patrón de importaciones y exportaciones”*.

La apertura comercial también suele influir en la diversificación de productos en el país. Por lo que diversos académicos relacionados con la escuela neoclásica señalan que, aunque en algunos países desarrollados la política comercial pueda inducir a déficit comerciales, a su vez también propicia niveles mucho más elevados de Inversión Extranjera Directa (IED), lo que a su vez fortalece la economía más que vulnerarla.

Salvatore (2005, p. 354) menciona que *“los críticos de la apertura comercial pueden enfrentar una gran lista de beneficios con otra lista igual de efectos supuestamente nocivos. Sin embargo, puesto que un país en vías de desarrollo puede rehusarse a comerciar, si no gana nada, sí pierde la presunción de ganar a partir de la apertura”*.

La inversión extranjera directa suele ser una de las variables que coexiste gracias a una apertura comercial, ya que los inversionistas suelen apegarse más a las inversiones en los países donde hay un mayor flujo tanto de mercancías como de capitales, por lo que en consecuencia, bajo esta óptica, un país neoliberal es sinónimo de atracción de capitales. Esto implica que uno de los principales determinantes de crecimiento económico es la apertura comercial. Desde luego hay otras variables, además de la apertura comercial, pero esta suele tener un importante peso para un impulso económico en el país.

En 1982 las bases y la orientación de la estrategia económica en México fueron modificadas en el afán de encontrar un nuevo modelo capaz de generar crecimiento con estabilidad, que precisó la puesta en práctica de políticas orientadas hacia la apertura externa y el acotamiento del papel estatal en la economía.

Como se ha visto anteriormente, existen autores que opinan que la apertura comercial en México es variable determinante del crecimiento económico, basándose en la implantación de un sistema neoliberal. Con todo, existen otras interpretaciones, tan opuestas a la visión previa, que sostienen que la apertura económica no sólo no genera crecimiento económico, sino que perpetra la crisis. Ésta óptica la revisaremos en el siguiente apartado.

2.3.2 Argumentos en contra de la apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México

Existe la creencia de que en los países desarrollados el crecimiento económico se ha alcanzado gracias a la apertura comercial que ha servido de gran impulso a los países desarrollados, pero hay detractores. Como hemos visto, con el paso del tiempo México ha adoptado una política económica neoliberal después de haber tenido una política proteccionista, suponiendo que al adoptar políticas económicas de países desarrollados nuestro país va a crecer, por lo que hoy en día diversos economistas se preguntan por qué no ha

ocurrido así. Por ejemplo Rivera Ríos (1993, p 161) se pregunta “¿por qué México no ha crecido si se han abierto las fronteras a más no poder y firmado una inmensa cantidad de tratados comerciales?” Dichos tratados no se han firmado solamente con economías emergentes, sino también con grandes potencias, buscando la diversificación de mercados, lo que hace pensar que si no es la apertura comercial, entonces la falta de crecimiento pudiese estar en el sistema económico mexicano mismo.

Algunos autores sostienen que las políticas económicas aplicadas en determinados países no necesariamente son las mejores en otros, pues las condiciones y las demás variables que ayudan al fortalecimiento de un crecimiento económico no son las mismas, en una palabra, el contexto económico, político y social no es el mismo.

Como ejemplo de lo anterior, Arana, Rodríguez (2009, p. 75) sostiene que “La apertura comercial ni siquiera pretende elevar el crecimiento económico de los países, ya que los principales objetivos de la apertura comercial son generar una mejor asignación de recursos e incrementar la diversificación en el consumo”. Bajo esta visión, la apertura comercial no es la mejor solución, ya que ésta solo ha generado dos efectos: por un lado se revierte el sesgo anti exportador y favorece la rentabilidad del mercado externo y, por el otro, estimula una penetración de importaciones que conduce a un desplazamiento de los bienes nacionales por otros de origen externo.

Aunque México se encuentre en el mundo globalizado no se puede permitir que la economía deje de consumir lo producido en el país para consumir los bienes provenientes del extranjero. Arriaga N. Rosalinda (2002, p.201) nos dice: “Es evidente que la actividad económica es cada vez menos nacional, esto es una realidad, al menos desde finales de los ’70. La producción de casi cualquier bien, que se ofrece en el mercado, involucra actividades que se realiza en varios países localizadas comúnmente en varios continentes”. Las empresas mexicanas tuvieron que enfrentar la competencia exterior, lo cual tuvo dos efectos: 1) algunas empresas sobrevivientes han tenido

que adoptar métodos más modernos de producción y organización con lo cual han hecho una aportación a la eficiencia conjunta de la economía; 2) la gran mayoría de las empresas nacionales no lograron ser competitivas, disminuyendo la producción nacional, el empleo y así la demanda nacional.

Lo que verdaderamente mejoraría la economía mexicana son expectativas de ingresos futuros mayores para los inversionistas extranjeros y, por lo tanto, ellos decidirían invertir y esto se traduciría en mayor crecimiento económico. Ya que ha sido comprobado que la inversión posee efectos multiplicadores en la demanda agregada. En la mayoría de los casos los tratados de libre comercio llevan a las distintas economías a depender en forma creciente de la entrada de capitales ante el déficit de comercio exterior y la baja dinámica de acumulación que enfrentan, lo que obliga a tener una política económica a favor de la entrada de capitales. De ahí el por qué predominan las políticas de privatización y de estabilidad monetaria, lo que impide tener una política económica a favor del crecimiento económico, quedando la economía en función del comportamiento de variables externas.

Los países de América Latina suelen copiar modelos de potencias, basándose en la errónea idea que esto conllevará a un crecimiento económico, de esto da un claro ejemplo Rivera Ríos (1993, p 161) al sostener que *“Los procesos aperturistas llevados a cabo en América latina por lo general se inspiran en la exitosa experiencia de los países del sudeste asiático, particularmente, Corea del sur y Taiwán que desde los años 60 adoptaron políticas de “crecimiento hacia afuera”. Sin embargo aunque las dos experiencias están orientadas hacia el mismo objetivo, aceptar la disciplina del mercado mundial e impulsar las exportaciones muestran diferencias muy grandes, lo que quiere decir que el proceso que afecta a nuestros países es en muchos sentidos inédito”*.

Como hemos visto en este apartado, surgen opiniones en contra de que la apertura comercial funja como variable determinante de un

crecimiento económico, aunque no quiere decir que no lo fomente, sino que no depende en su totalidad de esta variable, más bien suele ser un complemento de otros.

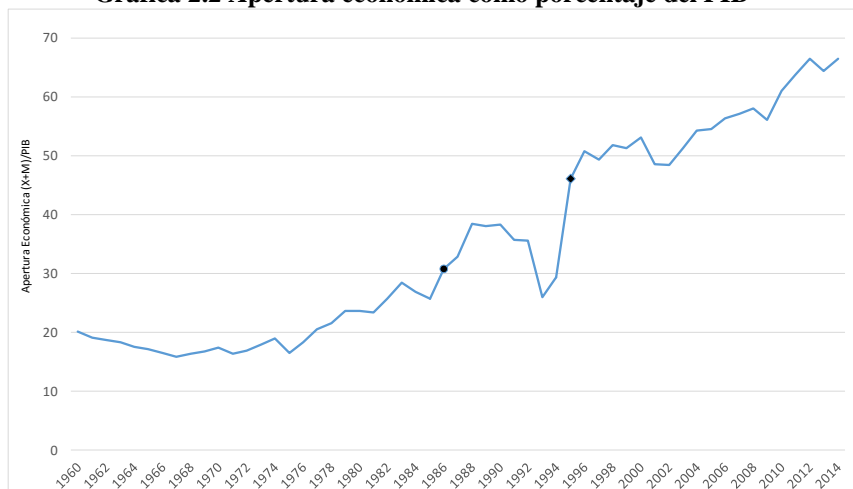
En el siguiente apartado se hace un análisis con datos estadísticos para tener más elementos que nos indiquen qué es lo que dice la evidencia para el caso México respecto a la apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México.

2.4 La apertura comercial como determinante del crecimiento económico en México

Para el caso de México suele haber dos vertientes, en la primera se dice que el crecimiento económico se ha visto favorecido gracias al gran impulso que se le ha dado a la apertura comercial, y la segunda, lo refuta. Suele ser muy útil poder observar la tendencia de crecimiento de estas dos variables, Por ello, en la gráfica 2 damos cuenta del grado de apertura económica como porcentaje del PIB,

La Gráfica 2.2 mide la apertura económica como exportaciones más importaciones sobre el PIB. Los puntos resaltados muestran dos años importantes en que México dejaría una economía protegida para incorporar el modelo neoliberal: el primero fue la incorporación de México al GATT en 1986; el segundo, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Antes del primer punto se observa que la economía se encontraba muy cerrada y con un flujo comercial muy bajo. Con todo y que la economía se encontraba cerrada, a partir de 1976 se observa una tendencia creciente en la apertura comercial. La incorporación de México al GATT implicaría un claro cambio en el flujo de mercancías entre México y el mundo, consolidándose notoriamente a partir de la firma del TLCAN.

Gráfica 2.2 Apertura económica como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015⁵⁴.

El segundo aspecto que muestra la gráfica es la entrada en vigor del tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), ya que si bien se observa que en el transcurso de los años (1986-1992) la apertura económica empezó a despegar, es en 1995 cuando se da un incremento drástico que marcaría uno de los mejores momentos, en términos de apertura comercial para México.

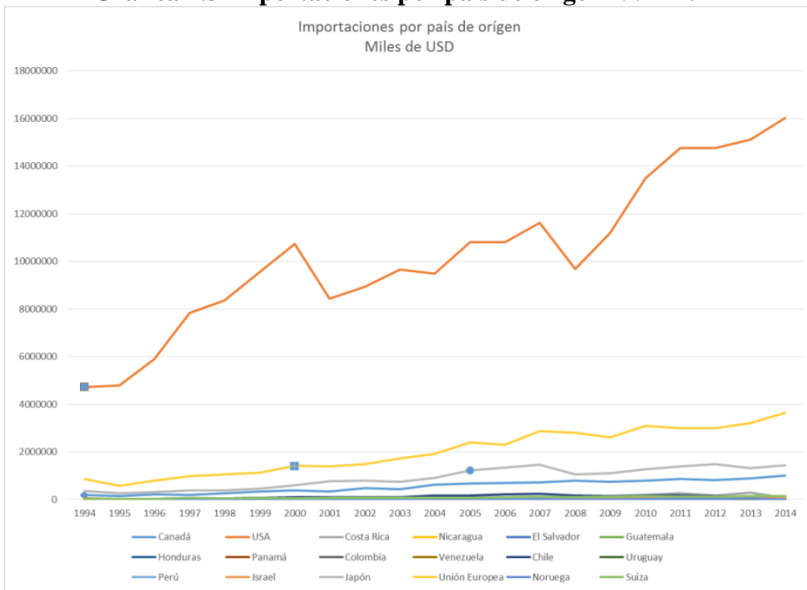
Por lo tanto, tenemos evidencia que demuestra que la incorporación de México al GATT y la entrada en vigor del TLC, fueron elementos cruciales para incrementar la apertura comercial de México, resta revisar si dicha apertura se reflejó en mayor crecimiento económico. Es importante resaltar que en términos de importaciones y exportaciones, son sólo tres los tratados de libre comercio los que son significativos para el país: el TLCAN que es el más importante, el Tratado con la Unión Europea y el Tratado con Japón. En todos los casos, se observa que ya ~~se traía~~ se manifestaba una tendencia positiva en el comercio entre ambos países; sin embargo, se intensifica con la firma de los tratados. Bajo estos términos, el incluir nuevos países en los tratados de libre comercio, no necesariamente significa una mayor

⁵⁴Banco Mundial. Series de datos. <http://datos.bancomundial.org/quienes-somos/preguntas/series-datos>. [Consultado el día 7 de Agosto de 2015].

apertura comercial, la apertura comercial solo se dio con América del Norte, Unión Europea y Japón.

Con el GATT, el TLCAN, TLCUE y TLCJ se observa que el volumen de transacciones con el resto del mundo se incrementó; sin embargo, se incrementó este volumen en los tres tratados por medio de las importaciones, ya que en las exportaciones siguen concentradas en Estados Unidos (TLCAN) y a partir de 2004 han incrementado su participación las dirigidas a la Unión Europea. Es decir, México diversifica sus importaciones, más no sus exportaciones. Es importante ver qué ocurrió con el desempeño económico en el tiempo posterior, pues la economía no ha crecido a tasas elevadas a pesar de haberse firmado otros tratados y convenios internacionales (Gráfica 2.3 y Gráfica 2.4).

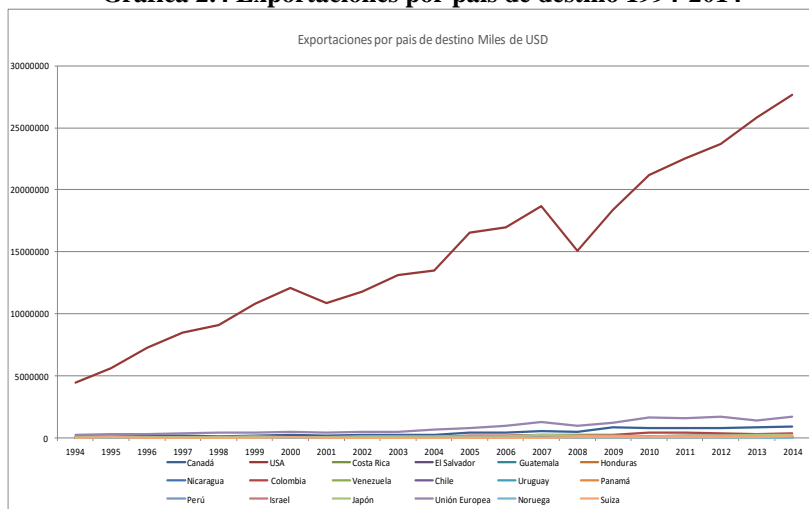
Gráfica 2.3 Importaciones por país de origen 1994-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del INEGI, 2015. ⁵⁵

⁵⁵ INEGI. Banco de Información Económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> [Consultado el día 7 de Agosto de 2015].

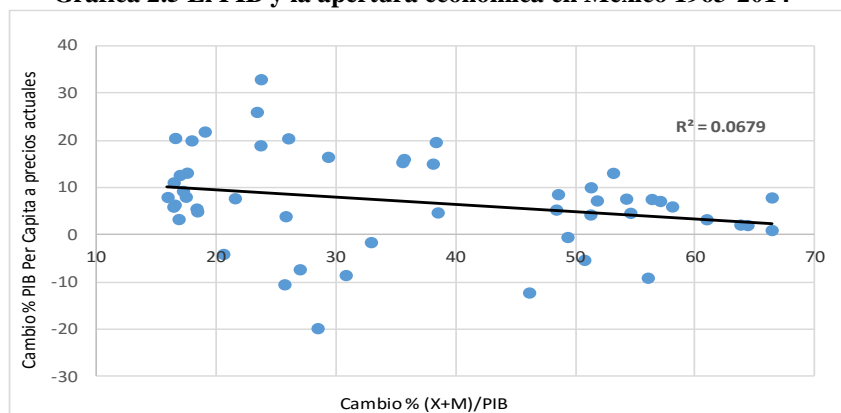
Gráfica 2.4 Exportaciones por país de destino 1994-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del INEGI, 2015.

La gráfica 5 da cuenta del cambio porcentual en la apertura económica contra el crecimiento del PIB *per cápita*, ambos en precios nominales.

Gráfica 2.5 El PIB y la apertura económica en México 1963-2014

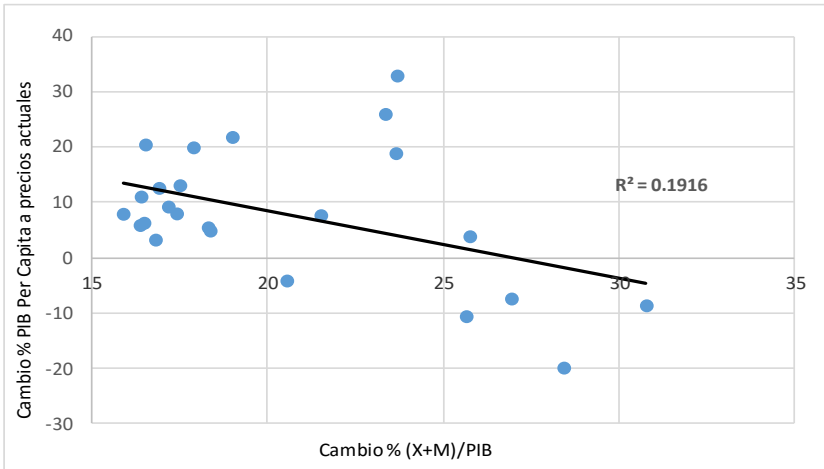


Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.⁵⁶

⁵⁶Para la Gráfica 5 y siguientes lo correspondiente al eje Y, (X+M)/PIB corresponde al cambio porcentual anual a la suma de importaciones + exportaciones que hay en el periodo analizado divididos entre el producido (PIB).

La línea de tendencia mostrada indica que la relación aparente entre ambas variables es negativa. Con todo, el estadístico R cuadrado muestra un bajo nivel, razón por la que no podemos decir que exista significancia estadística. Observemos que existe una concentración de datos alrededor del eje del crecimiento económico. Por lo anterior, conviene desagregar por periodos para ver qué factores provocaron dichas concentraciones.

Gráfica 2.6 El PIB y la apertura económica en México en los años 1963-1986

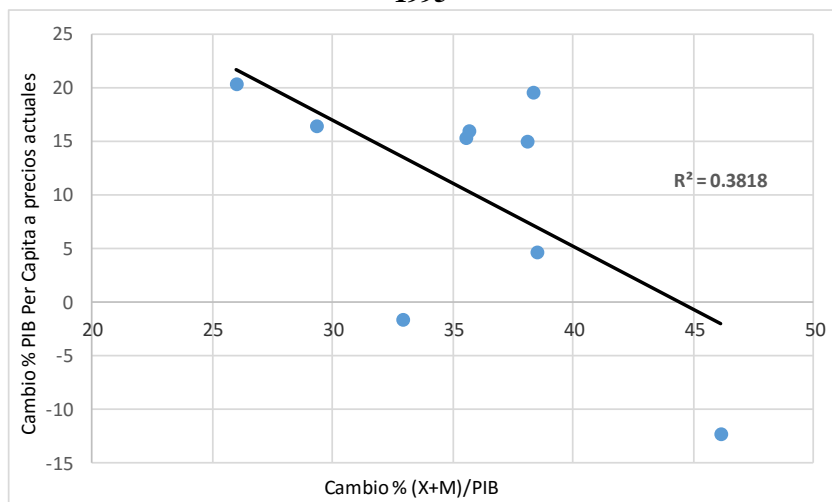


Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.

Una vez desagregados los datos, podemos observar que en el periodo 1963-1986, existe una relación negativa entre el crecimiento económico y la apertura comercial. Dado que durante dicho periodo de tiempo la economía tuvo, en general, tasas de crecimiento positivas, podemos concluir que la relación entre ambas variables era negativa, es decir, la apertura económica no fomentaba el crecimiento económico. De hecho, la línea de tendencia inercial muestra una pendiente negativa y con una R cuadrada más significativa que la descrita en la Gráfica 2.7.

Analicemos ahora el desempeño de la economía considerando el periodo previo a la firma del TLCAN pero incorporando el periodo de tiempo en que México ya se había sumado al GATT.

Gráfica 2.7 | PIB y la apertura económica en México en los años 1987-1995

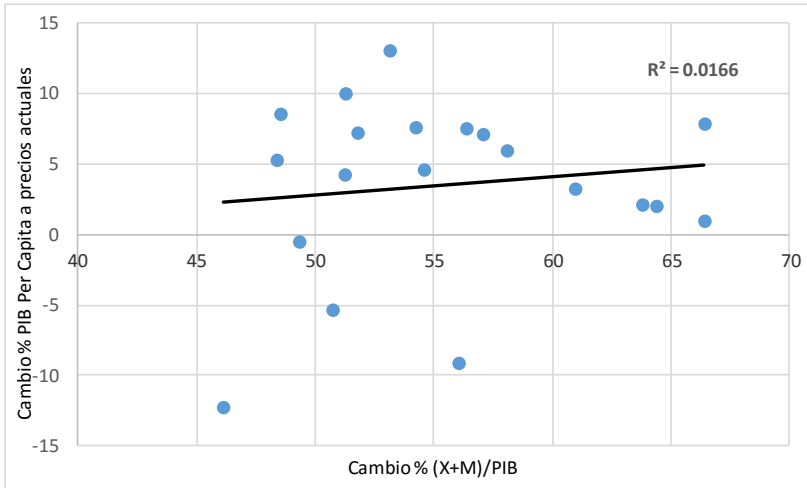


Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.

La gráfica muestra una relación negativa entre el crecimiento económico y la apertura comercial. De hecho, la R cuadrada muestra un mayor nivel de significancia. Esto confirma que el final de los 1980's y el inicio de los 1990's tuvieron un crecimiento económico por demás pobre, pero simultáneamente hubo apertura comercial, por lo anterior es que el crecimiento de la apertura económica se dio independientemente del desempeño de la economía.

Como se puede ver la gráfica 8 existe otro periodo de tiempo (1995-2014) para el que parece haber una relación positiva entre ambas variables. En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y pese a que la firma de este tratado se hizo desconociendo muchos aspectos no favorecedores para México, pareciera que la apertura económica ayudó a que la economía se recuperara rápidamente de la crisis económico-financiera de 1994-1995, aunque el impacto finalmente se redujo, de modo tal que, tampoco se puede concluir que existe una relación positiva entre ambas variables para este periodo de tiempo.

Gráfica 2.8 El PIB y la apertura económica en México en los años 1995-2014



Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.

Como se ha podido analizar en esta sección, los resultados expuestos en las gráficas no dicen de modo concluyente que la apertura económica haya repercutido positivamente en el crecimiento económico, aunque conversamente, tampoco se puede decir que lo inhiba.

Definitivamente no está todo dicho respecto a las determinantes del crecimiento económico. Existen una gran cantidad de variables y relaciones de causalidad que hacen dudar de cuáles son las que hacen que la economía crezca. El objeto del presente artículo fue analizar sólo una de ellas: la apertura comercial. Corresponde a futuras investigaciones determinar qué variables sí generan crecimiento económico.

2.5 Observaciones finales

Como hemos podido apreciar, en este artículo la relación entre la apertura comercial y el crecimiento económico ha sido ambigua, observándose primero que en 1960, antes de que México entrara a una apertura comercial, la economía del país era estable y tenía

crecimiento. Durante dicho tiempo la economía estuvo esencialmente cerrada, razón por la que la relación aparente es negativa.

Para México, a pesar de tener una docena de Tratados de Libre Comercio, la apertura comercial es sólo significativa a través de tres TLC, los firmados con América del Norte (TLCAN), Unión Europea (TLCUE) y Japón (TLCJ), por el lado de las importaciones; por las exportaciones el único significativo es el TLCAN. La firma de varios tratados no significa mayor apertura comercial.

Entre 1986 y 1994, parece haber una relación positiva entre la apertura comercial y el crecimiento económico. Sin embargo, durante dicho tiempo la economía se estancó o creció a tasas pobres, mientras que la apertura económica creció de una forma extraordinaria. Por lo anterior es que se percibe una aparente relación positiva, sin embargo no hay evidencia estadística que permita concluir que existe una relación positiva entre la apertura comercial y el crecimiento económico en el periodo 1986-1994.

La última etapa estudiada, de 1995 a 2014, no se percibe con claridad que a mayor apertura económica se tenga igualmente un mayor crecimiento económico. En todo caso, pareciera que el impulso inicial que dio a la economía la apertura comercial, rápidamente se vino abajo o bien, la apertura económica dejó de ser un motor de crecimiento.

Estudios posteriores ayudarán a determinar, para el caso de México, qué variables se traducen en crecimiento económico sólido y sostenido, al realizar un análisis que incluya más variables. Por lo pronto, no existe suficiente evidencia que indique que la apertura comercial provocó crecimiento económico en México durante el periodo 1960-2014.

Referencias

- 1) Costa F, José Augusto, “*Inversión extranjera en Brasil y Mercosur: Padrones de cooperación y competencia*”, Estudios Económicos de Desarrollo Internacional, January-june, año/vol. 7, número 001, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España. Pp. 29-58.
- 2) Krugman, Paul R, “*Economía Internacional: teoría y política*” ed. 2001
- 3) Hernández Gómez Manuel (2011). “La globalización económica y sus efectos en el sistema financiero mexicano”. En Manrique Campos, Irma (Coordinadora). *Arquitectura de la Crisis Financiera*. México, UNAM-IIEc.
- 4) Millán Henio, “*Crecimiento Económico y Restricción externa en México. Los Márgenes de la Acción Económica Estatal*”, Perfiles Latinoamericanos, junio, número 022, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México. Pp. 159-183.
- 5) Murayama, Ciro. “*Los retos de la Economía Mexicana más allá de la Apertura Comercial*”. América Latina Hoy, Noviembre, año/vol.17. Universidad de Salamanca, España. Pp.19-25.
- 6) R. Nurkse, “Patterns of trade and development”, en R. Nurkse, ed., *Problems of capital formation in Underdeveloped Countries and Patterns of trade and Development*(Nueva York: Oxford University Press), pp.163-226.
- 7) Ocegueda Hernández Juan Manuel, “*Apertura Comercial y Crecimiento Económico en las Regiones de México*”, investigación Económica, Octubre- Diciembre, año /vol. LXVI, número 262, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México. Pp. 89-137.
- 8) Rivera Ríos Miguel A. “*México: del Sobre proteccionismo a la Apertura Comercial*” Política y Cultura, primavera, número 002, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Distrito Federal, México. Pp. 137-163

- 9) Rodríguez Arana, Alejandro “*Apertura Comercial, Balanza Comercial e Inversión Extranjera Directa en México*”, 1980-2006, Investigación Económica, Vol. LXVIII, Núm. 269, julio- septiembre, 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, México. Pp. 73-111.
- 10) Salvatore Dominick “*Economía Internacional*” ,Ed. Mc Hill Edición 2005, PAGES 1-765
- 11) Vilorio Hernández Oscar (2005) “*Entre la protección y el libre comercio. Las asimetrías de las políticas públicas entre países como elemento fundamental para la formulación de la política comercial*”. Revista venezolana de análisis de coyuntura, vol. XI, Pp. 203-250.

Capítulo 3. Los Objetivos de la Inserción de México en las Cadenas Globales de Valor, a través de la Negociación del Tratado TransPacífico

*Raúl Gustavo Acua Popocatl
Rafael Alberto Durán Gómez*

3.1 Antecedentes sobre los objetivos del gobierno Mexicano relacionados con la apertura comercial

Las expectativas depositadas por parte del gobierno mexicano cuando profundizó su apertura comercial a principios de la década de los noventas tomando como punto de partida la negociación e instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), eran muy altas⁵⁷, entre ellas estaba promover significativas transformaciones en las estructuras productivas mediante el fomento de nuevas actividades, la formación y acumulación de capital fijo y la elevación de la productividad de toda la economía. También se pretendía promover aún más la inversión extranjera directa, fomentar altos volúmenes de exportación, propiciar la transferencia de tecnología y la industrialización, generar más empleos -y mediante esto- propiciar menos migración, así como aprovechar las economías de escala. Se proyectaba que la inversión extranjera representaría 4 puntos porcentuales del PIB, pero la realidad apabullante es que en estos momentos apenas capta de 2 a 2.5 puntos, sin conocerse aún

⁵⁷ Aunque es de sobra conocido que la apertura inició en 1986 con el ingreso de México al GATT

(junio de 2015) las decisiones de la Reserva Federal de los Estados Unidos sobre el aumento de sus tasas de interés, lo que haría más inviable atraer el capital hacia México. Por otra parte, la inversión extranjera directa no se ha distribuido homogéneamente en el país, pues 5 entidades —Baja California, Distrito Federal, Chihuahua, Estado de México y Nuevo León— absorbieron más de tres cuartas partes de ella entre 1994 y 2011. En el extremo opuesto, 19 estados, principalmente del sur y sureste del país, recibieron únicamente 3% de la misma (Leycegui, 2012).

Pocos de los ambiciosos objetivos se cumplieron en la realidad. Lo cierto es que el TLCAN parece haber servido sólo para enfrentar los problemas que el país tenía en el corto plazo a principios de los noventas, y encajó a la perfección dentro de la visión anti-inflacionista de los gobiernos priistas posteriores a la década de los ochenta, pero poco ayudó en la generación del valor agregado para la industria mexicana. El incremento de las exportaciones en la actualidad no parece haber propiciado un mayor equilibrio en la balanza comercial, y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, las cuales siguen siendo deficitarias, quizá esto se pueda atribuir a que el principal valor de las exportaciones es de negocios intra-firma de las empresas transnacionales (Blyde, 2013). No se han realizado estudios suficientes para comprobar si la pequeña alza en la inversión extranjera que se presentó en el pasado inmediato (1995-2015) se debe a las condiciones legales contenidas en el TLCAN, o a las privatizaciones de empresas paraestatales, o debido a la compra de empresas mexicanas por las grandes corporaciones extranjeras. Hay autores que señalan que este aumento en la inversión extranjera se ha realizado a costa de una mayor exposición y vulnerabilidad de la economía mexicana a los choques externos, sobre todo en términos financieros como sucede en la actualidad en donde eventos como el posible aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos, y la crisis económica que se suscita en Grecia, han impactado en el valor del peso mexicano. (Cabrera, 2015)

Sí, el TLCAN se publicitó en su momento por las autoridades no sólo como un acuerdo, sino como una estrategia y una política pública por instrumentar, pero al parecer el acuerdo se logró, y la política pública con dificultades se instrumentó, o en realidad nunca se llevó a cabo. Los números y estadísticas del desempeño económico mexicano no parecieron concordar con las ambiciones negociadas en un acuerdo voluminoso por el tipo de reglas que imponía al comercio en América del Norte. Entre las metas del TLCAN estaba poner al corriente los procesos productivos de México con las grandes tendencias en las cadenas globales de valor, este propósito se quedó corto debido particularmente a las siguientes situaciones:

- a) Uno de los grandes errores en la planificación de la apertura comercial fue no haber creado una política industrial coherente que detonara una proveeduría nacional para la industria maquiladora.
- b) Tampoco existió una integración productiva que generase mayor valor agregado; ni se aprovecharon las ventajas comparativas de cada uno de los países de América del Norte en la producción compartida.
- c) Parece existir un consenso entre los especialistas del tema en que, debido a que las exportaciones están basadas en insumos predominantemente importados, no se han presentado los efectos multiplicadores o de *spillover* esperados en el resto de los sectores productivos. De hecho, la gran perdedora fue la planta industrial nacional para los especialistas el resultado fue que con el TLCAN se generó un modelo exportador de manufactura de ensamble dinámico, el cual debido a su característica netamente importadora, padece una elevada desarticulación con respecto de las cadenas productivas internas, causando un modelo de maquila que ha socavado a la auténtica industrialización. El sector nacional de autopartes es un ejemplo de esto, las características de la industria hacen muy difícil que se puedan integrar proveedores nacionales, ya que las curvas de aprendizaje están muy avanzadas y las economías de escala no les permiten

competir con las empresas que ya se encuentran dentro (Oropeza, 2014).

Los análisis académicos más recientes sobre las consecuencias de la apertura comercial realizada por el gobierno mexicano, particularmente a través de la firma casi indiscriminada de acuerdos comerciales bilaterales o regionales, han puesto énfasis en que la principal preocupación que debe estar presente en las negociaciones de los próximos acuerdos consiste en diseñar reglas que efectivamente garanticen la inserción de México en las cadenas globales de valor y que se planifiquen, concomitantemente, políticas internas encaminadas también a lograr dicha inserción.

Esto se sugiere particularmente para las actuales negociaciones de la Asociación TransPacífica (TPP, por sus siglas en inglés) debido a que las empresas están organizando cada vez más su producción de bienes y servicios a través de las cadenas globales de valor y de suministro. A grandes rasgos esto se caracteriza en que los productos son procesados - y el valor se añade - en diferentes países.

El TPP fue una propuesta originalmente concebida en 2003 por Singapur, Nueva Zelanda y Chile como una vía hacia la liberalización del comercio en la región Asia-Pacífico. Brunei se unió a las negociaciones en el 2005 y el acuerdo preliminar de Asociación Económica Estratégica Trans-Pacífico se concluyó en el 2006 (conocido como el P-4 por el número de países que lo integraban). En marzo de 2008, Estados Unidos se unió a las negociaciones para la conclusión de los acuerdos básicos en los temas de inversión y servicios financieros que en ese momento aún estaban pendientes. El entonces presidente de los Estados Unidos George W. Bush notificó al Congreso de su país la intención de negociar con los miembros del P-4 en septiembre de 2008, y con otros países como Australia, Perú y Vietnam, el 30 de diciembre de 2008 (CRS, 2015).

Los equipos negociadores anunciaron la culminación de un acuerdo marco en la reunión ministerial de la Cooperación Económica Asia-

Los objetivos de México en las cadenas de valor a través del TPP

Pacífico (APEC) en Honolulu, Hawái, en noviembre de 2011. A partir de entonces, Canadá, Japón y México comenzaron consultas con los socios existentes del TPP, y posteriormente se unieron formalmente a las negociaciones en diciembre de 2012. Japón siguió debatiendo internamente la cuestión de unirse a las negociaciones, y después de concluidas las consultas bilaterales, Japón comenzó a participar plenamente en las negociaciones del TPP en julio de 2013. Cabe mencionar el interés de Corea del Sur por integrarse a las negociaciones, pero debido a que éstas se consideran ya bastante adelantadas y la inclusión de otro miembro podía alterar significativamente el contenido de lo ya acordado, con ese argumento no se autorizó la incorporación de este país⁵⁸.

A continuación, mostramos algunos indicadores económicos de los países de la región.

Tabla 3.1 Países negociadores del TPP, indicadores básicos

	PIB*	PIB per capita**	Población***	Crecimiento PIB Real****
Aus	1,542.0	42,640.0	22.8	3.6
Brunei	17.0	54,389.0	0.4	1.3
Can	1,819.0	42,734.0	38.4	1.8
Chile	268.0	18,419.0	17.4	5.5
EU	15,685.0	49,422.0	314.2	2.2
Japón	5,964.0	36,266.0	127.6	2.0
Mal	304.0	16,922.0	29.5	304.0
Mex	1,177.0	15,312.0	114.9	1,177.0
NZ	170.0	29,730.0	4.4	170.0
Perú	199.0	10,719.0	30.5	199.0
Sing	277.0	60,410.0	5.4	277.0
Viet	138.0	3,548.0	90.4	138.0

*Mil millones de dólares. **Dólares ***Millones de habitantes ****Porcentaje

Fuente (CRS, 2012)

⁵⁸ Lo paradójico de la situación de Corea del Sur, es que para algunos temas que se están negociando en el TPP como la inversión y la protección a la propiedad intelectual, el acuerdo que tiene Corea con los Estados Unidos se está utilizando como modelo a seguir.

3.2 Características de las Cadenas Globales de Valor

La cadena global de valor (CGV) describe todo el abanico de actividades que las empresas y los trabajadores realizan para elaborar un producto desde su concepción, hasta el uso final y aún más allá, por ejemplo, en el servicio pos-venta. Esto incluye actividades como el diseño, la producción, la comercialización, la distribución y el servicio al cliente o consumidor final. Las actividades que componen una cadena de valor pueden estar contenidas dentro de una sola empresa, o más frecuentemente están divididas entre diferentes empresas (globalvaluechains.org, 2015). En el contexto de la globalización, se consideran las actividades que constituyen una cadena de valor en general, aquellas que se llevan a cabo a nivel intra-empresas a escala global.

Porter identifica 10 actividades dentro de las cadenas de valor de las empresas, que contribuyen a reducir costos para las empresas y a hacerlas más competitivas:

1. Economías de escala
2. Capacidad de aprendizaje
3. Utilización de su capacidad
4. Vinculación entre las distintas actividades que realizan
5. Relaciones entre las distintas unidades de negocios
6. Nivel de integración vertical
7. Oportuno ingreso al mercado
8. La política de la empresa relacionada con los costos o con la diferenciación
9. La ubicación geográfica
10. Factores institucionales (regulaciones, impuestos, etc) (Porter, 1985)

Las CGV se analizan con detalle en el presente debido a que la globalización ha dado lugar a una nueva era en la competencia internacional que se entiende mejor observando la organización mundial de las industrias, y cómo los países mejoran (*upgrading*) o

empeoran (*downgrading*)⁵⁹ su situación económica y social interna a partir de su status internacional dentro de estas industrias. El enfoque académico que estudia a las CGV ha evolucionado desde sus orígenes para convertirse en un paradigma económico importante utilizado por una amplia gama de organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El enfoque teórico de las CGV destaca cómo los nuevos patrones de comercio internacional, de la producción, y del empleo conforman las perspectivas de desarrollo y competitividad de los países (Ferrando, 2013).

Hoy, las CGV son una estrategia instrumentada por las empresas internacionales líderes en su ramo para, entre otras cosas, reducir los costos de transacción y minimizar el riesgo de la propagación de sus actividades estas empresas en la actualidad promueven la racionalización de sus cadenas de suministro globales⁶⁰, poniendo énfasis en la existencia de un menor número de grandes proveedores – pero más eficientes- localizados en un puñado de países seleccionados estratégicamente como sucede en industrias tan diversas como la textil, automotriz, y la de artículos electrónicos entre otras (Gereffi, 1999). Como resultado de estas tendencias, la producción se ha consolidado cada vez más en un número relativamente pequeño de países, particularmente en las grandes economías emergentes de China, Brasil e India. Como consecuencia, con el fin de integrarse en

⁵⁹ Desde un enfoque dinámico de las CGV, la mejora en la posición de un país dentro de las CGV (*upgrading*, en inglés) se puede entender como una serie de funciones y capacidades económicas asociadas con las actividades de producción y de exportación, tales como: el montaje basado en los insumos importados (típico de las zonas francas de exportación); la fabricación de equipos originales (OEM por sus siglas en inglés: *original equipment manufacturing*), también conocida como la producción de paquete completo; la fabricación de marca original (OBM por sus siglas en inglés: *original brand name manufacturing*); y la fabricación de diseños originales (ODM por sus siglas en inglés: *original design manufacturing*) (Gereffi, 1999). Esta trayectoria (montaje→ OEM→ OBM→ODM) no es inevitable ni fácil, y diversos estudios de GVC han analizado las condiciones en que se han producido diversos patrones de mejoramiento o empeoramiento (*downgrading*, en inglés) utilizando como herramienta de estudio estas categorías. El empeoramiento simplemente significa no sólo no registrar un ascenso, pero que las actividades antes descritas no tengan lugar en el país estudiado.

⁶⁰ Es importante diferenciar las CGV de las cadenas de suministro globales, a grandes rasgos las segundas son un instrumento (estratégico) de las primeras.

las CGV los países ya no requieren ser competitivos en la producción de bienes finales, sino en ciertas tareas involucradas en el proceso de producción. Esto permite a los países en desarrollo preferir unirse a las cadenas de valor, en lugar de construir cadenas enteras por ellos mismos (Baldwin, 2012). El papel que desempeñarían las CGV consiste en poner a disposición de estos países un catalizador para el desarrollo (2013, UNCTAD), proporcionándoles acceso a las redes productivas, los mercados, el capital, el conocimiento y la tecnología (OCDE 2013).

Se debe enfatizar que lo que importa no es solamente participar en las CGV sino el nivel de valor creado en el país y que se dirige a la exportación, es este nivel el que efectivamente contribuye a la creación de empleo y al crecimiento interno (Banga, 2013). Un país con miras a una participación importante en las CGV tendrá que ir más allá de la política comercial tradicional. Por lo que debe preocuparse por eliminar lo más que pueda las barreras “detrás de sus fronteras” que afectan negativamente la posibilidad de integrarse exitosamente a estas cadenas. Algunas teorías optimistas de las CGV argumentan que con el paso del tiempo, el crecimiento de la productividad provocará la reducción de la brecha tecnológica entre el país anfitrión de las CGV, y el país de origen de las mismas.

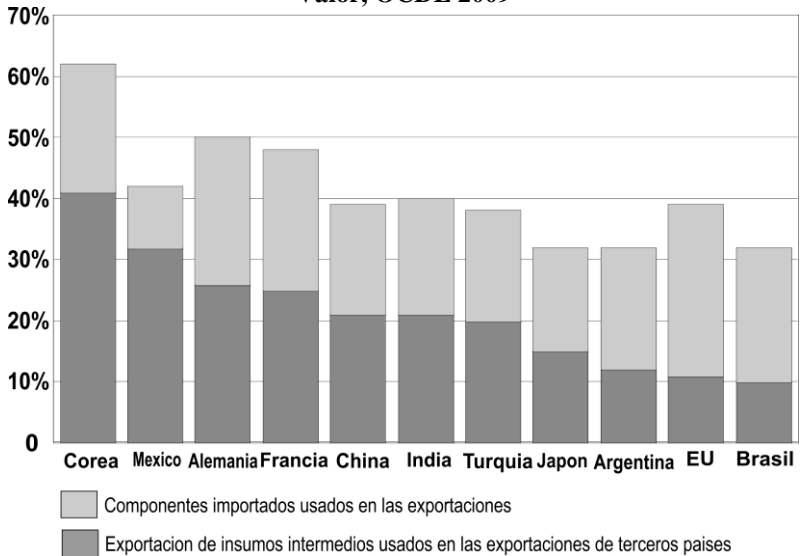
3.3 México y su inserción en las CGV

Un asunto que resulta interesante en el análisis de la inserción de México en las CGV es determinar hasta qué nivel el país está inserto ya en ellas (por vía de un diagnóstico), y cuál es el camino que le falta recorrer (por medio de una prospectiva). Al respecto se han sugerido metodologías para medir los niveles de inserción de los países en las CGV tomando como base estadísticas sobre sus intercambios comerciales. Se debe aclarar que los indicadores del comercio internacional dentro de las CGV son distintos del comercio internacional tradicional, por lo que se requiere una nueva forma de medición del intercambio de bienes y servicios en valores brutos.

De la Cruz, Koopman y Wang (2011) sugieren, por ejemplo, que un indicador de la participación global de la cadena de valor consiste en que el país esté bien integrado en las redes globales de producción lo cual significa que muchos de sus insumos provienen de diversas fuentes del extranjero, y una gran proporción de su propio valor añadido forma parte de las exportaciones de terceros países en relación con sus exportaciones totales.

La OMC y la OCDE han sugerido una base de datos de comercio internacional enfocada en el valor agregado por cada país en la producción de bienes y servicios que exportan. En la siguiente gráfica se observa una lista de los 11 países con mayor integración en las CGV de acuerdo con la OCDE, el índice está calculado como un porcentaje de las exportaciones brutas y tiene dos componentes: el contenido importado de las exportaciones y la exportación de bienes intermedios (bienes y servicios) usados en las exportaciones de terceros países.

Gráfica 3.1 .Participación de países selectos en las Cadenas Globales de Valor, OCDE 2009



Fuente: OCDE, 2013 citada en Gereffi, 2011.

A partir de los antecedentes presentados sobre las secuelas de la apertura comercial mexicana, es menester citar los efectos esperados que el equipo de negociación de México en el TPP debería buscar para poder documentar realmente una mayor y mejor inserción de México en las CGV, a continuación se citan los efectos generales y más adelante los particulares:

- Incremento en el contenido nacional en las exportaciones.
- Aumento en el valor unitario de las exportaciones en relación con el valor promedio de la industria.
- Incremento en la participación de México en las exportaciones mundiales.
- Ampliación de los empleos relacionados con las exportaciones y los salarios pagados en ellos.
- Aumento en la incorporación del componente tecnológico sofisticado en las exportaciones.
- Mayor participación en las actividades relacionadas con el marketing y la distribución internacional de los bienes y servicios.
- Incremento en el uso de la infraestructura del país para actividades relacionadas con la logística internacional.
- Mayor participación de las PyMEs en las actividades económicas dirigidas al exterior.
- Mayor participación de las empresas localizadas en México en el comercio electrónico.

Los especialistas han identificado las metas específicas a corto plazo que ayudarían a que nuestro país ascendiera en su proceso de desarrollo como resultado de su exitosa inserción en las CGV, tales metas cuantitativas son:

- a) Promover la inversión privada en manufacturas que alcance un 15% como proporción del PIB para el 2020.
- b) Procurar nueva inversión extranjera directa en manufacturas: que supere el 60% como proporción del total.

Los objetivos de México en las cadenas de valor a través del TPP

- c) Aumentar la participación del contenido nacional de las exportaciones, para pasar del 30% al 38% en los siguientes 6 años.
- d) Incrementar el número de patentes registradas en México de menos de 12 mil que se tienen a 25 mil en los siguientes 5 años.
- e) Fomentar el crédito de la banca privada a la producción industrial de la economía, buscando que la participación se eleve del 25% al 35% en los siguientes 5 años.
- f) Según los especialistas, se requiere pasar a un TLCAN II avanzando de la integración comercial a la integración productiva y desplegar una nueva estrategia, privilegiando los aspectos de infraestructura, logística, y los clústers regionales.
- g) Invertir en capital humano e innovación (Leycegui, 2012).

Se avizora que las negociaciones del TPP podrían, en efecto, coadyuvar a alcanzar estos objetivos pero se requiere también la aplicación de políticas industriales previamente planificadas por el gobierno. Las siguientes razones complementan el argumento de que México debe estar presente en las negociaciones del TPP y poner énfasis en que éstas contribuyan a asegurar una participación exitosa en las CVG:

- a) Ante el estancamiento de las negociaciones de la OMC existen pocas iniciativas ambiciosas, por lo que se debe aprovechar ésta, además,
- b) Los Estados Unidos la han colocado en su agenda comercial y México no puede estar ajeno a su contenido y desarrollo.
- c) Tal y como se están negociando algunas disciplinas dentro del TPP, se tiene la ventaja de fomentar la integración regional de las cadenas productivas; por último
- d) se considera la posibilidad de acumular “origen” con fines del cálculo del contenido regional, lo cual es necesario para beneficiarse de las preferencias arancelarias establecidas en el acuerdo.

Con o sin TPP, de todas formas los siguientes son los desafíos para el comercio exterior de México procedentes del entorno:

- a) La erosión de las preferencias comerciales en el TLCAN, pues México, EU y Canadá han negociado otros acuerdos con sus socios comerciales (México 12, Estados Unidos 13 y Canadá 10),
- b) La multiplicidad de las reglas de comercio, las cuales se traslapan entre ellas con poco “orden”,
- c) La profundización de la integración regional,
- d) La participación cada vez mayor de China en el comercio internacional desde su ingreso a la OMC;
- e) La diversificación del comercio a raíz del nuevo papel de las economías emergentes,
- f) Las recurrentes crisis económicas internacionales y
- g) El resurgimiento del proteccionismo. (Leycegui, 2012).

¿Por qué el gobierno mexicano debería negociar el TPP poniendo atención a cómo las reglas negociadas en él afectarán su inserción en las CGV? Porque la capacidad de una empresa para participar en estas cadenas de valor y de suministro depende -en gran medida- de las decisiones de su gobierno y de las políticas que adopta en los siguientes temas:

- Hasta dónde llevar las restricciones en el acceso a los mercados;
- La eficiencia en la gestión de las fronteras;
- Sus capacidades en lo relacionado con las tecnologías de la información;
- La infraestructura disponible para los servicios de transporte y logística; y
- Las políticas dirigidas al entorno empresarial.

En las negociaciones del TPP se debe tomar en cuenta que, de acuerdo con el enfoque teórico de las CGV, no basta que los aranceles de los bienes exportados-importados se encuentren en cero debido a las negociaciones comerciales previas, ya que las empresas que se enfrentan a altos costos, a la incertidumbre de los servicios en las fronteras, y a la logística ineficiente e imprevisible, serán particularmente incapaces de competir con las empresas de los países

que proporcionan un entorno económico más eficiente. La eficiencia en las CGV y en la cadena de suministro no se trata simplemente mediante una libre circulación de partes y componentes, y la facilitación del comercio en la frontera. También implica la capacidad de invertir en infraestructura, la protección de la propiedad intelectual, el libre movimiento internacional de los empresarios y los trabajadores, y el acceso y uso de la tecnología. Los factores relacionados con las políticas que afectan el funcionamiento de las cadenas de suministro son numerosos y están relacionados entre sí. Estos pueden abarcar requisitos por cumplir en los reglamentos en materia de salud, la seguridad de los productos, la seguridad en su conjunto, etc, tales requisitos suelen añadir un nivel adicional de complejidad al proceso de despacho de aduana (Gereffi, 2011).

3.4 Características de la nueva generación de acuerdos comerciales como el TPP

En un contexto internacional caracterizado por una extraordinaria competencia entre los países en vías de desarrollo que promueven estrategias de industrialización orientadas a la exportación, el hecho de contar al menos con acceso a los mercados más grandes (calidad que México ya posee por cierto) por medios jurídicos (es decir, los acuerdos comerciales), les otorga una ventaja frente a otros dispuestos a participar en las cadenas globales de valor. Mucha de la literatura sostiene cierto pesimismo acerca de que -en la actualidad- el margen de maniobra de los gobiernos de los países en vías de desarrollo pueda ser usado para lograr la mejora (*upgrading*) a la que se aspira al integrarse exitosamente en las CGV, debido a compromisos asumidos con instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, y el Fondo Monetario Internacional, entre otros (Bruhn, 2014). Pero también existen casos de países que desafortunadamente han intentado aplicar unilateralmente acciones que han limitado su inserción en las CGV como sucede en América Latina con Venezuela y en ocasiones aisladas, como ha sucedido con Brasil. Especialistas en el tema han identificado a los siguientes como los tipos de reglas (o

políticas mal instrumentadas) por los gobiernos, que pueden inhibir su acceso competitivo a las CGV:

- a) Políticas ineficientes o muy restrictivas de inversión.
- b) La exclusividad o tratamiento preferencial para las empresas estatales o con apoyo estatal (como los monopolios de energía o monopolios en los servicios postales).
- c) El ejercicio de poder de mercado por parte de una entidad dominante que controla el acceso a uno o a varios de los eslabones de la cadena, por ejemplo las operaciones portuarias y los manipuladores de carga del aeropuerto.
- d) Grupos (generalmente económicos, pero también políticos) que tienen intereses creados en el statu quo, como agentes aduanales y las industrias de transporte por carretera nacional, que pueden oponer resistencia a cualquier tipo de reformas (Gallagher, 2012).

En contrapartida a este tipo de acciones, las empresas que realizan la producción mediante la estrategia de las CGV necesitan dos garantías fundamentales: 1) que puedan conectar permanentemente las fábricas, y 2) que puedan hacer negocios en el extranjero con seguridad. La primera garantía demanda ciertos asuntos como la eliminación de las barreras fronterizas, servicios de infraestructura prácticamente de excelencia, y también movilidad empresarial segura; la segunda garantía consiste en apuntalar seriamente los derechos de propiedad intelectual (tangibles e intangibles). Si bien las reglas de la OMC tocan en algunos aspectos estas garantías, no son suficientes para un mundo en el que las CGV son omnipresentes en varios sectores manufactureros.

¿Por qué el TPP puede ser el próximo acuerdo comercial firmado por México que marque un parteaguas en su inserción en las CGV? Después de los fracasos de las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio, se pueden esgrimir tres argumentos para identificar al TPP como el acuerdo idóneo para los intereses del gobierno mexicano: En primer lugar, la mayoría de las

cadenas de suministro son regionales y las dos garantías mencionadas antes (conectividad entre fábricas y facilitación de negocios internacionales) no deben ser discriminatorias, por lo que el regionalismo parece su área natural. En segundo lugar, mientras que las normas multilaterales que regulan el comercio de los factores que forman parte de la cadena de suministro habrían sido mejor consolidarlas dentro de la OMC, los intereses de los países dentro de ella estaban enfocados en otras prioridades, por lo que fueron gravemente descuidados. En tercer lugar, las políticas de producción basada en las CGV tienden a ser bilaterales por naturaleza propia. Por ejemplo, si Corea quiere fábricas japonesas, las negocia con Japón; si Honduras quiere fábricas estadounidenses, las negocia con ese país.

El otro argumento que apunta a las negociaciones del TPP como un marco idóneo para los intereses del gobierno mexicano es la propia participación de los Estados Unidos y su papel como promotor del acuerdo, papel, por cierto respaldado no sólo por el poder ejecutivo (el Presidente Barack Obama) pero también por parte del poder legislativo, quién en junio del 2015 aprobó la concesión de la vía rápida para la culminación de las negociaciones (USTR, 2015). Esta participación por supuesto que no es gratuita, las empresas de alta tecnología como las que se ubican en este país obtienen ventajas competitivas claras al localizar parte de su producción en los países de bajos salarios si obtienen de sus gobiernos dos garantías fundamentales además de las ya citadas antes: derechos de propiedad intelectual y movilidad empresarial. Por su parte, las naciones en desarrollo como México ganan también con estas negociaciones al garantizar jurídicamente un atajo en su camino hacia la industrialización, sobre todo si pueden atraer a muchas fábricas que aún no han decidido su localización. No es de extrañar que son varias las naciones en desarrollo que unilateral y voluntariamente redujeron ya sus aranceles, y que han mostrado su interés por negociar disciplinas de mayor profundidad y alcance en los acuerdos comerciales regionales así como en los tratados bilaterales de inversión, y es que no resulta ocioso pensar que -en cierta forma- en la

actualidad el proteccionismo contribuye significativamente a destruir industrias vinculadas a las cadenas de suministro.

No menos importante para México es la marginación de China en las negociaciones (por decisión deliberada de los Estados Unidos), por ser un país con el que se rivaliza en la inserción en las CGV en los siguientes aspectos: a) el hecho de que China y México compiten en varios sectores; b) la naturaleza dispareja del comercio en donde resaltan las grandes diferencias entre lo que exporta China a México, y lo que exporta México a ese país (prevaleciendo una relación de nueve a uno); c) las controversias judiciales en las que México y China se han enfrentado ante la OMC en asuntos como la aplicación de subsidios prohibidos y la imposición de restricciones a la exportación de ciertas materias primas; d) las demandas de *dumping* a productos chinos en el ámbito nacional, habiéndose realizado 209 investigaciones desde 1986, de las cuales 18% han sido contra productos provenientes de China; e) el no reconocimiento de México a China como economía de mercado, lo que ha tensado la relación; el Gobierno de México no le ha otorgado este reconocimiento debido a las implicaciones jurídicas en materia de prácticas desleales que conlleva en el marco de la OMC, en particular sobre la carga de la prueba (Leycegui, 2011).

Sin embargo, debe reconocerse que la ausencia de China en el TTP también provoca pérdidas de oportunidades para México y alejamiento de sus propósitos, como las siguientes: a) no teniendo un acuerdo sobre comercio y finanzas transfronterizas (entre otros) impide reducir las discrepancias entre la información estadística de los dos países para conocer la situación real de los flujos de comercio e inversión, y sobre todo, con el acceso posible a estos datos entender mejor el fenómeno de las cadenas globales de valor para estar en posibilidades de identificar a los competidores reales; b) el gobierno de México contaría con menos instrumentos para apoyar a las empresas nacionales que desean incursionar en el mercado chino; c) los objetivos del programa ProMéxico orientados a las pequeñas, medianas y grandes empresas en donde está presente el mercado chino

no contarán con instrumentos jurídicos para otorgarles certeza; f) no contar con mecanismos de defensa legal cuando exista una práctica desleal o comercio ilegal; g) no contar con una alternativa para litigar conflictos con China fuera de la OMC, (a China le interesa, como estrategia de imagen y prestigio exponer poco sus diferendos comerciales ante la comunidad internacional); g) tener un marco para que México pueda analizar y sopesar los resultados obtenidos entre China y los países con los que ya ha suscrito un TLC (como Chile y Perú, países integrantes del TPP).

3.4.1 Características del proceso de negociación del TPP

Después de analizar algunos puntos esenciales de lo que el TPP podría representar para México, vale la pena destacar lo que se está negociando actualmente en este acuerdo, y en particular lo referente a los temas relacionados con las CGV. Antes de hacerlo es pertinente destacar que los actores privados (grandes empresas) están siendo consultados sobre las implicaciones que para los negocios y las CGV pudieran tener las decisiones normativas adoptadas en las negociaciones. Durante estas negociaciones del TPP, las cuales se caracterizan por su casi completo hermetismo, se ha filtrado información acerca de que las grandes empresas están cabildeando por la completa eliminación de las barreras al comercio y toda la regulación redundante que prolifera en la región. La participación de este tipo de actores privados no es nueva, pues han estado presentes en la mayoría de las negociaciones comerciales internacionales en los ya famosos “cuartos de al lado”. Específicamente, los representantes de los negocios están presionando para mejorar la conectividad física transfronteriza, y optimizar también la comunicación y la coordinación de las prácticas regulatorias que afectan al comercio.

Además de la participación de los actores privados, es preciso aclarar un punto importante sobre las negociaciones del TPP: las reglas internacionales que se requieren para que las CGV operen son muy distintas a las que están contenidas en los tratados de la OMC, en particular porque en el modelo de negocio del cual parten es distinto

de aquel en que se basaron las normas del viejo GATT y la actual OMC. Por ejemplo, las reglas de la OMC pretenden ser el brazo fuerte de la ley internacional para las transacciones entre partes (las economías de los países) que no están necesariamente relacionadas entre ellas, y sobre todo que pertenecen a jurisdicciones completamente distintas. En contrapartida, el tipo de flujos transfronterizos que pretenden regular los acuerdos que se negocian tomando en cuenta a las CGV tienen como rasgo principal que son movimientos de mercancías altamente coordinados, pero no sólo de bienes materiales, sino también de inversiones, servicios, propiedad intelectual o tecnología, e incluso de personas, los cuales tienen lugar no sólo entre dos, sino entre más países. Es todo el flujo de conocimientos e información que rodea a estas transacciones que las diferencia del modelo clásico o tradicional en el que fue fundado el GATT (Gallagher, 2012).

3.4.2 Temas de la negociación del TPP directamente relacionados con las CGV.

En esta parte final del artículo se analizarán algunos de los principales temas de negociación del TPP como son a) Trato a las empresas del sector público, b) regulaciones a la logística internacional, c) trato a los servicios transfronterizos, d) normas dirigidas a las finanzas transfronterizas, y e) Oportunidades para las PyMEs.

3.4.2.1 Las reglas sobre el comportamiento de las empresas estatales

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan la eficiente participación de las empresas que son propiedad de los gobiernos en las actividades económicas del país, evitando sus efectos distorsionantes. <i>Ajustes o reformas necesarias:</i> Eliminación de los apoyos y el trato preferencial de los gobiernos a las empresas estatales cuando sus actividades económicas tengan efectos comerciales distorsionantes. Permitir la competencia de
------------------------------------	---

Los objetivos de México en las cadenas de valor a través del TPP

	empresas privadas en los sectores donde las empresas estatales son dominantes. Apertura a la información en el manejo de las empresas.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en la posición del país en el Índice de Competitividad Global después de haber realizado las reformas pactadas en el TPP, además del registro de una reducción sustancial en los precios de los bienes y servicios ofertados por tales empresas.
<i>País promotor:</i>	Estados Unidos. <i>Países adversos a una reforma profunda en este tema:</i> todos los países con grandes empresas estatales.

En la actualidad, las normas que tienen el propósito de regular a las empresas controladas por los gobiernos -y que se encuentran en vigor- son un mero mosaico de distintas reglas nacionales e internacionales sobre el comercio, la inversión y la competencia, y están aún lejos de ser un conjunto de reglas establecidas específicamente con el fin de normar adecuadamente a este tipo de empresas, y que hayan sido redactadas a partir de sus características y peculiaridades. Una adecuada gestión de las CGV requiere que las empresas estatales sean reguladas eficientemente debido a que con frecuencia son apoyadas con subsidios gubernamentales y préstamos baratos, además de que aprovechan la ventaja de un trato regulador preferencial, y/o no están sujetas al escrutinio de los accionistas en el corto plazo. Con este tipo de ventajas, estas empresas pueden intervenir distorsionando a las CGV, por ejemplo, cuando controlan servicios de mensajería, almacenamiento, o cualquier otro que les permita participar significativamente en uno o más de los eslabones de las CGV.

Como no existen principios uniformes establecidos para regular a estas empresas, en consecuencia, la transparencia de la información sobre ellas se encuentra fuera del ámbito de la actual ley internacional, este tipo de información tiene que ver con la descripción del negocio y su situación financiera; lograr la transparencia en esta información es

un requisito previo para la regulación efectiva de las empresas estatales. Tampoco existe un sistema de regulación para controlar los subsidios gubernamentales directos, particularmente los pagados para las operaciones de una empresa estatal en el mercado de otro país. Además de que este tema se está negociando ampliamente en la TPP, los Estados Unidos lo están promoviendo también en las negociaciones del Tratado Transatlántico con la UE, y en el Acuerdo del Comercio de Servicios (TISA) en la OMC.

Las fuentes de las ventajas competitivas de las empresas estatales, y que se buscaría reducir en el capítulo correspondiente del TPP particularmente debido a las presiones del equipo de negociación de los EU, son:

- Los niveles de subsidios otorgados por los gobiernos
- El tipo de financiamiento y de garantías otorgados por parte de las instituciones financieras gubernamentales.
- El trato preferencial otorgado en la aplicación de las normas (por ejemplo, la exención de los requisitos de divulgación de información, o la exención de la aplicación del derecho de monopolio).
- Su potencial para convertirse en monopolios
- Exención en la aplicación de reglas de bancarrota, y ventajas en acceso a la información (Kawase, 2014)

El interés manifiesto del equipo negociador de EU consiste en incluir normas que aseguren una “neutralidad competitiva” en el tratamiento de las empresas estatales, eliminando prácticamente todo el trato preferencial, y sobre todo, incluyendo mecanismos de solución de controversias en este tema para reforzar su aplicación (USTR, 2015). Cabe mencionar que países del Pacífico que cuentan con importantes empresas estatales como Australia y Nueva Zelanda han hecho propuestas contrarias a las sugeridas por los Estados Unidos. Australia, por ejemplo, propuso un mecanismo parecido al de una auditoría interna en virtud del cual cada país examinaría y garantizaría la neutralidad competitiva entre las empresas privadas y las empresas

estatales dentro de sus propias economías. Para otros países en vías de desarrollo esta propuesta parecería ser afín a sus intereses, pero debido a su escasez de recursos financieros sería muy complicado aplicar un sistema similar, esto es particularmente cierto para países como Malasia y Vietnam (Krist, 2013). Para el caso de los negociadores mexicanos, la propuesta de Australia parece coherente, pero se puede ceder a las propuestas de los Estados Unidos con el fin de recibir concesiones en otros temas, pues en México son pocas ya las empresas del gobierno que influyen en las CGV.

Lo complicado en la negociación de este tema consiste en que los países que tienen importantes empresas propiedad del Estado justifican su existencia argumentando que estas empresas son indispensables para su desarrollo económico e industrial, como se observa en algunas redes industriales, donde el monopolio genera algún tipo de eficiencia (por ejemplo, en la generación y distribución de recursos como la electricidad o el agua), así como en las zonas donde se pueden esperar efectos significativos indirectos, o en donde la inversión del sector privado no es viable debido a la enorme cantidad de capital y altos riesgos que están de por medio (por ejemplo, la alta tecnología, o la aeronáutica). De esta forma, no es posible abordar superficialmente este asunto en las negociaciones, e imponer restricciones más estrictas simplemente porque se suponga que las empresas estatales son inherentemente inadecuadas para las CGV como lo han insistido algunos grupos estadounidenses. Más bien, el desafío de los negociadores consiste en hallar un punto de equilibrio para que las reglas acordadas efectivamente consideren los efectos negativos y positivos de este tipo de actores económicos.

3.4.2.2 Las reglas sobre Logística

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan la eficiente gestión de los factores involucrados en la logística
<i>Ajustes o reformas necesarias:</i>	Apertura a la información, eliminación de políticas y trámites innecesarios o redundantes, compromisos para el establecimiento de tiempos

	para la liberación de los embarques.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en el <i>Logistic Performance Index</i> y en todos los indicadores contenidos en él, particularmente en la calidad del transporte y en la infraestructura tecnológica, en la reducción en los costos de transporte, en la competencia que se presente entre distintas empresas, en el incremento en la capacidad para rastrear los pedimentos debido al acceso a la información, y en la reducción de los costos del transporte local. Revisar la posición del país en el Índice de Competitividad Global. Revisar el incremento del comercio electrónico en los indicadores del país.

Se comentó antes que un elemento importante del enfoque de negociación que se aplica en el TPP es una comunicación e interacción frecuente entre los funcionarios gubernamentales, los legisladores y los representantes de la industria con el fin de identificar los problemas comunes y sus posibles soluciones, y dar el seguimiento necesario a los avances en la disminución de costos en la cadena de suministro, vía la reducción de políticas innecesarias. Una premisa de las negociaciones es que la cooperación debe centrarse en la consecución de objetivos específicos en el ámbito de la logística, como los compromisos de establecimiento de tiempos para la liberación de cargas, o una lista común de los requisitos de datos que deben cumplir los envíos; así como llegar a acuerdos sobre los principios de la reglamentación, además de establecer procesos de consulta que permitan a la industria identificar cuellos de botella específicos; y los mecanismos para hacer frente a estos cuellos de botella en el momento oportuno mediante la colaboración. Estas negociaciones se consideran un paso adelante tomando en cuenta la falta de progreso en las negociaciones de la OMC al respecto. Pero se debe reconocer que se han hecho algunos progresos en los últimos

foros regionales; un ejemplo es el compromiso de la APEC para mejorar el rendimiento de la cadena de suministro de la región en un 10% en 2015, un objetivo articulado bajo el Plan Yokohama 20.

La liberalización efectiva en esta área requiere definiciones claras y concisas para delimitar el alcance exacto de los compromisos. Por ello es importante que los equipos de negociación delimiten en primer lugar las listas de verificación, así como las definiciones y conceptos relacionados, lo cual hará que los países puedan realmente beneficiarse de nuevas mejoras en el transporte multimodal y en los servicios de logística. De hecho, clarificar de antemano el alcance de los compromisos significaría para los países en desarrollo identificar nuevas oportunidades de mercado, especialmente en aquellas áreas que no requieren importantes inversiones de capital.

En este tema los Estados Unidos están buscando a) compromisos que aseguren la rápida liberación de los bienes en la aduana, b) procedimientos expeditos para envíos de entrega rápida y, c) reglamentos aduaneros transparentes y predecibles. Además están a favor de compromisos adicionales de cooperación aduanera con el fin de asegurar que los países del TPP trabajaran juntos para evitar el contrabando, el transbordo ilegal y la evasión de impuestos, así como de garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos comerciales. Sin dejar de mencionar reglas de origen fuertes y comunes para asegurar que los beneficios del TPP vayan realmente a los estados miembros (CRS, 2015). En contrapartida los países en vías de desarrollo están buscando asistencia técnica y financiera en estas áreas para poder actualizar sus procedimientos. En el caso de México, ya existen programas conjuntos con los Estados Unidos para evitar inspecciones dobles, y la apertura de aduanas únicas con personal de ambos países son situaciones ejemplares, por lo que este tema no debería ser delicado de abordar, al contrario, es donde se podría profundizar la cooperación.

3.4.2.3 Las reglas sobre los servicios transfronterizos

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan la liberalización de los servicios que tienen lugar en las fronteras de los países miembros y que hagan más eficientes los intercambios.
<i>Ajustes o reformas necesarias:</i>	Eliminación de obstáculos al acceso a la información, eliminación de requisitos de localización de las empresas comercializadoras en territorio nacional, ampliación de las transacciones vía internet, prohibición de requisitos para utilizar la infraestructura informática local.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en la reducción de los costos de los servicios y bienes ofrecidos en los servicios transfronterizos y en el incremento en la velocidad de las transacciones, así como en una mayor participación de empresas privadas en la oferta de servicios. Revisar la posición del país en el Índice de Competitividad Global después de haber realizado las reformas pactadas en el TPP.

En las negociaciones del TPP, los servicios en general y no solo los transfronterizos se están abordando en el marco de un acuerdo global de "alto nivel" ordenado por los ejecutivos de los países integrantes. La liberalización de los servicios utiliza un método específico basado en lo que los negociadores llaman una "lista negativa", que básicamente requiere que los participantes programen una serie de "medidas disconformes" que no estarían cubiertas en el TPP. Este enfoque busca proporcionar una cobertura máxima de los principios de *Nación Más Favorecida, Trato Nacional y Transparencia* entre los países miembros, y con ello aumentar las normas y compromisos de acceso al mercado ya consagrados en los acuerdos sobre servicios negociados en el seno de la OMC. Los negociadores están tratando de mejorar la transparencia y las reglas de modo que no sean una carga innecesaria para el comercio de los servicios (Schott, 2012).

Es importante decir que las negociaciones se llevan a cabo al máximo nivel de autoridad debido a que los países del sureste asiático (y podemos decir, de Asia en general) no han participado activamente en las negociaciones comerciales de servicios en la OMC y solo han asumido obligaciones al respecto en los acuerdos comerciales regionales. En la mayoría de casos, los compromisos asumidos en ese tipo de acuerdos solo han legitimado las prácticas cotidianas que se llevan a cabo en esos países, y no han ayudado a impulsar las reformas económicas nacionales.

Para alcanzar sus metas de liberalización de este sector, los negociadores probablemente tengan que revisar los objetivos alcanzados en los acuerdos ya existentes, como el acuerdo entre Estados Unidos y Corea del Sur, o el de Nueva Zelanda y Malasia. El TLC entre Corea del Sur y los EU contiene estándares muy altos en materia de servicios financieros, seguros, y servicios de entrega urgente, mientras que el acuerdo entre Nueva Zelanda y Malasia contiene compromisos de acceso al mercado en la educación, el medio ambiente, transporte marítimo, turismo, consultoría de administración de empresas y servicios veterinarios (Business Roundtable, 2012).

Negociar un acuerdo en el TPP en el tema de los flujos de información transfronteriza puede ayudar a un acceso seguro por parte de las PyMEs a las plataformas de distribución y comercialización en línea en la región. Por ejemplo, un acuerdo de este tipo podría proporcionar un marco para que los empresarios y las pequeñas empresas tengan acceso y proporcionen servicios a los clientes internacionales a través de las plataformas del comercio electrónico, o para gestionar sus ventas a través de servicios de administración de las relaciones comerciales con sus clientes en línea, desde cualquier punto de la región. Los beneficios económicos de ese marco serían muy pertinentes especialmente para los países en desarrollo, donde el acceso a los productos regionales basados en Internet les permitiría superar las tecnologías tradicionales y participar más activamente en el mercado global (CRS, 2015).

Debido a la importancia económica de los flujos internacionales de datos y de información en la región, se espera que las negociaciones del TPP produzcan compromisos jurídicamente vinculantes en los siguientes subtemas: Permitir la información y los flujos de datos transfronterizos, garantizando al mismo tiempo que la privacidad y los derechos de propiedad intelectual estén protegidos. Permitir a las empresas comerciales de los países miembros del TPP que realicen transacciones comerciales a través de plataformas de comercio electrónico, aunque las empresas no cuenten con una presencia comercial en cada país. Prohibir los requisitos para utilizar la infraestructura informática local, como los servidores por ejemplo, como condición para hacer negocios o para invertir en un país TPP o para participar en el comercio electrónico o el comercio transfronterizo⁶¹. (USTR, 2015)

El primer reto que deben superar los equipos negociadores al abordar este subtema es aprender a reconocer las auténticas barreras a los servicios transfronterizos y entender que estas barreras no tienen necesariamente mucho que ver con los obstáculos comerciales tradicionales. Estas barreras son clasificadas en cinco categorías, las cuales son: 1) Preferencias de los gobiernos, o de sus empresas, en la adquisición de productos con tecnología nacional, o actuar sesgadamente a favor de determinadas tecnologías o modelos de negocio. 2) Manipulación de los estándares de tecnología para reforzar a las empresas nacionales y aislarlas de la competencia extranjera. 3) Invocar cuestiones de seguridad para bloquear productos de tecnología extranjera a través de métodos burocráticos, mientras que da ventaja a los proveedores locales. 4) Limitaciones a los proveedores de servicios “nube” multinacionales a través de

⁶¹ Estas demandas las han hecho particularmente las empresas de los EU, las cuales enviaron al equipo negociador una carta abierta solicitando estas concesiones por parte de los países negociadores, la lista de las organizaciones cupulares es la siguiente: American Council of Life Insurers, Business Roundtable, Business Software Alliance, Coalition of Service Industries, Emergency Committee for American Trade, Information Technology Industry Council, National Association of Manufacturers, National Foreign Trade Council, Software and Information Industry Association, TechAmerica, US-ASEAN Business Council, U.S. Chamber of Commerce, United States Council for International Business. (Business Roundtable, 2012).

requisitos de localización de datos. 5) Restricciones a las transacciones transfronterizas. Además de las nuevas formas perniciosas de proteccionismo, existen barreras arancelarias que persisten debido que el Acuerdo sobre Tecnologías de la Información de la OMC no cubre muchas de las nuevas tecnologías o no abarca a los mercados clave (Holleyman, 2012).

Los países que imponen barreras de este tipo lo hacen básicamente argumentado dos razones de peso: a) como instrumentos de las políticas gubernamentales para promover la innovación; y c) son un instrumento para aumentar la seguridad nacional o avanzar en otras prioridades nacionales y no necesariamente son países en desarrollo los que defienden esta postura. Desafortunadamente debido al alto nivel en el que se llevan a cabo las negociaciones, poco se ha filtrado a la opinión pública sobre las posiciones, las propuestas y los compromisos preliminares que ya se han alcanzado hasta el momento en este asunto.

3.4.2.4 Las reglas sobre las finanzas transfronterizas

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan el eficiente flujo de capitales en jurisdicciones contiguas.
<i>Ajustes o reformas necesarias:</i>	Eliminación de los obstáculos jurídicos a la libre circulación de capitales. Apertura a la información en el manejo de este tipo de capitales. Menos intervención de los gobiernos y ampliación en el número de instituciones financieras privadas que participen en los intercambios.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociadas son eficientes, esto se verá reflejado en la reducción de las autoridades participantes en las transacciones, la reducción en los costos de los servicios, y un auge de las transacciones electrónicas. Revisar logros en el Índice de Competitividad Global después de haber realizado las reformas pactadas en el TPP.

Dentro del TPP se están negociando también disciplinas dirigidas a las finanzas transfronterizas o conocidas también como "medidas para gestionar los flujos de capital" según el nuevo lenguaje del FMI. En este tema es pertinente recordar que prácticamente en todos los acuerdos de libre comercio recientemente firmados por los Estados Unidos, su principal interés ha sido restringir la capacidad de sus socios comerciales para imponer controles sobre el libre flujo de capital, incluso en tiempos de crisis financiera. En esos acuerdos los socios comerciales de EU procuraron establecer salvaguardias temporales sobre las entradas y salidas de capital para prevenir o mitigar las crisis financieras, o diferir el caso de la legislación del país de acogida (Gallagher, 2012).

La argumentación de los Estados Unidos para limitar la capacidad de sus socios para imponer restricciones a los flujos de capitales ha sido que "los países con amplia experiencia en la apertura del sector de servicios financieros les ha permitido aumentar sustancialmente sus tasas de crecimiento. Los sectores intermedios que recurren a esos servicios se benefician de una mayor eficiencia, y un sector financiero fuerte aumenta tanto la cantidad de ahorro nacional como la eficacia de su asignación". El equipo de negociación de Estados Unidos ha sostenido que "el mantenimiento de las restricciones sobre flujo de capital es una tarea difícil, costosa, ya menudo inútil". (Krist, 2013).

Al respecto, varios países del Pacífico no piensan igual y han sugerido incluir también en el TPP salvaguardias encaminadas a permitir a los gobiernos de los países firmantes tener un margen de maniobra para regular las finanzas transfronterizas si se presentan "serias dificultades a la balanza de pagos, o amenazas derivadas de las mismas". Este tipo de salvaguardias son casi idénticas a las que se encuentran en el TLC entre Australia y Malasia firmado en el año 2012, así como las que se negociaron en el TLC de Australia-Nueva Zelanda-Singapur, y también el TLC entre Nueva Zelanda y Singapur. También es muy similar al lenguaje en que quedó redactada una salvaguardia similar en el tratado de inversión entre Japón y Vietnam, firmado en 2003. Los

países que desean agregar al TPP este tipo de flexibilidad son Australia, Malasia y Nueva Zelanda (CRS, 2015).

No resulta ocioso recordar las razones por las que un país en desarrollo puede querer imponer controles al capital. Una razón poderosa es que una gran afluencia de capital extranjero propiciado, por ejemplo, porque el país se ha convertido de repente en un imán para las administradoras de fondos de cobertura, puede hacer que la moneda del país se aprecie fuertemente lo que limitaría las exportaciones. Otra es que los grandes flujos de capital hacia un país en desarrollo pueden causar burbujas u otras distorsiones económicas (Krist, 2013).

Diversos analistas suponen que en general la mayoría de los países (con quizá la excepción de los Estados Unidos, quienes desean disciplinas más rígidas), pondrán en la mesa de negociación que la salvaguardia no se aplique únicamente a problemas en la balanza de pagos, pero que se extienda para atender problemas derivados de la inestabilidad financiera con el fin de que los gobiernos cuenten con herramientas para atender el cumplimiento de sus obligaciones de pago, también para evitar las burbujas de activos, la excesiva apreciación cambiaria, la fuga de capitales, y para mantener una política monetaria independiente.

Por parte de EU, se anticipaba que su equipo negociador defiende disciplinas no tan flexibles y que incluyan conceptos como el "carácter no discriminatorio" en la aplicación de las reglas para las finanzas transfronterizas. Este es un problema para los equipos negociadores en virtud de que la regulación de las finanzas internacionales es prácticamente de naturaleza discriminatoria. Este hecho está contenido incluso en la definición de las normas dirigidas a las finanzas transfronterizas las cuales son conocidas como "medidas que afecten la actividad financiera transfronteriza que discriminan sobre la base de la residencia".

Dentro de las disciplinas propuestas por EU, la carga de la prueba aún recaería en los hombros de los gobiernos para defender sus políticas ante los tribunales, en donde los inversionistas privados pueden hacer reclamaciones contra la regulación impuesta por los gobiernos si contravienen los principios del TPP. Los capítulos de los servicios financieros de los otros tratados comerciales de Estados Unidos a menudo tienen una "pantalla diplomática", es decir, un espacio para que los gobiernos resuelvan informalmente sus diferencias vía sus autoridades financieras, quienes por medio de las consultas pueden decidir si la regulación es legítima y, por tanto, mantener a raya la capacidad de los inversionistas privados para demandar directamente a los gobiernos.

Vale la pena comentar que el equipo de negociación de Chile logró que hasta el momento el borrador de este capítulo tenga un anexo entre corchetes, relacionado con las regulaciones en la cuenta de capital, pues este país cuenta con una ley que permite a la nación aplicar temporalmente las regulaciones constitucionales a las operaciones financieras transfronterizas con el fin de prevenir o mitigar una crisis. En este anexo se concedería a Chile la flexibilidad para recurrir a esta ley cuando sea necesario. Esto es significativo si se considera que cuando los chilenos negociaron su acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos, el equipo de negociación del entonces presidente George Bush obligó a Chile a desistir de incluir salvaguardias parecidas, esto significaría que para el caso de Chile, el nuevo TPP presumiblemente anularía el acuerdo pasado entre las dos naciones. Para el caso de México, nuestro país fue uno de los primeros en llegar a acuerdos con los Estados Unidos en este tema, y el TLCAN incluye salvaguardias como las que defienden los países en vías de desarrollo, las cuales no deberían ser eliminadas, pese a que la presión de Estados Unidos en este tema en el TPP es más fuerte que la que su equipo de negociación asume en las pláticas en el seno de la OMC o del FMI. Se debe poner atención a las causas que provocaron la crisis económica de 1994-1995 y con base en ellos, negociar la posibilidad de eliminar los controles.

3.4.2.5 Las reglas sobre las PYMES

<i>Objetivo de la negociación:</i>	Acordar reglas que permitan la rápida inserción de las PyMEs de los países miembros en el comercio internacional de la región transpacífica. Crear instituciones permanentes para apoyar a este tipo de empresas.
<i>Ajustes o reformas necesarias:</i>	Liberalizar el comercio aún en transacciones pequeñas, compartir información sobre los mercados locales, proteger aún más la propiedad intelectual. Permitir una mayor circulación de los empresarios y sus empleados en la zona.
<i>Indicador del desempeño de las reglas negociadas:</i>	Si las reglas negociados son eficientes, esto se verá reflejado en el incremento en la oferta y demanda de servicios y bienes de estas empresas, y en la reducción de sus costos y precios. Revisar la posición del país en el Índice de Competitividad Global después de haber realizado las reformas pactadas en el TPP.

El capítulo de las PyMEs del TPP fue el primero de todos en ser concluido por vía de las negociaciones, y sin embargo, como el resto del borrador, aún no ha sido dado a conocer a la opinión pública. Se sabe que el mismo está basado en los acuerdos consensados en el seno de la APEC y tiene como objetivo básico apoyar la integración de las pequeñas y medianas empresas en el comercio mundial, lo cual es una prioridad para la mayoría de los países del TPP, en particular para los EU, debido a la vinculación de estas empresas con la creación de los empleos en ese país (APEC, 2015). Se centra principalmente en identificar los medios a través de los cuales los miembros del TPP van a proporcionar información a las empresas para que puedan entender mejor cómo funciona el acuerdo completo, pero no solo eso, también se comprometen los signatarios a tomar medidas para proporcionar

información a las PyMEs particularmente sobre el establecimiento de sitios web específicos de cada país con datos oportunos para sus negocios, acordaron también el establecimiento de un Comité Especial para este tipo de negocios pequeños. En especial cada país se ha comprometido a crear un sitio web -interconectado a los sitios web de otros países del TPP- que contendrán resúmenes económicos, comerciales y de negocios de los principales países del acuerdo, esta plataforma incluirá herramientas electrónicas para facilitar la identificación de oportunidades de negocio para las PyMEs de la región. Por ello, el capítulo establece que el comité especial responsable llevará a cabo las siguientes tareas. a) La promoción de talleres y otras actividades para informar a las PyMEs sobre los beneficios disponibles para ellas en el acuerdo, b) explorar las oportunidades para que los países miembros cooperen entre ellos en la capacitación de funcionarios gubernamentales para asesorar a las PyMEs en relación con las exportaciones, y c) el desarrollo de programas para ayudar a las PyMEs a participar en las cadenas de suministro globales.

Es pertinente recordar que si bien es cierto que las grandes empresas internacionales son las beneficiarias netas de las estrategias basadas en las CGV, y en los acuerdos que se consolidarán en el TPP, para algunas grandes empresas las PyMEs son relevantes porque les delegan aquellas operaciones generalmente sencillas, intensivas en trabajo poco calificado, de montaje basado en materiales importados que son transferidos a países con regulaciones laxas y políticas laborales flexibles así como salarios bajos. Para algunos analistas, esta relación que se crea entre las grandes empresas y las PyMEs localizadas en las economías emergentes les significa a estas últimas grandes oportunidades para insertarse en las GCV de forma directa (aunque más frecuentemente de forma indirecta). Sin embargo, las PyMEs tienden a enfrentar proporcionalmente mayores barreras para participar en el comercio internacional, algunas de las cuales están relacionadas con la logística y los costos de transacción (Ferrando, 2013).

Las autoridades de los Estados Unidos han identificado a las siguientes como las principales barreras al comercio internacional que han enfrentado sus PyMEs: a) trámites aduaneros onerosos, b) dificultades para establecer oficinas o filiales en el exterior, c) dificultades para procesar los pagos internacionales, d) regulaciones extranjeras, e) impuestos a pagar en el extranjero, f) aranceles altos, g) poca protección a los derechos de propiedad intelectual, h) problemas de financiamiento a sus operaciones en el exterior, i) altos costos para el transporte, j) problemas de visado (USITC, 2010).

A partir de la publicación de estos obstáculos percibidos por las PyMEs de EU, el equipo de negociación de ese país publicó una lista de las demandas que se harían en las negociaciones del TPP en beneficio de sus empresas: eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para las PyMEs, incluyendo los trámites burocráticos en la frontera; simplificación de los procedimientos aduaneros; fortalecimiento de la propiedad intelectual y una mayor transparencia en procedimientos y reglas al respecto; y el establecimiento de un sistema de revisión y seguimiento de los efectos del TPP sobre las PyMEs (Alexander, 2014).

Sin conocer aún el contenido del texto del TPP dedicado a las PyMEs, se espera que los gobiernos las hayan ayudado en el acuerdo mediante la adopción de mayores reglas *de minimis*, lo que permitiría a ciertas mercancías ubicadas en un determinado umbral de valor, estar exentas de la revisión aduanera, siempre que el importe de los aranceles sea menor que el costo administrativo para procesar el cargo o envío. Actualmente los niveles *de minimis* varían ampliamente; dentro de la región APEC, por ejemplo, los umbrales varían entre un dólar, a más de mil dólares americanos. Si bien un estándar regional uniforme puede ser difícil de negociar entre los miembros del TPP dadas las diferencias en los ingresos per cápita y la dependencia de los ingresos aduaneros para cada uno de los países integrantes, por lo menos podrían ponerse de acuerdo para que los estándares *de minimis* dentro del pacto sean lo suficientemente altos como para no impedir las pequeñas transacciones haciéndolas prohibitivamente caras. Lo que

más importa es que si los negociadores están pensando realmente en agilizar las cadenas de valor, los intereses de las PYMEs deben ser tomados también con seriedad ya que pueden diferir de forma importante con respecto de otros actores como lo son las grandes transportistas y las empresas proveedores de servicios de logística. Actualmente, aquellas medidas de facilitación del comercio, como los operadores económicos autorizados, o los programas de confianza hacia el comerciante en general, favorecen sólo a los grandes comerciantes y a los transportistas. Está por demás decir que este tipo de iniciativas para reducir los costos del cumplimiento de las normas se deben complementar con programas y soluciones para las PyMEs a fin de ayudarlas a enfrentar la complejidad de las normas y de este modo, reducir sus costos.

Otro asunto que se está negociando en beneficio de las PyMEs es la entrada temporal de extranjeros (particularmente, pero no únicamente, hombres de negocios) en los países miembros, pues en la zona del sureste asiático las restricciones para los trabajadores extranjeros son altas. En Malasia, por ejemplo, los ingenieros extranjeros no pueden trabajar en proyectos de construcción a menos que la empresa contratante demuestre a la Junta de Ingenieros de Malasia, que un ingeniero del país no puede realizar el trabajo que se requiere hacer. Una vez autorizados, los ingenieros extranjeros se les permite trabajar en Malasia sólo por la duración del proyecto específico para el que fueron contratados (USITC, 2010).

3.5 Palabras finales

Los estudios realizados por el Banco Mundial sobre las CGV sostiene que la crisis global de 2008-09 no contribuyó a revertir al proceso de globalización, sino que aceleró las dos tendencias a largo plazo que se han venido manifestando en la economía mundial: la consolidación de las cadenas globales de valor en ambos niveles (a nivel país y empresa), y la creciente relevancia de las economías en desarrollo como mercados finales para la producción mundial. Esta consolidación de la producción a través de las cadenas de valor y de

suministro es la que hace necesario poner atención en la participación de los gobiernos como reguladores principales de las mismas.

Los negociadores mexicanos que participan en el proceso de definición del TPP deben tomar en cuenta, finalmente, que el objetivo de insertar a México en las CGV en mejores términos no sólo requiere de reformas pactadas en el ámbito internacional, sino deben considerar que el proceso de mejora (*upgrading*) en dichas cadenas es mucho menos lineal de lo sugerido por las instituciones internacionales -y las teorías económicas más optimistas- que fomentan esta vía para la industrialización de las economías emergentes como lo promueven la OMC y la OCDE. Por lo anterior se deben cuidar aspectos presentes en el “ambiente de negocios”, que son responsabilidad interna de los gobiernos como son: a) la estabilidad macroeconómica e institucional, b) la disponibilidad de capital humano, c) las políticas públicas vigentes, d) la infraestructura, e) los sistemas de innovación, f) la capacidad tecnológica y de absorción de las empresas- Todos estos factores son indispensables para la exitosa inserción.

Tampoco se deben perder de vista los otros asuntos que escapan de las manos de los negociadores y que abarcan a) las decisiones que se toman desde los eslabones donde se gobiernan las cadenas, y que casi siempre se hallan situados en los países centrales, esas decisiones implican la localización de las distintas actividades y la división de trabajo al interior de la cadena; b) las limitaciones que las reglas económicas internacionales imponen sobre distintas herramientas de política pública que permitirían a los países en desarrollo generar los incentivos correctos para ir escalando en las cadenas de valor, entre éstas ubicamos a las cláusulas de protección internacional de los derechos de propiedad intelectual, la protección internacional de las inversiones, pero también la estructura arancelaria de los países desarrollados.

La amplia cobertura de las reglas negociadas en el TPP vinculadas con las CGV afectan muchos más temas que requieren políticas

planificadas por los gobiernos, y que van más allá de los asuntos relacionados con el comercio, estas reglas pueden tener el efecto de atar las manos de los gobiernos cuando están tratando de perseguir una estrategia nacional de desarrollo. Por ejemplo, algunos acuerdos comerciales preferenciales incluyen disposiciones relacionadas con mecanismos de solución de controversias que otorgan a los inversionistas extranjeros el derecho a demandar a los gobiernos ante un tribunal de alcance internacional para exigir una compensación significativa, esto claramente socava la intervención de los gobiernos en algunos aspectos de la planificación económica.

Por último un país que se encuentra negociando la liberalización de su régimen de comercio e inversión con el fin de fomentar la participación en las CGV casi siempre experimenta al inicio un importante flujo de entrada de productos extranjeros intermedios, lo que incrementa el porcentaje de participación de contenido extranjero en las exportaciones. Esto significa que el fomento de actividades de mayor valor agregado no es automático. Por lo tanto, es posible identificar en las decisiones de los negociadores un sacrificio que se debe permitir en el corto plazo, el cual consiste en lograr la participación en las CGV, pero también tener que esperar el tiempo que lleva tener un aumento real en el porcentaje del contenido nacional de las exportaciones (UNCTAD 2013 d). La mayoría de los países en desarrollo escogen y siguen esta ruta, pues su integración en las CGV les permite seguir registrando inicialmente una aportación positiva a su PIB.

Capítulo 4. Estados Unidos y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

Rafael Alberto Durán Gómez
Raúl Gustavo Acua Popocatl
Luis Miguel Castillo González

4.1 Las variables por analizar.

El análisis de la formulación e instrumentación de la política comercial de los Estados Unidos es un tema que ocupa una amplia agenda de investigación y abarca asuntos como las relaciones entre los poderes del gobierno para definir sus características, el estudio de la política entre los grupos de interés y de presión para influir en su formulación, el análisis de los distintos instrumentos de proteccionismo aplicados por el gobierno, la examinación de la ideología más influyente en la determinación de la política comercial, la oscilación entre multilateralismo, regionalismo y bilateralismo en las distintas etapas históricas de las relaciones comerciales de Estados Unidos con sus principales socios internacionales, etc.

Las preguntas de investigación centrales que han dado origen a distintos estudios también son diversas: ¿Quién formula estas políticas? ¿Qué ideología ha sido más influyente en su determinación? ¿Cómo participan los actores económicos privados en su diseño? ¿Qué papel desempeñan las instituciones internacionales en su

formulación? ¿Cuál estrategia comercial ha dado mejores resultados? Entre otro tipo de cuestionamientos.

En la presente reseña el punto de partida es analizar seis variables causales que a nuestro juicio, han influido determinantemente en la formulación de la política comercial, y dos resultados de la formulación que ayudan a entender las consecuencias de la interacción de las variables causales para las relaciones comerciales internacionales.

Las seis variables causales son: 1) el número de actores participantes en las negociaciones internacionales lideradas por los Estados Unidos, los cuáles contribuyen a aumentar o a disminuir el margen de maniobra para la instrumentación de su política comercial, lo que se identifica en el estudio de los 5 períodos históricos analizados en este texto es que a lo largo de la historia el número de países ha variado significativamente y esta variación explica parcialmente los resultados. 2) Los intereses fundamentales que ha tenido el gobierno de los Estados Unidos (particularmente el poder Ejecutivo) en la instrumentación de la política comercial. 3) El peso que tuvo o tiene la política interna de los Estados Unidos en la definición de la política comercial en el período bajo estudio. 4) La principal autoridad encargada de formular y ejecutar la política comercial (el poder Ejecutivo o el Legislativo o ambos simultáneamente), y cómo fue que hizo valer su autoridad frente al poder que sirve de contrapeso en el equilibrio de poderes. 5) El tipo de negociación que prevaleció con los socios comerciales en la mesa de regateo internacional, si ésta fue predominantemente cooperativa (integrativa), o predominantemente conflictiva (distributiva). Y 6) Los costos que estuvieron involucrados en los procesos de cooperación entre los Estados Unidos y sus socios comerciales.

Los dos resultados que se estudian son 1) las alternativas que estaban disponibles para los Estados Unidos y sus socios comerciales a lo largo del período de análisis, y 2) las consecuencias del curso de acción elegido.

Ya otros autores han estudiado en el pasado las oscilaciones en la política comercial a lo largo de la historia de los Estados Unidos, la cual ha pasado por etapas de multilateralismo, regionalismo, bilateralismo, etc. El objetivo de este trabajo consiste en explicar estas variaciones tomando como punto de partida las 6 variables antes señaladas, y los resultados que su interacción provocó en la política comercial. Estas 6 variables son el hilo conductor que contribuyan a entender las oscilaciones históricas, argumentamos que no son las únicas para entender a cabalidad la política comercial pero en aras de lograr un estudio parsimonioso se sacrificaron otras consideradas menos influyentes. Para entender por qué en la actualidad el gobierno de los Estados Unidos busca negociar acuerdos más restringidos en el número de países participantes en su regateo y firma, pero más ambiciosos en su contenido, es menester poner atención a las variables sugeridas.

Nuestra hipótesis principal consiste en demostrar que en la actualidad la política comercial de Estados Unidos se distingue por ser más selectiva que antes en relación al número de países a los que va dirigida, que los intereses de seguridad y de comercio cada vez están acercándose más como sucedió en la época de la llamada “Guerra Fría”, pero que a diferencia de esa época, en el presente el peso de la política interna es mayor y no puede ser ignorada en el análisis, y que también en el presente (a diferencia del periodo de la Guerra Fría) el poder Ejecutivo y el Legislativo comparten la responsabilidad de su formulación, mientras que las características del proceso de negociación con los principales socios comerciales son predominantemente distributivas y con altos costos por asumir por todas las partes.

4.2 Antecedentes

Mucho antes de que la política comercial de los Estados Unidos adoptase un perfil aparentemente liberal, en primer lugar fue una política proteccionista diseñada por los actores políticos y económicos representados en el Congreso, quienes lograron que esta institución

fuera suprema en la definición de las decisiones comerciales. La escasez de tratados comerciales aprobados por el Congreso durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del XX, fue derivada de la notoria preferencia del legislativo por mantener las barreras arancelarias en un nivel alto para proteger a las industrias nacionales. En el siguiente cuadro podemos observar que los Estados Unidos únicamente hicieron efectivos tres acuerdos internacionales de los 21 negociados con otros países, debido al enfoque proteccionista para desarrollar una industria propia, aplicado en aquellos años.

Tabla 4.1 Resultados de las negociaciones de los acuerdos comerciales de los Estados Unidos con otros países. (1844-1909)

Año	País	Causa que provocó el fracaso del acuerdo	Período de aplicación del acuerdo cuando su aprobación fue exitosa
1784	4.2.1.1 Prusia	Rechazado por el Senado	
1854	Canadá		Aprobado (1855-1864)
1855	Hawai	Rechazado por el Senado	
1856	México	Rechazado por el Senado	
1867	Hawai	Rechazado por el Senado	
1871	Canadá	Rechazado por el Senado	
1875	Hawai		Aprobado (1876-1900)
1883	México*	El Senado ratificó el	

* Acerca del fracaso del tratado con México, Víctor Arriaga Weiss señala que éste fracasó en parte debido a cambios en la estructura burocrática de ambos países, pues los presidentes que lo negociaron –Manuel González en el caso de México y Chester Arthur en los Estados Unidos- cumplieron sus períodos en un tiempo casi simultáneo. Además a Arthur lo sucedió un Presidente del Partido Demócrata, menos proclive a mantener el

Año	País	Causa que provocó el fracaso del acuerdo	Período de aplicación del acuerdo cuando su aprobación fue exitosa
		acuerdo pero se rehusó a instrumentar la legislación correspondiente	
1884	España	Negociado por el Pdte. Arthur y rechazado por el Pdte. Cleveland	
1884	Rep Dominicana	Negociado por el Pdte. Arthur y rechazado por el Pdte. Cleveland	
1888	Canadá	Rechazado por el Senado	
1890	Gran Bretaña	Gran Bretaña lo rechaza	
1899	Francia	El Senado aplazó la votación	
1899	Argentina	El Senado aplazó la votación	
1899	Ecuador	El Senado aplazó la votación	
1899	Nicaragua	El Senado aplazó la votación	
1899	Gran Bretaña	El Senado aplazó la votación	
1901	Rusia	Rechazado por el Senado	
1902	Gran Bretaña	Las enmiendas	

acuerdo. Ver Víctor Arriaga Weiss, El Tratado de Reciprocidad Comercial de 1883 entre México y Estados Unidos”, en Arturo Borja y Brian Stevenson (editores) Regionalismo y Poder en América: los Límites del Neorealismo, editorial Miguel Angel Porrúa, México 1996, pp. 321-323

Año	País	Causa que provocó el fracaso del acuerdo	Período de aplicación del acuerdo cuando su aprobación fue exitosa
		realizadas por el Senado hacen que G.B. lo rechace	
1902	Cuba		Aprobado (1902-1934)
1909	Canadá	El Senado lo aprueba, pero Canadá lo rechaza en 1911	

Fuente: Karen E. Schnietz, “The Institutional Foundation of the U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”. *Journal of Policy History*, vol 12, no. 4, 2000, p. 434.

En esta etapa de la definición e instrumentación de la política comercial por parte del poder legislativo, el predominio de los intereses representados en el congreso impidieron que los niveles arancelarios instrumentados a través de las distintas leyes nacionales, reflejaran realmente las prioridades nacionales que existían en torno a la liberalización comercial, la ley más representativa para este periodo fue la “Tariff of Abominations” (1828), incluso una secuela posterior a dicho periodo proteccionista será en 1930 la Ley Smooth Hawley. Este tipo de medidas, fueron un indicador del tipo de medidas extremas que el Congreso podía decidir al ignorar otras alternativas, u otras voces políticas y económicas que no estaban de acuerdo con los niveles arancelarios dispuestos por esa mayoría legislativa proteccionista.

En este periodo el proteccionismo fue prácticamente un “artículo de fe” del Partido Republicano para proteger a las industrias, y sirvió de sustento ideológico a la coaliciones que decidieron la instrumentación

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

de los aranceles elevados. Aunque se convirtió posteriormente en un lastre, sobre todo cuando las empresas comenzaron a exportar con éxito productos manufacturados, y a demandar una mayor apertura del mercado interno norteamericano para recibir la reciprocidad de los Estados a los que se dirigían sus exportaciones.

4.2.1 Periodo 1929-1945

Intereses de Estados Unidos en la política comercial de esta etapa: Después del proteccionismo de la etapa anterior, los Estados Unidos se volcaron radicalmente hacia una política liberal, particularmente después de la Crisis del 29. Esto se debió a que la aprobación de la excesivamente proteccionista Ley Smoot-Hawley años forjada desde antes de la Gran Depresión en los EU; esta ley elevó de forma unilateral los aranceles con la gran mayoría de los socios comerciales de la época. Para cuando se aprueba, en 1930, aunada a la gran crisis, se propició una andanada de represalias comerciales por parte de los países con los que dicho país tenía intensas transacciones internacionales. A pesar de que la reducción unilateral de los aranceles por parte de los Estados Unidos habría sido la forma más sencilla de ganar la confianza de sus aliados comerciales, el Secretario de Estado del Presidente Roosevelt, Cordell Hull, y algunos otros congresistas consideraban que esa estrategia era impráctica e inaceptable para los intereses del Congreso.

Número de actores internacionales con los que EU llegó a acuerdos: Los gobiernos de los Presidentes Franklin D. Roosevelt (1933-45) y Harry S. Truman (1945-53) usaron la autoridad concedida por el Congreso mediante la *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA), para negociar una serie de acuerdos bilaterales de comercio que se encontraban vinculados entre sí a través del principio de la Nación Más Favorecida (NMF). Fue así que a partir del primer acuerdo negociado con Cuba en 1934, y hasta el último convenio comercial negociado con Paraguay en 1946, los Estados Unidos concluyeron 32 acuerdos comerciales con 28 países. Estos acuerdos desmantelaron de manera selectiva parte de los aranceles establecidos por la Ley Ford-

McCumber y por la Smoot-Hawley. No obstante, el arancel promedio que se aplicaba al final de la Segunda Guerra Mundial (26.4% en 1946) seguía estando por encima de la arancel que se aplicaba al término de la Primera Guerra Mundial (21.3 en 1919)⁶².

Tabla 4.2 Países con los que se negociaron los acuerdos bajo la RTAA (hasta 1945)

Año	País	Observaciones
1934	Cuba	
1935	Bélgica, Haití, Suecia	
1936	Brasil, Colombia, Canadá, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, Holanda, Nicaragua, Suiza	En este año, EU rechazó un acuerdo con Alemania por sus políticas discriminatorias a favor de Europa Suroriental, en cambio Japón, Argentina y Austria rechazaron los acuerdos ofrecidos por EU.
1937	Costa Rica, El Salvador	
1938	Checoslovaquia, Ecuador	
1939	Reino Unido	Este acuerdo fue más bien simbólico, ya que la parte más importante del comercio entre ambas naciones quedó fuera del convenio
1940-43	Argentina, México, Irán, Perú y Uruguay	En este período se firmaron acuerdos suplementarios con Canadá y Cuba también.
1944-45	Islandia	

⁶² Craig VanGrasstek, “The Uneven Rise and Fall of U.S. Trade Barriers” en Three Dimensions of U.S. Trade Policy, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereports.com/Analyses/Chapter2.pdf>, p. 7.

Cuadro elaborado a partir de la información contenida en Douglas A. Irwin, “From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s”, Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895

Peso de la política interna en la definición de la política comercial: A diferencia de la ley Smoot-Hawley en la que hubo una abierta participación de los grupos de presión proteccionistas, en 1934 emerge de la iniciativa de ley para llevar a cabo una política comercial mucho más liberal, conocida como la RTAA (Reciprocal Trade Agreements Act) la National Association of Manufactureres, the American Tariff League, the American Mining Congress y la National Wool Growers se opusieron a ella, mientras que la National Automobile Chamber y la American Manufacturers Export la apoyaron, la influencia de estos grupos sin embargo no se hizo notar demasiado durante las audiencias o durante la aprobación del proyecto en el Congreso⁶³. Después de aprobarse la ley los Estados Unidos comenzaron una exhaustiva negociación internacional de acuerdos comerciales.

La ley redujo la influencia de los grupos proteccionistas pero no la suprimió por completo. Las industrias del hierro y del acero –por ejemplo- rechazaron el acuerdo con Bélgica, mientras que los granjeros del Medio Oeste se manifestaron en contra del convenio con Canadá. Los productores de azúcar no aceptaban el acuerdo con Cuba, y la industria de la madera, los químicos y los fabricantes de relojes se opusieron a la renovación de la RTAA. Durante esos años las importaciones de productos textiles procedentes de Japón se incrementaron significativamente, lo cual llevó al Departamento de Estado a negociar con ese país por primera vez una restricción voluntaria de exportaciones⁶⁴.

⁶³ Karen Schnietz, “The Reaction of Private Interests to the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”, borrador por publicarse en *International Organization*, no. 56, 2002, pp. 8-12.

⁶⁴ John Rothgeb, U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities. Congressional Quarterly Press, Washington. D.C. E.U. 2001, pp. 47-48.

Autoridad encargada de definir la política comercial: En este periodo se manifestó una autentica transferencia de autoridad del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo en la formulación de la política comercial externa de los Estados Unidos, lo cual vino a transformar radicalmente en las tendencias predominantemente proteccionistas que se manifestaron en el siglo XIX y principios del XX, ya que el gobierno de ese país firmó más acuerdos comerciales con otros países durante el período 1934-1974 que en ningún otro período histórico. Así, los Estados Unidos ayudado por otros factores adicionales, se convirtieron en el defensor y promotor mundial del libre comercio, sobre todo en el período de la segunda posguerra.

Para los funcionarios del poder Ejecutivo que en ese momento estaban en el poder en EU, para el Secretario de Estado del presidente Roosevelt, Cordell Hull, y para algunos de sus compañeros del partido Demócrata (que en aquella época era el que favorecía la reducción de los aranceles) el objetivo básico consistía en trasladar la autoridad sobre las cuestiones comerciales al Presidente, para así agilizar el proceso de toma de decisiones de tal forma que la política comercial se convirtiera en un asunto práctico y sencillo, libre de las ataduras partidistas y discusiones lentas y politizadas que se el tema comercial provocaba en el poder legislativo⁶⁵. En principio, la delegación de autoridad en la conducción de la política comercial por parte del Presidente fue concedida por un periodo de tres años, los cuales se prorrogaron indefinidamente hasta llegar al año de 1974 donde se reformo esta autoridad para abarcar una mayor supervisión por parte del Congreso.

Tipo de negociación con los socios comerciales: El Secretario de Estado Cordell Hull consideraba que el mejor método para reducir los aranceles radicaba en las negociaciones comerciales multilaterales, y

⁶⁵ “La mayoría Demócrata en el Congreso aprovechó la coyuntura para revertir el proteccionismo instrumentado por los Republicanos, y aprobó una legislación diseñada para sobrevivir independientemente de cual fuese el partido político que dominara en el Congreso. Karen E. Snnietz, “The Institutional Foundation of U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”, en *Journal of Policy History*, vol. 12, no. 4, 2000, pp. 421-429.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

de hecho sugirió la idea de que se realizara una conferencia internacional en materia comercial en Londres. Hull no obstante, sabía que la opinión pública de los Estados Unidos y la de los otros países industrializados no era favorable para la realización de un acuerdo multilateral, por tanto recurrió a lo que él consideraba "su segunda mejor alternativa": la realización de acuerdos comerciales bilaterales basados en el principio de la reciprocidad y de la Nación Más Favorecida.⁶⁶

Cada uno de estos acuerdos bilaterales incluía la cláusula de la Nación Más Favorecida incondicional, lo cual significaba que cualquier concesión comercial que se realizara a favor de uno de los socios comerciales bajo cualquier acuerdo, se extendería automáticamente a todos los países que recibieran el trato de NMF. En ese sentido, aquel país que no tuviera un acuerdo negociado con los Estados Unidos bajo este principio, continuaría estando sujeto a los aranceles establecidos por la Ley Smooth-Hawley⁶⁷.

Piedra de toque de la nueva política comercial fueron los siguientes principios:

- a) La reclasificación de los productos en diferentes categorías;
- b) La aplicación del criterio del "principal supplier" a los socios comerciales.
- c) La inclusión de las "cláusulas de escape" en los acuerdos negociados.
- d) La reciprocidad en la elaboración de los convenios.

⁶⁶ Cordell Hull, Memoirs, volumen 2, MacMillan, Nueva York, 1948. Citado en Douglas A. Irwin, "From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s", Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895, pp. 22.

⁶⁷ Vladimir N. Pregelj, "Normal-Trade-Relations (Most-Favored-Nation) Policy of the United States", CRS Report for Congress. No. IB93107, <http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/international/inter-47.cfm?&CFID=10153392&CFTOKEN=7872234>.

La reclasificación tenía la intención de limitar o manipular el nivel de las concesiones arancelarias negociadas a nivel bilateral. Consistía en la reclasificación de los productos sujetos a arancel en diversas categorías. Esta diferenciación de los productos pretendía que no todas las mercancías importadas pudieran entrar a los Estados Unidos bajo un mismo arancel que ya había sido reducido, y por ende se propiciaba que no todos los países recibieran los mismos beneficios al aplicar ese arancel rebajado⁶⁸. El criterio *principal supplier* consistía en que los Estados Unidos negociarían las concesiones arancelarias aplicadas a una mercancía únicamente con el país que fuera el principal proveedor de ese producto en el mercado de los Estados Unidos.

Los negociadores de los Estados Unidos también recurrieron a las cuotas de importación como un ejemplo de ‘cláusula de escape’, las cuales establecían un límite de productos que podían entrar al mercado de los Estados Unidos bajo un arancel preferencial⁶⁹. Entre los principales productos a los que se aplicó las cuotas en un principio estaba el ganado de pie, la leche, el tabaco y el petróleo crudo.

Pero de las anteriores estrategias ninguna era tan importante como la reciprocidad, ya que era ésta la que garantizaba el acceso de los productos norteamericanos a los mercados de los otros países. A través de la reciprocidad los grupos de exportadores nacionales podían “medir” el tipo de apertura alcanzado a través de las negociaciones bilaterales, al constatar el grado en que se había reducido el arancel convenido; mientras que a nivel internacional comprometía al otro gobierno a cumplir con la reducción especificada durante las pláticas⁷⁰.

⁶⁸ Craig VanGrasstek, “The Uneven Rise and Fall of U.S. Trade Barriers” en Three Dimensions of U.S. Trade Policy, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontraderreports.com/Analyses/Chapter2.pdf>, pp. 7-8.

⁶⁹ Michael J. Hiscox, “The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization”. En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999, p. 676.

⁷⁰ Ver Thomas Oatley, “International institutions and Domestic Legislatures: GATT, RTAA, and the Stability of Tariffs in Congress”, en *International Organization*, vol. no. pp..

Haber recurrido a la estrategia de la reciprocidad, y a las otras antes señaladas, pareció una buena decisión, ya que Roosevelt argumentó ante el Congreso que los acuerdos comerciales habían ayudado a reducir el desempleo que se ubicaba en 26% en 1934, para pasar a 16% en 1937⁷¹.

Costos de la negociación para los Estados Unidos: A pesar del incremento de las exportaciones de los Estados Unidos en 1937 como resultado de la instrumentación de la RTAA, para ese mismo año los Estados Unidos apenas estaban exportando el 60% de las mercancías que habían logrado vender a otros países en 1929. El gran hueco en las negociaciones comerciales de los Estados Unidos fue que aún no habían podido firmar un acuerdo con el mercado más grande que existía entonces: el Reino Unido, el cual había basado su comercio en el sistema imperial de preferencias de entre guerras. En 1937, el volumen de las exportaciones norteamericanas alcanzó un tope de 3.1 mil millones de dólares, para el año siguiente esta cantidad se redujo a 1.84 mil millones, y en 1940 volvió a subir a 2.3 de mil millones cuando ya había iniciado la Segunda Guerra Mundial⁷².

A pesar de que la legislación Smoot-Hawley aún continuaba como un instrumento vigente en los Estados Unidos, las autorizaciones concedidas al Presidente por el Congreso habían permitido la reducción de los aranceles del nivel del 60% en que se encontraban en 1931, al 12,3 en 1980. El total de las exportaciones de los Estados Unidos no pudieron regresar a los niveles previos a la depresión sino hasta 1942. Pero a partir de entonces las exportaciones comenzaron a crecer rápidamente: pasando a ser \$10.2 mil millones en 1950. Las importaciones, por su lado ascendieron a \$8.9 mil millones en 1950⁷³.

⁷¹ Susan Ariel Aaronson, Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy, Lexington, University Press of Kentucky, EU, 1996. p. 45.

⁷² I.M. Destler, American Trade Politics, Institute for International Economics, Washington D.C. Tercera edición, abril de 1995, p. 13.

⁷³ I.M. Destler, American Trade Politics, Institute for International Economics, Washington D.C. Tercera edición, abril de 1995, p. 12-14.

Estos números representaron evidentemente, un incremento sin precedentes en la economía nacional de los Estados Unidos en el período de posguerra.

Resultados: El incremento en los porcentajes del comercio internacional fue significativo a partir de esta política comercial de EU. Este auge comercial sin precedentes ha sido parte fundamental de una era de prosperidad mundial. Y por supuesto también ha contribuido para llevar a cabo algo que el siglo XX no había visto con anterioridad: cinco décadas de relaciones pacíficas en el continente europeo. No con pocos los autores especialistas en el análisis de las políticas comerciales de los Estados Unidos, los que señalan que la instrumentación de la RTAA y sus consecuencias en el ámbito de la liberalización comercial, fue lo que hizo posible este auge del comercio no sólo en Norteamérica sino a nivel internacional en general⁷⁴.

Tabla 4.3 Los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos bajo los primeros años de la RTAA (1934-1946)

Período	Número de acuerdos	Promedio de acuerdos negociados por año
1844 – 1933 (período previo a la RTAA)	3	0.03
1934 – 1946 (acuerdos bilaterales)	27	2.1
1947 – 1948 (Inicio de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT)	24	24

Fuente: Karen E. Schnietz, “The Institutional Foundation of the U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”. *Journal of Policy History*, vol 12, no. 4, 2000, p. 435.

Tabla 4.4 Primer Bilateralismo 1930-1945

Número de actores	Reducido, predominaban los países europeos y latinoamericanos
Intereses	Sacar a los Estados Unidos de la Gran Depresión y superar las represalias comerciales de los países afectados por la

⁷⁴ El texto clásico de este argumento es Stephan Haggard. “The Institutional Foundation of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934”, en *International Organization*, vol. 42, no. 1, invierno de 1988.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

	Ley de Aranceles de 1930 (Smoot-Hawley o <i>Tariff Act</i>)
Peso de la política interna	Importante, tuvieron que eclipsarse los intereses de los grupos proteccionistas que habían sido dominantes en el periodo anterior
Autoridad que define la política comercial	Predominantemente el poder ejecutivo, quien le quito esta atribución al Congreso
Tipo de negociación con los socios	Limitada a la reducción de los aranceles. Sobre todo luego que la <i>Tariff Act</i> de 1930 había sido una decisión ‘unilateral’ justificada para protección del sector laboral y agrícola, pero con terribles repercusiones para los EU desde su comercio internacional.
Costos de negociación	Bajos considerando que el Congreso y el Ejecutivo compartían intereses, lo mismo que EU y sus socios comerciales
Alternativas disponibles	Negociaciones multilaterales lideradas por EU y el Reino Unido, pero RU declinó las negociaciones. Una alternativa era la reducción unilateral de los aranceles por parte de EU, pero era difícil que la opinión publica lo permitiera, así que se optó por el bilateralismo ‘necesario’ más que planeado
Resultados	EU se hace presente casi por primera vez en los mercados internacionales debido a la recuperación en sus exportaciones, negociadas a nivel bilateral.

4.2.2 El multilateralismo después de la Segunda Guerra Mundial. Periodo 1945-1970

Intereses de los Estados Unidos: La Segunda Guerra Mundial puso en evidencia diversos aspectos, pero especialmente a partir de que los norteamericanos entran al conflicto en 1941 con el bando Aliado, fue que se comenzaron a definir los lazos políticos, económico-comerciales y de geo estrategia, entre otros. Las condiciones de la posguerra a destacar son:

- a) El poder económico estaba concentrado en los países industrializados, tanto de Norteamérica como de Europa occidental, en los cuales se compartían los mismos intereses económicos y aceptaban el liderazgo que mantenía Estados Unidos.

- b) Se construye el bloque socialista que se maneja como un sistema económico cerrado.
- c) Los países del denominó “tercer mundo” cumplen la ficción de proveedores de materias primas de los países industrializados de occidente. Iniciándose un proceso de industrialización, en donde los sectores y plantas más modernas eran o tenían una fuerte proporción de capital extranjero.

Con base en estos aspectos y, sobre todo, en la aceptación del liderazgo de Estados Unidos tanto a nivel económico como político, este país se dio a la tarea de establecer una estructura comercial acorde a su propio pragmatismo, donde buscaría sacar ventaja de su posición productiva interna.

Después de la guerra, los Estados Unidos gozaron de una combinación especial de circunstancias que multiplicaron y apoyaron las industrias competitivas a nivel internacional. Contaban con un mercado interno grande y rico y con fábricas modernas y equipos para suplir una creciente demanda burguesa internacional, con una competencia pequeña o inexistente.

Numero de países participantes en las negociaciones: Una de las consecuencias de la finalización de la Segunda Guerra Mundial fue que Gran Bretaña y los Estados Unidos por primera vez pudieron llegar al acuerdo comercial anhelado por los norteamericanos, esto fue en parte debido al nivel de cooperación política que se había alcanzado durante este conflicto. Durante las negociaciones del acuerdo comercial con Gran Bretaña, los ingleses solicitaron la eliminación de los aranceles basados en la ley de Smoot- Hawley que aún permanecían vigentes. De hecho, los británicos solicitaron a los Estados Unidos que redujera sus aranceles para todos los países a un mismo nivel.

Fue así que la política comercial de los Estados Unidos asumió un nuevo perfil durante la Segunda Guerra Mundial, ya que en cumplimiento parcial con las pláticas realizadas con los británicos

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

durante la guerra, en 1940 los Estados Unidos otorgaron el principio de la NMF a todo los países con los cuales se había negociado algún acuerdo comercial. Esta concesión, más adelante, se complementó con la negociación de los acuerdos de posguerra que cambiaron la estrategia de los Estados Unidos que consistía en negociar los acuerdos de forma bilateral, para empezar a negociarlos de forma multilateral. En este contexto, a pesar de que el Congreso de los Estados Unidos se rehusó a aprobar la Carta de La Habana que gestaría a la Organización Internacional del Comercio, los acuerdos "temporales" del GATT marcaron la pauta del comercio internacional al ser los que entrarían en vigor para regular el comercio mundial. El hecho de haber sido de los promotores, sino el principal promotor, de la instauración de una OIC, el hecho de no haberla aprobado y haber sido su principal detractor, se debe en gran medida a que, las negociaciones se estaban saliendo de control, sobre todo considerando a los países que pugnaban por un 'comercio justo', lo cuál no convenía, ni históricamente ha convenido, a ninguna potencia hegemónica. Nominación dirigida a los EU desde dicho acontecimiento.

Peso e importancia de la política interna en la formulación de la política comercial: Este periodo se caracteriza por el fortalecimiento de los intereses económicos vinculados con el comercio exterior, que presionó continuamente al partido Republicano (el cual anteriormente era muy proteccionista) para dejar atrás su orientación proteccionista después de la Segunda Guerra Mundial. Al terminar este conflicto los Estados Unidos contaban con un superávit comercial en varios sectores industriales como la maquinaria, los vehículos, los químicos, los textiles y otro tipo de manufacturas. Por lo tanto las oportunidades favorables para la exportación ayudaron a crear una base de apoyo a las políticas comerciales liberales por parte de esos sectores cuya posición competitiva internacional se había fortalecido al terminar la conflagración mundial.⁷⁵

⁷⁵ Douglas A. Irwin y Randall S. Kroszner, "Interests, Institutions and Ideology in the Republican Conversion to Trade Liberalization, 1934-1945". Center for the Study of the Economy and the State, julio de 1997, pp. 17-23.

Y es que, según los especialistas, no solamente los cambios exógenos en los mercados mundiales pudieron haber alterado las preferencias de los grupos dentro de las bases tradicionales de apoyo a los Republicanos, principalmente entre las comunidades de los grandes negocios y las industrias de capital intensivo en el Noreste y en el Medio Oeste; el Partido Republicano también empezó a obtener el apoyo electoral del Sur y del Oeste en las industrias orientadas hacia las exportaciones, incluyendo los productores agrícolas que desertaron del partido Demócrata en estos años, junto con una nueva industria orientada hacia la alta tecnología y los servicios, que juntas empezaron a tener importancia en la economía nacional. Los Republicanos, por su parte, durante el período de posguerra fueron elegidos en un grupo de distritos electorales en los cuales las industrias orientadas hacia las exportaciones y las que competían con las importaciones estaban distribuidas de manera casi idéntica a como se hallaban los distritos representados por los Demócratas.

Los Demócratas por su parte, quienes inicialmente eran una fuerza política menor en los grandes centros urbanos y comerciales del Este, empezaron a obtener un importante apoyo por parte de las grandes ciudades del Noreste y del Medio Oeste. Así como muchos Republicanos empezaron a cambiar sus preferencias de un proteccionismo hacia una política liberal en el período de posguerra, muchos Demócratas cambiaron sus preferencias en la dirección opuesta. Influenciados por los influyentes sindicatos de las industrias del acero y textil, los cuales se vieron muy afectados por las importaciones en la década de 1960, la *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* dejó de apoyar las políticas liberales, y presionó a muchos miembros del Partido Demócrata para que hicieran lo mismo.⁷⁶

⁷⁶ Craig VanGrasstek, "U.S. Law and Policy on the Linkage Between Labor Rights and Trade", Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereport.com/LaborRights.htm>.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

De esta forma fue como el Congreso apoyándose en los republicanos estuvo dispuesto a prorrogar por un año más la RTAA para aplicarse durante el período 1953-54, y finalmente en 1955, al asumir la mayoría en el Congreso, los Demócratas aprobaron una nueva extensión por tres años más. Para ese momento el apoyo bipartidista a la extensión de la ley era notorio, ya que 40 de los 48 senadores Republicanos votaron a favor de la iniciativa, y en la Cámara de Representantes 113 de 193 congresistas apoyaron la extensión. El cambio en las preferencias de los partidos en torno de la formulación de la política exterior estaría vinculado con una creciente diversidad entre las coaliciones sociales de apoyo a los dos partidos.

Autoridad que conduce la política comercial: A pesar de que el Congreso estuvo de acuerdo en que los convenios del GATT entraran en vigor dentro de los Estados Unidos -aunque sin aprobarlos formalmente-, y que estuvo dispuesto a conceder al Presidente la autoridad para negociar otros acuerdos multilaterales para reducir los aranceles, puso primero como condición que se mantuviera vigente el proceso de diferenciación de los productos, para así restringir las concesiones arancelarias a otros países. Durante la posguerra los legisladores de Estados Unidos recurrieron a un mecanismo conocido como los "puntos de seguridad " para limitar la facultad del Ejecutivo de reducir los aranceles en un porcentaje mayor al reconocido por el Congreso. Esta cláusula requería que la Comisión Arancelaria del Congreso determinara el arancel mínimo necesario para proteger la producción interna, y se especificaba que el Ejecutivo no podía negociar un arancel que estuviera por debajo de estos niveles de seguridad.

Tipo de negociación con los socios comerciales: EU busco establecer una Organización Mundial del Comercio –como comercio especializado-, a través del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): la Organización Nacional del Comercio. La intención norteamericana pretendía, desde entonces, el liderazgo en las "reglas del juego" del comercio internacional. Pero dicha idea, contemplada en la *Carta de La Habana*

de 1947-8, era demasiado ambiciosa y poco practica ya que pretendía ser excesivamente reguladora; incluso el mismo congreso estadounidense se opuso en su momento, a la ratificación del documento (las ideas neoproteccionistas entraban en escena a través de los sectores agrícola y parte del productivo).

No obstante, una revisión del capítulo IV de la mencionada carta marcaría la iniciativa para el surgimiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que entro en vigencia “provisional” en 1948 como un órgano independiente de la ONU. Los principios básicos enmarcados por el liderazgo de las ideas norteamericanas para con el “libre comercio” fueron: *la no discriminación, la reducción general y gradual de aranceles, la estabilidad arancelaria y la eliminación general de las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones*. Cabe recordar que, para entonces, la problemática del comercio mundial se reducía a las meras cuestiones arancelarias.

Desde entonces, el GATT funcionaria como el entorno comercial internacional cuya base primordial era la de fomentar un multilateralismo. De hecho, el surgimiento de dicho principio se plasmó en la *Cláusula de la Nación más Favorecida* que resultaba ser la piedra angular del acuerdo en tanto que promovió las negociaciones comerciales reciprocas en “igualdad de trato”. Una idea de libre comercio apoyada decisivamente por los estadounidenses durante la posguerra. Además de abarcar los anteriores principios comerciales, el GATT aportó un conjunto de reglas y de procedimientos que sentarían las bases de lo que sería el principal mecanismo para manejar el comercio internacional a partir de ese momento esto es: las negociaciones comerciales multilaterales⁷⁷. Ya que el acuerdo comercial contenía un compromiso por parte de los países para llevar a cabo negociaciones de este tipo periódicamente, y proveía las reglas para conducir las. En ese sentido, la regla básica que se aplicaría era la

⁷⁷ Gilbert R. Winham. The Evolution of International Trade Agreements, University of Toronto Press, 1922. p. 43.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

de la reciprocidad para garantizar que la reducción mutua de los aranceles pudiese ser ventajosa⁷⁸.

Sin embargo, el GATT encarnaba de todas formas el tipo de ideología que prevalecía en esos momentos en torno del libre comercio: esto es, la idea de que el libre comercio permitiría a los países especializarse de acuerdo con sus ventajas comparativas, y que a través del libre intercambio alcanzarían niveles más altos de crecimiento y de bienestar. De esta forma, el establecimiento de un régimen liberal de comercio promovería no solamente la prosperidad económica, sino contribuiría también a la paz mundial.

Costo de las negociaciones: las preferencias comerciales hacia países con la (ex) RFA, Japón y *los aliados*, a pesar de que implicaban la aceptación norteamericana de comprar cantidades importantes de productos procedentes de esos países, ello no se vería contraproducente en tanto las exportaciones americanas rebasaran a sus importaciones. Así, la alternativa multilateral no sería cuestionada sino hasta la aparición de nuevos y cambiantes factores del entorno comercial internacional que irían evidenciando al interior de los Estados Unidos.

Como puede observarse, la base fundamental de esta política comercial multilateral se encuentra en la estructura industrial norteamericana, la cual contaba con un avance considerable en lo referente a aspectos tecnológicos que le permitían tener una alta productividad y, por lo tanto, precios internacionales muy competitivos que se reflejaban en superávits en su balanza comercial.

Apoyo indudable de esta política y sistema comercial, es el sistema monetario internacional que tuvo sus bases en los Acuerdos de *Bretton Woods* y que permitió, durante este periodo una circulación amplia de mercancías sin problemas monetarios.

⁷⁸ La experiencia exitosa de los Estados Unidos al aplicar originalmente la autoridad de la RTAA a la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales, hizo creer a los funcionarios del Ejecutivo que se podían alcanzar resultados positivos similares si se aplicaban los mismos principios a las negociaciones multilaterales

En términos generales, esta estructura tanto económica como política y comercial se mantiene sin ninguna modificación durante las dos décadas posteriores a la *Segunda Guerra Mundial*.

Por último los Estados Unidos adoptaron un papel preponderante en la realización de las negociaciones comerciales multilaterales, ya que al contar con la economía más grande del mundo, y al contribuir con la mayor parte del comercio internacional, establecieron las bases para la realización de esas negociaciones multilaterales por los siguientes motivos: debido a que los Estados Unidos eran el principal proveedor de varias mercancías demandadas a nivel internacional, se requería la participación de este país en las negociaciones de las reglas del GATT; en virtud de que el mercado de los Estados Unidos era muy importante, habían muy pocas posibilidades de que los países alcanzaran la reciprocidad en la reducción de los aranceles sin contar con el apoyo del gobierno de este país; pero lo que es más importante era que, sin las iniciativas presentadas por Estados Unidos para reducir las barreras al comercio, las negociaciones probablemente nunca habrían tenido lugar.

Alternativas disponibles: En realidad, debido al éxito de las negociaciones comerciales de la posguerra, pocas parecían ser las alternativas a disposición de quienes formulaban la política exterior de los EU bajo el liderazgo presidencial. Los Estados Unidos aceptaron los beneficios aparentemente limitados que le proveían las negociaciones comerciales durante el periodo de 1940 a 1950, pues a pesar de que los aranceles se redujeron de manera recíproca, los socios comerciales de los Estados Unidos se beneficiaban más de las concesiones arancelarias mutuas. Debido a los controles que prevalecían en Europa y en Japón durante la década de 1950, las concesiones arancelarias tenían un efecto limitado en las exportaciones de los Estados Unidos. En virtud de que los Estados Unidos no imponían tales controles, los productos procedentes de Europa y Japón obtenían un beneficio inmediato al realizarse las reducciones arancelarias.

Fue de este modo que los Estados Unidos aceptaron este tipo de beneficios asimétricos, debido a que existía el compromiso de ayudar a Europa y a Japón a recuperarse, y una vez alcanzado este propósito, los Estados Unidos pensaban que los beneficios vendrían a partir de que los controles impuestos por sus socios comerciales fueran eliminados, ya que los funcionarios norteamericanos consideraban que la única forma de lograrlo era a través del fomento del libre comercio.

A partir de lo anterior es posible afirmar que la primera etapa de la liberalización comercial en los Estados Unidos a través de la RTAA concluyó en 1947 con la primera ronda de negociación del GATT en Ginebra, es a partir de entonces cuando se hace evidente el cambio de la estrategia de negociación de los Estados Unidos basada en los acuerdos bilaterales para pasar a una estrategia fundada en los acuerdos multilaterales a través del propio GATT. Así, después de la ronda de Ginebra se negoció la ronda de Annecy en 1949, a la cual siguieron las de Torquay en (1950-51), Ginebra (1955-56) y la ronda Dillon (1960-61). El objetivo de todas ellas fue la reducción de aranceles sobre el principio de la Nación Más Favorecida, y en todas ellas el nivel de desgravación alcanzado (que no rebasaron nunca el 50%) permitió al Ejecutivo cumplir los compromisos internacionales dentro de los Estados Unidos⁷⁹.

Resultados: Fue así que mientras el GATT aportó el marco legal para que los países alcanzaran la liberalización comercial, los Estados Unidos se convirtieron en el agente que permitió a este marco facilitar efectivamente el comercio internacional. La fortaleza económica de los Estados Unidos, y el atractivo que significaba el acceso a los mercados extranjeros fueron las razones principales para que los actores y los intereses económicos y políticos internos de ese país estuvieran de acuerdo en que su gobierno fuera el líder mundial de la liberalización comercial. En este lapso, la hegemonía económica

⁷⁹ John. C. Conklin, "From GATT to the World Trade Organization: Prospects for a Rule-Integrity Regime", en Roe Goddard, International Political Economy, Lynne Rienner Publishers, Boulner Colorado, 1996, pp. 383-385.

norteamericana y su liderazgo dentro del comercio mundial en la defensa del librecambismo fueron posibles, en gran parte, gracias al imponente desarrollo del *Sistema Norteamericano de Innovación*. El aparato productivo norteamericano (basado en buena medida a partir de los proyectos militares entorno a la Seguridad Nacional) respaldado, durante la posguerra, esa política comercial multilateral donde, por ejemplo, no importó el apoyar económicamente a sus aliados capitalistas muy a pesar de los intereses proteccionistas al interior de las necesidades del país.

De este modo, durante las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se convirtieron en el líder del sistema de comercio internacional, a través de la ayuda concedida a Europa y a Japón para que reconstruyeran sus plantas productivas. En los primeros años de la posguerra, los Estados Unidos contribuyeron al financiamiento del comercio internacional y fomentaron a largo plazo la competitividad comercial de Europa a través del Plan Marshall. Pero los Estados Unidos también utilizaron al Plan Marshall como una palanca de negociación, para propiciar la liberalización comercial a nivel regional en Europa. De este modo, los Estados Unidos estuvieron presionando a los países europeos para que liberalizaran el comercio y las finanzas, y en algunos casos lo hicieron al poner a disposición de estos países los fondos económicos necesarios.⁸⁰

Tabla 4.5 Primer Multilateralismo 1945-1970

Número de actores	Ampliado, a los países europeos y latinoamericanos ahora se suman países de Asia con los EU firma acuerdos comerciales
Intereses	Imponer en el sistema internacional reglas ‘liberales’ de comercio convenientes al desarrollo industrial de los Estados Unidos
Peso de la política interna	Importante pero a favor del liberalismo clásico con orientación a la reducción o eliminación de aranceles. Cambios en las preferencias de los partidos políticos, los

⁸⁰ Fred L. Block, *Los Orígenes del Desorden Económico Internacional*. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1989, pp. 57-110.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

	republicanos apoyan el libre comercio y los demócratas comienzan a verlo con escepticismo.
Autoridad que define la política comercial	El poder ejecutivo con pocas restricciones del Congreso debido al apoyo bipartidista al libre comercio. Lo cual también es una inercia del naciente liderazgo post guerra.
Tipo de negociación con los socios	Limitada a la reducción de los aranceles, negociación integrativa porque aspectos comerciales iban acompañados de apoyo económico y temas políticos (como la descolonización).
Costos de negociación	Bajos, considerando que el Congreso y el Ejecutivo compartían intereses, lo mismo que EU y sus socios comerciales
Alternativas disponibles	Negociaciones bilaterales con los principales socios, o multilaterales en el marco de una institución internacional fuerte: la Organización Internacional del Comercio (fallida). El ‘comercio justo’ fue postergado como alternativa de riesgo para los norteamericanos
Resultados	Se crea y se pone énfasis en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, un régimen internacional flexible de comercio.

4.2.3 La transformación global y primeras limitaciones al multilateralismo (1970-1986)

Intereses de Estados Unidos: En la década de los setenta se mantiene el orden mundial establecido en la posguerra, sin embargo, aparecen algunos cambios de importancia, los cuales se consolidarán en los años posteriores, produciendo las transformaciones que cristalizan en el periodo que se inicia en los ochenta y noventa. Para 1971 por primera vez los Estados Unidos admitieron tener un déficit (de 2 mil millones de dólares) en su balanza comercial. Este sería, sin embargo, sólo el inicio. En 1983 los Estados Unidos habían alcanzado ya un déficit comercial de 67 mil millones de dólares, 114 en 1984, y 124 en 1985⁸¹. Por lo anterior, la década de los setenta (aunque presenta un

⁸¹ “By the mid eighties, the trade deficit averaged \$128.22 billion per year between 1984 and 1988. Although it would drop to an average of \$59.93 billion per year under Bush, trade deficits gradually increased under Clinton to unprecedented highs of \$246.9 billion in 1998 and \$345.6 billion in 1999”, Chris J. “Presidential Coordination Efforts in Economic Policy Making: an Historical Analysis, 1945-1992”, en *White House Studies*, primavera de 2003, vol. 3 issue 2, p. 181.

crecimiento en las economías, con tasa menores a las de la década anterior), se caracteriza por una alta inflación mundial, la escasez de petróleo y un alto endeudamiento de los países en desarrollo.

Es en este periodo donde, dadas las condiciones mundiales, los Estados Unidos consolidan sus políticas de apoyo financiero y de Seguridad Nacional, relegando a un segundo término las cuestiones de competencia en el comercio internacional, lo que repercute al interior de su economía, produciendo desempleo sobre todo en el sector agrícola y parte del manufacturero. El gobierno reacciono quizá con demasiada cautela ya que no se podía contradecir al libre comercio tan defendido por ellos mismos. Fue también criticada, desde entonces, la intervención del Ejecutivo y sus defendidas cuestiones de Seguridad Nacional y alianzas estratégicas en las cuestiones económico-comerciales.

En consecuencia, todos estos cambios en el comercio internacional a principios de la década de 1970, hicieron que las premisas sobre las que estaba basada la política comercial de los Estados Unidos, y los mecanismos de toma de decisiones también en asuntos comerciales, parecieran estar cada vez menos apegadas a la realidad del propio comercio mundial. A medida que el superávit comercial de los Estados Unidos empezó a desaparecer y el déficit en la balanza de pagos comenzó a ensancharse, las bases económicas sobre las cuales estaba sustentada la política comercial de los Estados Unidos comenzaron a debilitarse⁸². Desde los sesentas, el Presidente Kennedy propuso que las negociaciones multilaterales en adelante perseguirían las siguientes metas: 1) lograr el acceso al mercado de la Comunidad Económica Europea; 2) evitar las presiones a la balanza de pagos, fomentando las exportaciones; 3) reactivar el crecimiento económico del país; 4) mantener al país a la ofensiva en materia comercial en el

⁸² Gary Walton y Hugh Rockoff, History of the American Economy, sexta edición, editorial Harcourt, Estados Unidos, 1990, pp. 133-139.

contexto de la guerra fría; y 5) expandir el comercio hacia Japón y a los países en vías de desarrollo⁸³.

Número de actores participantes: La recuperación de las potencias económicas (Europa y Japón) comenzaría a significar la captura de más mercados para sus productos, haciéndole competencia a los productos norteamericanos a nivel internacional, y dentro del propio mercado doméstico estadounidense; estas mismas naciones, después de haberse comprometido a dismantelar las barreras arancelarias al comercio, comenzarían a crear nuevos obstáculos para impedir el libre flujo de las mercancías a través del levantamiento de las barreras no arancelarias.

Peso de la política interna: En esta etapa es cuando al interior de los Estados Unidos surgirían los síntomas más sólidos de un rechazo al multilateralismo y a las desventajas de decisiones comerciales emanadas desde las cuestiones políticas. Desde iniciada la década de los setenta el Congreso norteamericano fue foro de diversos sectores productivos, comenzando por el sector agrícola. Estaba claro que el exceso de importaciones perjudicaba la economía nacional. La Ley Comercial de 1974 sería fiel reflejo de esa nueva tendencia norteamericana de elevar el número de sus barreras no arancelarias (neoproteccionismo).

La década de los sesentas inicio con la Ronda Kennedy del GATT la cual se había quedado corta con respecto a las expectativas que se habían creado en torno de la liberalización comercial multilateral. Para iniciar esta importante ronda de negociación dentro del GATT el presidente Kennedy elaboró un plan multilateral que primero debía ser sometido al escrutinio interno en su país. Una vez terminada la redacción de la iniciativa de ley del Poder Ejecutivo, y que ésta hubiese sido enviada al Congreso, los grupos de presión afectados y los beneficiados por esta ley comenzaron a movilizarse. Los grupos a

⁸³ Morris K. Udall, "The Trade Expansion Act of 1962: A Bold New Instrument of American Policy", Congressman's Report, mayo 17 de 1962, <http://dizzy.library.arizona.edu/branches/spc/udall/congrept/87th/620517.html>

favor del libre comercio estuvieron representados por el *Committe for a National Trade Policy*, el cual se había fundado en 1953 por los ejecutivos de las grandes corporaciones con intereses económicos basados en las exportaciones. Este comité había apoyado desde su fundación todas las iniciativas surgidas del Ejecutivo para prorrogar la RTAA, y había actuado como un coordinador de los otros grupos que se habían beneficiado con el libre comercio. En 1962 la Cámara de Comercio de los Estados Unidos y la *AFL-CIO* trabajaron casi por última vez de manera conjunta para apoyar el proyecto de ley⁸⁴. La *National Association of Manufacturers* con cerca de veintidós empresas asociadas que representaban tanto a los exportadores como a los importadores decidió mantenerse neutral. La *Federal Farm Bureau Federation* apoyó la propuesta del Ejecutivo, a pesar de que algunas empresas agrícolas decidieron oponerse la legislación⁸⁵.

Del lado de los grupos proteccionistas estaban las empresas sensibles a las importaciones, que se hallaban ideológicamente opuestas al concepto del libre comercio. El *Trade Relations Council* era la principal organización representante de los grupos proteccionistas, que desde 1885 bajo otro nombre, había estado favor de los aranceles altos. Su membresía abarcaba empresas del sector agrícola, comercial y de negocios. Junto con el *Committe on Import-Export Policy*, que había sido fundado en 1953 habían cooperado en esa fecha para poner un alto a la iniciativa del Presidente. Finalmente el *Liberty Lobby* también se opuso a las negociaciones internacionales encabezadas por el Presidente, argumentando que la concesión de autoridad era inconstitucional⁸⁶.

Autoridad que define la política comercial: Durante el proceso de aprobación de la extensión de la RTAA varios congresistas, y los

⁸⁴ Esto se debió a que los sindicatos cambiarían posteriormente sus preferencias sobre el libre comercio, y a partir de la década de los setentas comenzarían a oponerse a los acuerdos comerciales.

⁸⁵ Pastor, Robert *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976*. University of Colorado Press. Los Angeles, 1980. pp. 73

⁸⁶ I. M. Destler, *Making Foreign Economic Policy*, Brookings Institution, Washington D.C. EU, 1980, pp. 168.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

líderes de los grupos proteccionistas, argumentaron que el Departamento de Estado, en su papel de jefe responsable de llevar a cabo las negociaciones comerciales desde 1934, había descuidado los intereses internos, e irresponsablemente había negociado con el exterior las reducciones arancelarias que habían venido a afectar de manera negativa a la economía de los Estados Unidos, por lo tanto la responsabilidad de llevar a cabo las negociaciones comerciales debería recaer en otra agencia del Poder Ejecutivo. Sin embargo en este punto se presentó una división importante entre los distintos grupos económicos, pues los representantes de los sindicatos no estaban de acuerdo en que la responsabilidad de negociar los acuerdos comerciales recayese en el Departamento de Comercio, los representantes de las empresas -por su parte- no deseaban que el Departamento del Trabajo tuviese esa atribución. La otra opción, en este caso el Departamento del Tesoro, tenía la responsabilidad primordial de administrar los asuntos monetarios, y por lo tanto se pensaba que si se le otorgaba la facultad de negociar los acuerdos comerciales internacionales en nombre del Presidente, esta oficina estaría dispuesta a sacrificar los intereses comerciales de los Estados Unidos para mantener el equilibrio en la balanza comercial.

Después de una conversación con el Presidente Kennedy, el Congreso propuso la creación de un nuevo puesto burocrático, en este caso, el nombramiento de un Representante Comercial Especial (STR por sus siglas en inglés) que formaría parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Este representante sería nombrado por el Presidente con la asesoría y el consentimiento del Senado, y su principal función sería la de negociar los acuerdos comerciales internacionales en representación de los Estados Unidos con el rango de Secretario, y al mismo tiempo sería el jefe del Comité de Información Comercial, el cual era una agencia intersecretarial al nivel del gabinete, que recientemente había sido creada por el Comité de Medios y Procedimientos para reemplazar el Comité sobre los Acuerdos Comerciales. La principal función de esta agencia consistiría en

proporcionar asesoría al Presidente sobre los temas comerciales en general⁸⁷.

Tipo de negociación con los socios: La cantidad de comercio sujeto a las restricciones de las importaciones, o a los acuerdos preferenciales, tales como los acuerdos comerciales entre los ex poderes coloniales y sus ex colonias, representaron barreras formidables al comercio nacional de esta época. Las barreras impuestas por la Comunidad Económica Europea a los productos industriales procedentes de Japón, por ejemplo, propiciaron que este país hiciera del acceso al mercado de los Estados Unidos una de sus prioridades, mientras que el propio Japón mantuvo restricciones sobre algunos bienes estratégicos a las importaciones procedentes de otros países.

Los alcances de este tipo de restricciones al comercio no se anticiparon en un principio, pero en la medida en que sus consecuencias negativas comenzaron a manifestarse, los obstáculos comerciales no sujetos a las reglas del GATT se empezaron a negociar de manera bilateral entre los países exportadores e importadores. A medida que los aranceles dejaron de ser las principales barreras al intercambio comercial, debido a su eliminación a través de las negociaciones del GATT, otras barreras empezaron a aparecer, éstas adoptaron la forma de los subsidios, las licencias y cuotas de importación, los procedimientos gubernamentales, las medidas anti-dumping, etc. La aparición de este tipo de instrumentos proteccionistas no arancelarios tuvieron una marcada influencia en el proceso de toma de decisiones presidencialista, debido a que no existía una delegación de poder equivalente al de las negociaciones arancelarias para abordarlos, y por tanto las negociaciones que se llevaban a cabo en el ámbito internacional al respecto, no tenían asegurada su aprobación en el Congreso de los Estados Unidos.

La Ronda Kennedy del GATT fue la primera en reconocer el problema de las barreras no arancelarias para el comercio

⁸⁷ I. M. Destler, "US Trade Policy-Making", Institute for International Economics, junio 2000, <http://www.ustdrc.gov/research/destler.pdf>, p.2.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

internacional, sin embargo no pudo enfrentar eficazmente este asunto por las diferencias domésticas que se presentaron en los países negociadores y concretamente en los Estados Unidos, y por tanto lo dejó sin resolver. No fue sino hasta la Ronda Tokio del propio GATT que se comenzaron a negociar códigos específicos con respecto al uso de las barreras no arancelarias.

En síntesis, la llegada de la década de los setenta mostró un cambio cualitativo y cuantitativo sustancial respecto al comercio y la competitividad productiva internacional general y a los resultados que Estados Unidos había venido obtenido del esquema multilateral. Ya desde los años setenta, en el seno del GATT, las *Rondas Dillon* (1960-1) y *Kennedy* (1964-7) con la reconstrucción de Europa y la inserción masiva de países al esquema económico internacional comenzaba la era del “nuevo proteccionismo” donde aumentan los obstáculos al comercio mundial a partir de un auge en las políticas comerciales basadas en las barreras no arancelarias. Este nuevo elemento ponía en jaque no solo a la política comercial norteamericana sino también al diseño original del GATT que únicamente contemplaba los obstáculos arancelarios.

Costos de la negociación: Los cambios en la economía internacional comenzaron a pasar una factura a los Estados Unidos, teniendo éste país que enfrentar cada vez más costos que aparentes beneficios en su rol de líder internacional y principal promotor del libre comercio. La pérdida de competitividad internacional de los Estados Unidos en el comercio propició un debate interno sobre la naturaleza del propio comercio internacional entre aquellos sectores productivos que pasaron de pedir un "libre" comercio con las otras naciones, reclamando ahora lo que ellos llamaban un comercio "justo" con los otros países. La tendencia de una política comercial basada en acuerdos bilaterales y en medidas proteccionistas se consolidará y recrudescerá en la medida en que mantenga la conformación de bloques regionales, lo que se observa más claramente a partir de los noventa.

Alternativas disponibles: A partir del surgimiento de las barreras no arancelarias en esta etapa, las negociaciones internacionales se volvieron más complejas y más difíciles de aprobar no solo en la mesa de negociación internacional, sino también en los procesos de ratificación nacionales. No eran pocos los equipos de negociación que contaban con pocos recursos para resolver las dificultades que estas barreras significaban, sobre todo en términos de su impacto real en el comercio internacional. La única opción fuera de las negociaciones internacionales para reducirlas o eliminarlas era la opción unilateral, esto es, tomar la decisión de reducirlas o abandonarlas sin negociación de por medio, lo cual era difícil de alcanzar por el carácter distributivo que comenzaba a tener el comercio internacional, es decir, al igual que un juego suma-cero, lo que perdía un país en beneficios comerciales era a costa de las ganancias adquiridas por otro.

Resultados: Algunos de los cambios que pueden destacarse durante el periodo son los siguientes: Se presenta un crecimiento económico global sostenido, destacando la participación de Japón y Alemania Federal, países que resurgen como potencias mundiales. El bloque socialista inicia un proceso de apertura gradual hacia el comercio con las naciones de occidente. Se acelera el avance hacia la integración económica de Europa, la cual podrá las bases para su integración política.

Al negociarse la ronda en el nivel multilateral pocos fueron los objetivos realmente alcanzados sin embargo, los logros incumplidos en ella demostraron que: los Estados Unidos enfrentarían a partir de ese momento divisiones políticas internas que le impedirían al Ejecutivo tomar decisiones a nivel internacional libre de la vigilancia de los otros actores domésticos y de las instituciones a las que debe rendir cuentas; algunos actores económicos internos de los Estados Unidos empezarán a dudar sobre los beneficios de la apertura indiscriminada, y cambiarían sus preferencias a favor del proteccionismo, y también a favor de modificar el procedimiento de la RTAA.

Baldwin nos ayuda en la comprensión de dicho fenómeno, en sus análisis del periodo 1968-1975⁸⁸, donde menciona que hacia 1967, al finalizar la Ronda Kennedy del GATT, las presiones proteccionistas se incrementaron a nivel mucho mayor al de décadas pasadas. Este hecho se vio acelerado por el fuerte aumento de importaciones de bienes de consumo (domésticos sobre todo). El gobierno reacciono quizá con demasiada cautela ya que no se podía contradecir al libre comercio tan defendido por ellos mismos.

Fue también criticada, desde entonces, la intervención del Ejecutivo y sus defendidas cuestiones de Seguridad Nacional y alianzas estratégicas en las cuestiones económico-comerciales. La posterior Ley de Comercio de 1988 sería secuela de esta crítica. Los primeros ejemplos del nuevo entorno comercial adverso se verían aun en el sector agrícola y en el manufacturero donde EU ha tenido que venir reestructurando sus antiguos patrones.

En los ochenta, sucesivamente, se puede afirmar que se mantiene la inestabilidad económica y política a nivel mundial, sin embargo, se consolidan los cambios en las estructuras productivas (reconversión industrial) y económica, sobre todo en los países industrializados y en los llamados “nuevos países industrializados”, así como en algunos de los subdesarrollados.

Esta situación determina que en esta década se produzca una división a nivel mundial entre dos grupos de países: los industrializados que reputan e inician un periodo de prosperidad y los no industrializados, sobre todo en el caso de América Latina, en donde la inflación y la creciente deuda externa impide que se den tasas de crecimiento económico altas y sostenidas, manteniéndose en una situación de estancamiento y retroceso.

⁸⁸ Baldwin, Robert, “Trade Policy in a Changing World Economy”, National Bureau of Economic Research, 1988.

Retomando el caso estadounidense, y coincidiendo con especialistas como Gill & Law⁸⁹ y Dicken⁹⁰, entre otros, el neoproteccionismo de este periodo sólo es un síntoma claro de que EU entra en una curva descendente de su liderazgo hegemónico. Esto implica que el mismo distanciamiento respecto del multilateralismo y la adopción del bilateralismo y unilateralismo comercial como alternativas continuarán en aumento en la medida de una mayor consolidación económica de países o regiones.

Estados Unidos, como líder hegemónico de la posguerra, desarrolló su propio ‘Sistema Nacional de Innovación’ (SNI) aunque, de acuerdo a Thurow⁹¹, con un acentuado enfoque hacia el proceso de ciencia básica e invención, dejando entrar a Japón y otros países en procesos de innovación comercial. Esto también es matizado por el desarrollo de un entorno local diferente en esos países, mientras EU no hubiese desarrollado su SNI sin la iniciativa gubernamental, aquellos presentaron un sentido más individual y emprendedor desde los inicios de su industrialización. Aun otros factores fueron desarrollándose de muy diferente modo. EU llevó a cabo una política de apertura a la inversión extranjera –entrada de capital de Japón y Europa occidental en tanto iba perdiendo terreno en la colocación de sus capitales de dichos países.

Hacia finales de este periodo, la competencia por la hegemonía económica entre EUA, Japón y la (entonces) Comunidad Europea, se puede explicar a partir de la capacidad de innovación donde las estructuras organizativas de producción de alta tecnología están marcando la pauta en la toma del liderazgo económico. Solo que, así como el comercio, por sí mismo puede ser un difusor de tecnología y se ha creado una fuerte complejidad respecto a los poseedores de la hegemonía económico-comercial.

⁸⁹ Gill, Stephen & Law, David, *The Global Political Economy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988, Ch. 16.

⁹⁰ Dicken, Peter, *Global Shift*, 2d ed. London, Paul Chapman Pub. LTD, 1992.

⁹¹ Thurow, Lester, *The Future of Capitalism*. New York, William Morrow & Co. Inc, 1996.

Tabla 4.6 Multilateralismo limitado 1970-1986

Número de actores	Amplio, a los países europeos, latinoamericanos y asiáticos, ahora se suman los países de África
Intereses	Apuntalar el liderazgo global de los Estados Unidos con el apoyo de Europa y Japón (quiénes, por su parte, muestran signos de recuperación económica); abordar otros temas comerciales además de los meramente arancelarios
Peso de la política interna	Importante pero comienza a resquebrajarse el bipartidismo a favor del liberalismo, los sindicatos y el partido demócrata comienzan a cuestionar sus beneficios.
Autoridad que define la política comercial	El poder ejecutivo que comienza a ser más vigilado por el Congreso a partir de 1974 (rendición de cuentas).
Tipo de negociación con los socios	Se comienzan a negociar las restricciones no arancelarias y las negociaciones comienzan a tener un matiz de suma-cero (distributivas)
Costos de negociación	Intermedios, si Estados Unidos desea que otros eliminen su proteccionismo no arancelario, EU lo debe hacer también, pero los intereses nacionales se oponen a ello
Alternativas disponibles	Reducción unilateral de las medidas no arancelarias, negociaciones bilaterales para hacerlo.
Resultados	Se incrementan las rondas de negociación del GATT y lleva más tiempo llegar a acuerdos en ellas. Europa firma sus propios acuerdos comerciales y de otra índole.

4.2.4 Cimientos del Comercio Global, bilateralismo y regionalismo incipiente. Periodo 1986-2008

Para la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa, ya se pueden observar claramente que las modificaciones efectuadas durante las tres décadas anteriores, converge hacia lo que se ha venido denominando el proceso de globalización. Este término refleja “el paso de una serie de economías interdependientes a una sola economía global, con procesos de producción y comercialización distribuidos por todo el mundo en función de ventajas comparativas y dependencia a nivel global.

Algunas de las tendencias que se desprenden de este proceso son:

- El crecimiento del sector servicios.

- La importancia creciente de los factores tecnología avanzada y manos de obra altamente calificadas, y el decreto en importancia en las composiciones de los factores mano de obra no calificada y materias primas.
- El papel crucial asumido por el factor tecnología en la competencia a nivel internacional.
- La demanda creciente de personal técnico y administrativo con muy alto grado de capacitación.
- La creciente importancia de las ventajas comparativas creadas (educación, infraestructura, tecnología, etcétera.) en relación a las ventajas naturales (ubicación, geografía y disponibilidad de materias primas).
- Existe una nueva geopolítica, ahora regional, una vez que el mundo bipolar llega a su fin y la economía global contagia a las políticas comerciales para combinar los instrumentos multilaterales como los bilaterales o regionales.

Dando secuencia a lo anterior, la tendencia que se acentúa, dado que en algunos casos estos procesos ya tenían tiempo que venían desarrollándose, es la regionalización o la integración de bloques comerciales.

Intereses de los Estados Unidos: A nivel de la política comercial mundial, especialmente de la norteamericana, este proceso marca un nuevo modelo para comprender sus relaciones con el mundo. Esto significa una especie de transición del multilateralismo al bilateralismo y/o regionalismo que llega a cuestionar las ideas tradicionales del libre comercio pero que, en realidad, solo es resultado de su pragmatismo comercial. La globalización económica actual ha dejado atrás la exclusividad de un entorno comercial multilateral donde solo un país era el que tenía la capacidad productiva.

El primer proyecto comercial bilateral para los EU, detonante de esta nueva etapa, fue cristalizado en 1985 con el Acuerdo piloto con Israel; dicho acuerdo bilateral tuvo una vigencia e 10 años y fue el primero

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

de este tipo que norteamericanos utilizaron fuera del esquema multilateral de GATT.

De manera general, el Ejecutivo de los Estados Unidos sugirió a sus socios comerciales que estaba dispuesto a abandonar la actualización de las reglas del comercio internacional a través del GATT, si la Comunidad Económica Europea, Japón, y los países en vías de desarrollo no mostraban una disposición para integrar una agenda que se basara en los intereses económicos prioritarios de los estadounidenses. El mensaje que se pretendía enviar a través de esta actitud a las otras potencias comerciales era que los Estados Unidos estarían preparados para alcanzar sus objetivos nacionales a través de negociaciones bilaterales selectivas. El gobierno de EU fijó una serie de objetivos por alcanzar durante la negociación bilateral con sus socios comerciales durante este período.

Los Estados Unidos firmarían las negociaciones basados en el principio de la reciprocidad independientemente del nivel de desarrollo económico de sus socios comerciales, procurándose el mismo acceso al mercado para sus exportaciones, que el otorgado por la contraparte. No permitirían que ningún bien sometido al comercio bilateral se excluyera del acuerdo. La negociación de los acuerdos comerciales bilaterales debería servir como un incentivo para que otros Estados renuentes a continuar negociando a nivel multilateral, regresasen a la mesa de negociación multilateral. El acuerdo con Israel debería dejar abierta la puerta para llegar a otros acuerdos bilaterales, el siguiente podía ser Canadá⁹², posteriormente México y también Chile. Los logros bilaterales que pudieran ser alcanzados en los acuerdos firmados y que fueran asuntos externos al GATT como la resolución de las controversias, la protección a la propiedad intelectual, la aplicación de los subsidios, las salvaguardias, podían usarse como referencia para incorporarlos a otros acuerdos bilaterales

⁹² La posterior prolongación de las negociaciones multilaterales ha sido señalada como un incentivo que tuvieron los Estados Unidos para abandonar parcialmente el énfasis puesto en esta estrategia de negociación, para comenzar a negociar acuerdos comerciales selectivos como el TLCAN

o incluso multilaterales. Algo muy relevante era que los acuerdos no fueran firmados bajo el principio de la Nación Más Favorecida, por el contrario, se buscaría registrarlos ante el GATT basados en el artículo XXIII como acuerdos de excepción. Lo básico de esto era que los acuerdos y las concesiones contenidas en él *no debían ser extendidas a otros países* con los que Estados Unidos tuviese firmado un acuerdo comercial previamente⁹³.

Número de actores en las negociaciones: El gobierno del Presidente Ronald Reagan parecía convencido de que la Comunidad Económica Europea no se comprometería a corto plazo para llevar a cabo a una nueva ronda de negociación multilateral; además era poco muy probable que los japoneses estuvieran dispuestos a hacer más concesiones en una nueva ronda, con respecto a aquellas que habían hecho en rondas anteriores. Por otro lado, la mayoría de los países en vías de desarrollo más importantes se habían acostumbrado a presentar demandas excesivas en la mesa de negociación comercial multilateral, aprovechando que cada vez más países en proceso de industrialización se integraban al GATT, lo que venía a incrementar su capacidad de negociación como bloque.

La intención de los Estados Unidos para firmar un acuerdo de libre comercio con Canadá, el segundo acuerdo bilateral importante después de aquel logrado con Israel, debe estudiarse también en el contexto de un clima comercial en deterioro, el creciente proteccionismo que se presentaba en el comercio mundial, la desilusión estadounidense con sus socios comerciales por la falta de cooperación dentro del GATT, y una creciente rivalidad entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre las metas económicas, y las estrategias adecuadas para alcanzarlas.

⁹³ Aunque oficialmente los Estados Unidos no tenían acuerdos bilaterales semejantes al firmado con Israel, si existían los “*Treaties of Friendship, Commerce and Navigation*” firmados antes por los Estados Unidos con algunos países, éstos sí, conteniendo el principio de la Nación Más Favorecida.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

Después del acuerdo con Canadá los Estados Unidos exploraron la vía regional con la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual surge como una alternativa de regulación en ese complejo proceso de globalización económico mundial. En este sentido, es vital para los Estados Unidos legitimar y fortalecer su *Tratado de Libre Comercio* en la que represente, con la liberación de ese mercado, un gran potencial para sus inversiones en su región natural (ello paralelamente a las razones de México cuyo sector industrial pretende lograr un adecuado *catch-up* que le permita mejorar su planta productiva). El TLC representa para EU el marco de negociación regional. En tanto que, hacia el sur, no intenta otra cosa más que crear entornos favorables a su política comercial multilateral y a sus compañías transnacionales.⁹⁴

Es importante resaltar que, para el caso comercial de EU hacia su continente, el esquema de regionalismo abierto, más allá del TLC, enfocar sus esfuerzos hacia el acceso de mercados de toda América Latina pero siempre abajo la premisa de las condiciones de hegemonía comercial norteamericana donde solo se percibe como un instrumento de libre acceso a mercado pero sin una real integración regional.

En un esquema global, sin embargo, los norteamericanos no podían renunciar al apoyo de la vía multilateral y procuraron mantener su activismo político-comercial en el seno de la GATT y ahora dentro de la Organización Mundial de Comercio. Será sólo a través de esta vía que esta nación lograra mantener el marco para vínculos comerciales con la mayoría de los países denominados “*Grandes Mercados emergentes*”. Se vislumbra entonces la continuación de una política comercial Norteamérica de tinte selectivo, donde el multilateralismo y el bilateralismo solo serán reflejo de una especie de unilateralismo comercial donde se dejan ambos mecanismo de negociación abiertos para justificar en su momento las actitudes comerciales de los Estados Unidos.

⁹⁴ Morales, Isidro, NAFTA and U.S. foreign policy: towards a new role for firms, technocracies and states in Latin America?, paper presented for de panel *International Trade and National Sovereignty*, UDLA-P, 1995.

Entre 1990 y 1994 se presentó una severa crisis del sistema multilateral del comercio en el seno de la Ronda Uruguay del GATT, esto se comprueba con el hecho de que, en este periodo, fueron negociados 33 de los 100 actuales procesos de regionalización en el mundo. De entre todos estos procesos, sin embargo, destacan tres grandes regiones en cada una de las cual aparecen tres grandes centros hegemónicos: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Todos estos centros hegemónicos, por supuesto están conscientes de la importancia, entre otras actividades económicas, del desarrollo tecnológico para el estímulo de su comercio y crecimiento económico. Aún a pesar de la transición a Organización Mundial del Comercio (OMC), el multilateralismo seguiría presentando grandes desafíos en la transición del siglo XX al XXI.

Para superar la crisis del multilateralismo, y por muy importante que fuera el acuerdo comercial que Estados Unidos pensaba firmar con Chile en 1997-98, las negociaciones bilaterales con este país eran apenas un tema de la vasta agenda comercial que el gobierno de William Clinton había planeado instrumentar, y para la cual se solicitaría al Congreso la autoridad de la vía rápida. Dentro de la estrategia comercial global de los Estados Unidos, este acuerdo era quizá el punto de partida pero no el centro de la agenda que tendría que salvar importantes obstáculos internos, y un contexto político internacional también adverso.

Importancia de la política doméstica de EU: Las condiciones parecen haber cambiado en esta etapa respecto de los acontecimientos del pasado más inmediato cuando el propio presidente William Clinton había sorteado los obstáculos más graves que se presentaron en el congreso para negociar por medio de la “vía rápida” la aprobación del TLCAN. Ahora los legisladores norteamericanos no otorgaban manga ancha fácilmente al uso tan indiscriminado de la opción bilateral. Los costos del TLCAN parecen ser parte importante de tal indecisión. De las tres mayores regiones comerciales existentes para inicios de 1995, económicamente el TLCAN fue el probablemente el

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

de las peores condiciones. Para contrarrestar el colapso financiero de México, los EU tuvieron que lograr un costoso consenso. Dicho consenso fue políticamente impopular, debilitando al dólar y provocando que, como resultado de la recesión mexicana, se cortaran las importaciones de EU provocando la pérdida de unos 1.3 millones de empleos.

Autoridad que define la política comercial: En este período cambiaron radicalmente las reglas del juego que antaño permitían al poder ejecutivo dominar la formulación de la política comercial de los Estados Unidos, pues en 1974 se aprobó una ley que tomaba en cuenta las demandas de los grupos económicos organizados dirigidas a efectuar una constante supervisión de las facultades de negociación del Poder Ejecutivo. En este sentido, no sólo se creó un complejo procedimiento de decisión sino que también se buscó compensar los potenciales daños a los intereses a través de nuevas figuras jurídicas.

El nuevo procedimiento que significaba presentar de parte del Ejecutivo al Congreso las propuestas de los acuerdos que se planeaban negociar a nivel internacional para su previa autorización tuvo las siguientes consecuencias en este período: propició mayores dificultades para hacer prevalecer las preferencias de los actores que se manifiestan a favor de la liberalización comercial, por encima de las preferencias de los actores que están a favor de las medidas proteccionistas; lo cual concomitantemente significaba mayores complicaciones para lograr la aprobación interna de los acuerdos debido a las divisiones internas que se manifiestan, y la proliferación de concesiones⁹⁵ que se deben hacer para la lograr la aprobación de los acuerdos, y finalmente se manifestó una tendencia hacia el *aprendizaje* por parte de los actores involucrados en la vía rápida (nombre del procedimiento legal para la aprobación en el Congreso de los acuerdos negociado internacionalmente por el ejecutivo), los cuales en cada una de las ocasiones en las que fue aplicado en la

⁹⁵ Concesiones que en ocasiones traicionan los principios de liberalismo comercial bajo los cuales originalmente se concibieron los convenios comerciales a los que se pretendía llegar.

práctica este procedimiento, tuvieron acceso a la información sobre las fallas y las oportunidades que les brindó este método de agregación de preferencias. Tales actores posteriormente aplicarían el aprendizaje obtenido para obstaculizar o agilizar el proceso dependiendo del tipo de intereses involucrados, y de las estrategias aplicadas para alcanzar sus objetivos.

Tipo de negociaciones con los socios comerciales: A mediados de la década de los ochentas las estrategias de la política comercial de los Estados Unidos pasarían por una transformación radical. Este cambio consistió en explorar la alternativa de la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales con algunos países seleccionados previamente, lo cual fue una desviación tajante de la estrategia norteamericana basada fundamentalmente en otorgarle prioridad a las negociaciones multilaterales por encima de los acuerdos comerciales selectivos. El mencionado proyecto piloto de EU con Israel (1985-1995) había detonado un instrumento comercial bilateral innovador para esta nueva etapa y sería el primero que los norteamericanos instrumentan fuera de este esquema multilateral de GATT.⁹⁶

Los Estados Unidos no podían renunciar, empero, fácilmente al esquema multilateral y por ello proporcionaron una mayor participación de los países dentro de la OMC, sin embargo, debido a otros intereses más específicos encabezados por la mirada hacia Europa (por ejemplo el proyecto del Hemisferio Occidental o Atlántico) y el sudeste Asiático (caso de la cuenca del pacífico o la APEC), el bilateralismo parece emerger como la opción complementaria generada por las nuevas condiciones de competitividad y comercio internacional.

Es claro que aún dentro del mismo esquema bilateral existe una clara inconsistencia; ejemplos como la promesa en Chile de ingresar al TLC, las negociaciones del Área del Libre Comercio de las Américas (ALCA) o las limitantes en la negociación con el MERCOSUR (las

⁹⁶ Rosas, María Cristina, México ante los procesos de regionalización económica en el mundo, México, IIE-UNAM, 1996, p. 86.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

cuales han venido siendo aprovechadas por la Comunidad Económica Europea), son ejemplos evidentes de la mencionada inconsistencia que, a su vez, se relaciona desde nuestra perspectiva con la falta de capacidad de adaptación al nuevo contexto internacional.

Los Estados Unidos quieren, como en los tiempos de la *guerra fría*, seguir abarcando al todo, pero su proceder podría ser calificado como un “unilateralismo planeado” donde ellos decidirán cuando y en que condiciones se utilizaran los diferentes mecanismos de organización comercial. Sin embargo, esta inconsistencia también pudiese significar un peligro en cuanto se le asocie a una política aislacionista donde “a las que más perjudicara, será a las empresas y consorcios de EU. Las firmas europeas son las que tendrá las preferencias. Ante el desprecio las naciones latinoamericanas deberán de reaccionar y actuar en consecuencia”. Estados Unidos continúa en el juego de dividir al sur pero evidencia su falta de adaptabilidad al nuevo proceso global. No termina de asimilar la real utilidad de la integración como poder colectivo de negociación. Ahora el poder es compartido y ya no hablamos de aliados sino de socios, y si los mayores socios comerciales de EU (Canadá, Japón, México y, crecientemente, China) continúan vendiéndoles más de los norteamericanos pueden exportar, puede ser que se requiera de nuevas alternativas.

Costos de las negociaciones: Es justo en la administración Reagan cuando se consolida la problemática comercial externa de EU de un déficit gemelo (fiscal y comercial), donde obviamente el déficit de la balanza comercial estaba muy vinculado al acceso de importaciones.⁹⁷ Ante esto, el gobierno observa como necesarias estas medidas (neo) proteccionistas ya que, al requerirse un ahorro interno pero no puede obligar a la gente a controlar sus gastos, se recurre a limitar las importaciones.

Pero no se podía recurrir a tarifas o aranceles debido a los acuerdos previos enmarcados en general, por el GATT; así, las medidas arancelarias y las cuotas se convierten en las dos herramientas

⁹⁷ Eckes, Alfred E., “Trading American Interests”, Foreign Affairs, Fall, 1992.

principales. Dentro de las barreras arancelarias se recurre, como hemos visto, a disposiciones de tipo fitosanitario, ecológicos ambientales, etcétera. En tanto que las cuotas fueron la herramienta utilizada en sectores como el acero, textiles y cemento.

Alternativas disponibles: El gobierno de los Estados Unidos se movieron políticamente para que otros países limiten sus exportaciones hacia EU. Hablamos aquí de las llamadas “restricciones voluntarias” que son el resultado de presión política y que dan cierto resultado en algunos tipos de industria (como la textil, del acero, automotriz, electrónica, del zapato, etcétera).

Resultados: La inconsistencia de la política comercial estadounidense hacia los demás países es producto del grado de incertidumbre e indecisión por el uso adecuado de sus mecanismos de negociación. En noviembre de 1997, el presidente Clinton tuvo que rendirse ante la oposición de los congresistas, a un dentro del partido demócrata, para que le otorgaran el mandato y poder negociar acuerdos comerciales con otros países haciendo uso de la “vía rápida” (Fast track).

Este último proyecto es reformulado por el viejo esquema panamericano “fomentado por estados unidos a fin de supervisar y dirigir los rumbos de los movimientos integracionistas de la región “; dicha propuesta ha tomado curso con la empresa para la iniciativa de las Américas de 1990 y la cumbre de las Américas de diciembre de 1994 aunque, más subsecuentemente se ha estancado de manera sustancial el proyecto ante la negativa del Congreso norteamericano a que el presidente Clinton pueda negociar la “vía rápida”.

Tabla 4.7 Bilateralismo y regionalismo incipiente 1986-2008

Número de actores	Reducido pero flexible. La política bilateral y regional pone énfasis en los principales socios comerciales de EU, aunque se deja abierta la negociación multilateral desde la OMC
Intereses	Aplicar una política selectiva para complementar los acuerdos multilaterales comerciales inconclusos
Peso de la política interna	Muy importante. El Congreso analiza con detalle cada una de las negociaciones y los actores proteccionistas obtendrán

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

	cláusulas de escape en los acuerdos
Autoridad que define la política comercial	El poder ejecutivo solo logra acuerdos en temas autorizados por el Congreso
Tipo de negociación con los socios	Se comienzan a poner a prueba nuevas disciplinas relacionadas con el comercio, como los temas laborales y ambientales. Las negociaciones parecen juego suma cero (distributivas)
Costos de negociación	Altos, las negociaciones son largas, los actores privados participan más en ellas y deben ser aprobadas en medio de polémicas internas desatadas.
Alternativas disponibles	Multilateralismo a través de instituciones cada vez más fuertes, pero que dejan poco margen de acción a los gobiernos de los países
Resultados	Estados Unidos alcanza acuerdos bilaterales, solo comparables en número al primer bilateralismo, pero cada acuerdo logrado abarca más reglas innovadoras sobre temas no arancelarios. Fracasas por primera vez iniciativas regionales (ALCA) y multilaterales (Ronda Doha)

4.2.5 Regionalismo abierto. Periodo 2008-2015

Intereses de los EU: En esta etapa más reciente de la política comercial de los Estados Unidos, una característica sobresaliente radica en que los temas y los intereses relacionados con la Seguridad Nacional llegaron a ocupar un lugar tanto -o más importante- en la agenda del gobierno, que las cuestiones estrictamente comerciales. A nivel internacional los eventos más importantes fueron a) un declive en el liderazgo europeo debido a la crisis que se manifestó en el continente desde el año 2008, b) el ascenso económico de China y, c) el hecho de que el segundo socio comercial más importante de EU (Canadá) incrementara el valor de su moneda durante este período; así como d) un escepticismo por la vía multilateral ante el estancamiento de la Ronda Doha. La cuestión de la Seguridad Nacional impidió, entre otros propósitos previos, que se presentara una integración económica más profunda en América del Norte (el TLCAN cumplió todas sus metas de desgravación en el 2008, y se esperaba su actualización a partir de ese año, para convertirse quizá en real *Mercado Común*) porque las fronteras fueron reforzadas militarmente,

y para el caso de Canadá el valor de su moneda fue un obstáculo significativo para esa integración.

Los grandes proyectos comerciales de EU durante el periodo fueron la negociación de más acuerdos bilaterales que incluían disciplinas en temas novedosos, como la protección a la propiedad intelectual con mecanismos de supervisión más elaborados, la protección a la inversión extranjera, y las compras del sector público, entre otros, pero a partir del año 2013 ya no se siguió esa estrategia y no hay más acuerdos bilaterales en la agenda de EU, al menos durante la administración de Barack Obama. A nivel regional, se esperaba (pero nunca se logró) la culminación de las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas con todos los países del hemisferio occidental excepto Cuba, al menos en principio (negociaciones que se realizaron en medio de la proliferación de regímenes proteccionistas y nacionalistas en la región como lo eran Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia y otros). Y la culminación de las negociaciones de Ronda Doha de la OMC en donde los Estados Unidos formaban parte de una novedosa coalición llamada “Quad” para negociar a nivel cumbre ciertos temas cruciales con la Unión Europea, Canadá y Japón.

El principal interés comercial manifiesto en todas estas negociaciones consistía en que los Estados Unidos seguirían influyendo en la elaboración y puesta en práctica de las reglas comerciales internacionales que abordaban temas novedosos, para eliminar importantes obstáculos no arancelarios al comercio, y fortalecer aquellas disciplinas en donde las empresas de ese país hallarían beneficios por sus ventajas competitivas alcanzadas de antemano. Sin embargo, tanto las negociaciones del ALCA y las de Doha fracasaron, conservándose únicamente la estrategia bilateral de negociación de los acuerdos comerciales, al menos, hasta el año 2013. En el caso del ALCA ningún acuerdo sobrevivió al fracaso de las negociaciones, y en las negociaciones de Doha sólo se continuó negociando bilateralmente algunos temas cruciales con la Unión Europea, los

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

cuales de tener éxito, se espera puedan contribuir a relanzar esta iniciativa en otro momento.

Pero no todo fue malas noticias para los intereses de EU, pues a finales de la primera década del siglo XXI se presentó la oportunidad de negociar un acuerdo regional muy ambicioso en su contenido, la llamada Asociación Económica TransPacífica o TPP (por sus siglas en inglés *Trans-Pacific Partnership* TPP) la cual se trata de una área de libre comercio de carácter regional que actualmente se encuentra en su fase final de negociación por los gobiernos de México, Estados Unidos, Chile, Perú, Canadá, Japón, Australia, Brunei, Malasia, Singapur, Vietnam y Nueva Zelanda. Y su meta consiste en liberalizar el comercio en prácticamente todas las mercancías y servicios a través de reglas de última generación, las cuales aún no han podido ser actualizadas en la Organización Mundial del Comercio. A la conclusión de estas negociaciones, las cuales se espera que terminen en una fecha que no exceda a noviembre del 2015, la administración del Presidente Barack Obama ha invertido serios esfuerzos políticos tanto a nivel interno como externo, y ha recibido un inesperado respaldo de la política interna para concluirlo.

Número de actores participantes: Este período abrió con las luces de los reflectores lejos de las negociaciones multilaterales, y muy cercanas a la política interna de EU: la aprobación de los tratados de libre comercio con Colombia y Panamá, la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias, el cual su vigencia terminaba a finales del 2008, y la aprobación de la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe estaban en la agenda de acuerdos por aprobar por parte del Congreso. En ese momento, se estancaron indefinidamente las negociaciones con los países latinoamericanos y Canadá para crear el ALCA, y la Ronda Doha igualmente dejó de arrojar resultados positivos, entrando en una fase de “enfriamiento” de la cual no ha salido hasta el momento. En las negociaciones de Doha los Estados Unidos privilegio las charlas con los países del llamado “Quad”, esto es, la Unión Europea, Canadá y Japón, y pusieron menos atención con los países en vías de desarrollo agrupados en la coalición llamada “De

convicciones similares” (like-minded countries, por su título en inglés).

Peso de la política interna: En este período se hicieron más patentes las consecuencias -para la política comercial externa de EU- del hecho que 4 de los últimos Presidentes de Estados Unidos eran sólo gobernadores de sus estados natales antes de ser electos a la presidencia. Debido a que no habían ocupado cargos legislativos en el Congreso, no se contaba con registros sobre sus votaciones en materia comercial y durante los procesos electorales que los llevaron a ocupar la presidencia no se podía anticipar si eran proclives al libre comercio, o contrarios a éste. Lo que sí se delineó en esta etapa fueron las posiciones prácticamente definitivas de los distintos grupos de presión e interés que participaron en las decisiones comerciales por vía de sus representantes en el Congreso, y cuyas propuestas marcarían tajantemente la agenda comercial actual de los EU. Así, es posible identificar a los principales actores en contra del libre comercio incondicional:

- a) Los sindicatos,
- b) Los representantes de las empresas poco competitivas,
- c) La mayoría de los legisladores del partido demócrata,
- d) Los grupos ecologistas o ambientalistas,
- e) Algunos sectores agrícolas que temían la competencia externa,

Los sindicatos. Éstos eran uno de los actores más interesados en influir en la toma de decisiones, al respecto estaban muy preocupados por la posibilidad de que el liberalismo comercial pudiese prevalecer sobre el proteccionismo; en este sentido, estaban molestos no sólo por los empleos que se perdieron con el ingreso de México al TLCAN, sino también por el impacto que argumentaban que el TLCAN tuvo en el poder de negociación de los trabajadores a nivel nacional.

Este tipo de políticas (los acuerdos de libre comercio) canalizan a la competencia internacional hacia áreas socialmente destructivas, promoviendo que los otros gobiernos abaraten la

mano de obra de sus países y vendan su medio ambiente con el objetivo de atraer la inversión⁹⁸.

Esta era la forma como resumía el parecer de los sindicatos *Thea Lee* de la Federación Americana del Trabajo (*American Federation of Labor*, AFL por sus siglas en inglés) y del Congreso de Organizaciones Industriales (*Congress of Industrial Organizations*, CIO por sus siglas en inglés).

Los sindicatos argumentaban que se deberían proteger explícitamente los puestos de trabajo de los ciudadanos norteamericanos al momento de negociar más acuerdos comerciales con otros países, y que era imperativo también expandir los derechos de los trabajadores en el exterior para evitar que otras naciones recurrieran a la mano de obra barata para ser más competitivas. Por esta razón su principal demanda durante la negociación interna de la vía rápida consistía en que se negociaran los acuerdos laborales paralelos a los comerciales, y que éstos fueran sancionados a través de la suspensión de los derechos comerciales para la parte que no cumpliera con tales estándares laborales.

Los Congresistas Demócratas. A pesar del peso político de los sindicatos, sin embargo, la mayor parte de la oposición efectiva a los acuerdos comerciales provenía de los legisladores del partido demócrata y específicamente de los demócratas representantes de los estados industriales y agrícolas, quienes se quejaron que los acuerdos liberales en exceso llevarían a una transferencia de empleos estadounidenses a países con menores protecciones laborales y ambientales⁹⁹. El Representante Sander M. Levin, demócrata de Michigan declaraba la posición de este partido:

⁹⁸ "Muddy Track", Julie Kosterlitz analista, *National Journal*. 8 de septiembre de 1997.

⁹⁹ Associated Press, "Clinton Blast Democrats Who Oppose Trade Policy", *St. Louis Dispatch*, 28 de octubre de 1997; y Associated Press, "Gingrich Democrats Try to Build Consensus on 'Fast Track' Trade Bill", *The Washington Times*, 29 de octubre de 1997.

El problema potencial es que, al tratar con aquellos países con salarios mucho más bajos y con un mayor control gubernamental de la economía, esto haga cada vez más difícil competir para los Estados Unidos, y eso puede terminar creando presiones negativas en nuestro nivel de vida¹⁰⁰.

Los Productores Agrícolas e Industriales Expuestos a la Competencia Externa. A pesar de que el grupo de los empresarios tradicionalmente está a favor del libre comercio, una notable excepción la constituyen las industrias orientadas principalmente al mercado interno y que se encuentran expuestas a la competencia internacional. La industria textil, por ejemplo, que en el pasado tradicionalmente tendía a favorecer la apertura comercial comenzaba a cambiar sus prioridades.

Algunos sectores agrícolas también reprobaban la instrumentación de más acuerdos comerciales, pero este sector se hallaba dividido ya que algunos agricultores, específicamente los que compartían algunas temporadas de cosecha con México y con América del Sur, los agricultores de jitomates en Florida o los de espárragos en el Estado de Washington no estaban a favor de una mayor competencia.¹⁰¹ Debido a que estos acuerdos sí representaban ganancias para otros grupos de agricultores y para algunos productores pecuarios, para la industria agropecuaria de los Estados Unidos la aprobación de más acuerdos comerciales era de gran importancia para su desempeño como sector, pero era un tema que dividía a este sector económico. La agricultura era el segmento de la economía estadounidense más dependiente de las exportaciones, según algunas fuentes, la agricultura era la actividad económica que sostenía mayores empleos en los Estados Unidos y la mayor contribuyente para que hubiera un superávit en la balanza comercial.¹⁰²

¹⁰⁰ “Muddy Track”, *Op. Cit.*

¹⁰¹ “Muddy Track”, *Op. Cit.*

¹⁰² “Agriculture Coalition Applauds President for Renewing the Fast-Track Campaign During the State of the Union Address”, editorial en *Today's News*, 28 de junio de 1998.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

Los Grupos Ambientalistas. Conjuntamente con la oposición de los sindicatos, los demócratas, y algunos grupos de agricultores, los activistas ambientalistas se movilizaron en la etapa anterior y en la presente en contra de los acuerdos comerciales. Los grupos ambientalistas asumían en sus demandas frente al gobierno federal una posición similar a la de los sindicatos, esto es, exigían la incorporación de los acuerdos paralelos en la agenda presidencial.

Los grupos ambientalistas solicitaban que se incluyeran estándares ambientales en los acuerdos comerciales para evitar que los países con los que Estados Unidos firmara tales acuerdos no atrajeran más inversión extranjera como resultado de sus leyes ambientales laxas. Por ello el otorgamiento de facultades al Ejecutivo y su debate en el Congreso abría la puerta para que los grupos ambientalistas demandaran la incorporación de acuerdos paralelos realmente eficientes, esta era su principal petición que debía cumplirse si el jefe negociador quería contar con el voto afirmativo de los representantes de estos intereses en el Congreso.

Por otra parte, los grupos a favor de la concesión de los acuerdos en esta etapa tradicionalmente eran los siguientes:

- a) Las grandes empresas orientadas a los mercados internacionales,
- b) Los congresistas del partido republicano,
- c) Algunos medios de comunicación de alcance global.
- d) Las nuevas empresas llamadas “born global” es decir, las basadas en internet.

Las Grandes Empresas. El objetivo de las grandes empresas podía resumirse como uno sólo: acceso a los mercados internacionales. Los instrumentos para lograr esto eran varios: la reducción de los aranceles y de las barreras no arancelarias, la desregulación, la protección a las inversiones, el trato nacional a las empresas, etc¹⁰³.

¹⁰³ Amy Borrus, “Business in a Hurry for Fast-Track”, en *Business Week*, 15 de septiembre; y Peter H. Stone “Business Gives Boost to Fast Track”. en *The National Journal*, 27 de septiembre de 1997.

Pero todo esto implicaba también aprender de los errores pasados, y si los siguientes acuerdos comerciales iban a seguir el “modelo TLCAN”, debían estar exentos tanto de los acuerdos laborales como de los ambientales, pues en un futuro este tipo de acuerdos podían llegar a convertirse en obstáculos al libre comercio, sobre todo si iban acompañados de sanciones comerciales como lo pedían los sindicatos y los grupos ambientalistas. El grupo más importante que llevó a cabo el cabildeo en el Congreso a favor de los grupos empresariales fue el de *America Leads on Trade* (ALOT), esta era una coalición que incluía a la *Business Roundtable*, la *National Manufacturers Association*, la *U.S. Chamber of Commerce* y aproximadamente otras 550 organizaciones comerciales, que se movilizaron para contrarrestar la ofensiva política que representaban los sindicatos en contra de los acuerdos comerciales.

Los Congresistas Republicanos. Debido a que las bases de apoyo electoral del Partido Republicano suelen ser los representantes de las grandes empresas de los Estados Unidos, no es difícil entender una posición sostenida a favor del libre comercio internacional por la mayoría de los integrantes de este partido. Los Republicanos generalmente están a favor, junto con los empresarios, de eliminar los aranceles y las barreras no arancelarias al comercio internacional, sobre todo cuando éste favorece los intereses de su país, y por otra parte, siendo congruentes con su ideología, desalientan la creación de las nuevas formas de proteccionismo como son los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones, las medidas fitosanitarias y todo lo que signifique más regulación al comercio: las grandes empresas sólo querían libre comercio y desregulación, por lo tanto rechazaban la inclusión de los acuerdos paralelos.

Las empresas “born globals”. En la parte más contemporánea de esta etapa, nuevos actores económicos han surgido y la naturaleza de sus negocios ha contribuido a definir su posición respecto al libre comercio. Particularmente en las negociaciones de la Asociación TransPacífica las siguientes empresas se han incorporado a la coalición a favor del comercio sin barreras: a) las empresas orientadas

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

al comercio electrónico, b) las pequeñas y medianas empresas orientadas a las exportaciones, c) las empresas cuyos servicios o productos tienen un alto contenido de propiedad intelectual, d) las empresas que se benefician de las transacciones financieras internacionales y transfronterizas, y e) las empresas que participan en tareas de logística internacional, y en general también aquellas que ofrecen servicios transfronterizos. La participación de estos nuevos actores ha propiciado también que nuevas reglas del comercio internacional que las beneficien se incorporen a los acuerdos internacionales.

Autoridad que define la política comercial: Según las reglas impuestas a principios del 2000 y que fueron aprobadas por el Congreso de EU, se pactó que debía existir una división bastante definida en relación al trabajo que los poderes de gobierno debían realizar: el Ejecutivo negociaría los acuerdos y el Congreso aprobaría o rechazaría las leyes para su instrumentación interna de tales acuerdos. Con muy pocas excepciones, ése fue el patrón durante el período 2002-2006; tanto el gobierno de George W. Bush como el Congreso trabajaron a fin de garantizar que las leyes internas consideradas en el Congreso para siete acuerdos bilaterales se basaran únicamente en los términos de tales acuerdos. Ambos poderes siguieron esa regla incluso en el caso del acuerdo con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-RD), que estuvo a punto de ser rechazado en el 2005. Lo que define, en otras palabras, el proceso de decisión de la política comercial por vía de las negociaciones durante la etapa actual es un mecanismo de 3 fases: 1) el Ejecutivo pide autorización al Congreso para negociar los acuerdos comerciales a nivel internacional, y el Congreso aprueba la solicitud pero incluye las concesiones solicitadas por los grupos proteccionistas (concesiones que no limiten demasiado la capacidad de negociación del Ejecutivo), 2) la negociación internacional con los socios comerciales, y 3) la aprobación interna del Congreso con demandas de última hora para lograr los votos de los grupos moderados, y aislar a los grupos más proteccionistas dejándolos como una auténtica minoría en el poder

legislativo. Como veremos en la sección de costos, estas concesiones de última hora pueden ser onerosas para los socios comerciales.

Tipo de negociación con los socios comerciales: Los acuerdos bilaterales y regionales propuestos durante este período estuvieron plagados de temas y concesiones con clara conexión con la política interna de los Estados Unidos como lo eran los siguientes:

Normas Laborales. Los acuerdos debían incluir compromisos que realmente pudieran ser instrumentados, los socios comerciales estaban obligados a adoptar, mantener y cumplir en sus leyes y en la práctica las normas laborales internacionales fundamentales de la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relacionadas con los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Particularmente las siguientes ordenanzas: a) la libertad de asociación y la negociación colectiva; b) la eliminación del trabajo forzado u obligatorio; c) la abolición del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. El no cumplimiento de estas reglas básicas estaría sujeto a los procedimientos de los mecanismos de resolución de disputas contenidos en los propios acuerdos. Pero una característica de estas controversias era que sólo las podían presentar por los gobiernos, no por individuos u organizaciones privadas; además, cualquier controversia de violación laboral se debía demostrar fehacientemente que tenía un impacto en el comercio o en las inversiones para poder ser llevada a un proceso judicial según los propios acuerdos comerciales.

Medio ambiente. Los gobiernos de los países socios comerciales de los EU incluidos en los acuerdos asumen compromisos que puedan llevarse a la práctica dirigidos a adoptar, mantener y hacer cumplir en sus leyes las obligaciones ambientales contenidas en siete acuerdos ecológicos multilaterales que se detallan en los textos y que son: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, el Protocolo de Montreal relativo a Sustancias que Afectan la Capa de Ozono, el Convenio sobre Contaminación Marítima, el Convenio Interamericano del Atún

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

Tropical, la Convención de Ramsar sobre las Tierras Húmedas, la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballenas y la Convención sobre la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártida. Después de reconocer y firmar tales convenciones, ningún gobierno podrá disminuir el nivel de cumplimiento de las mismas en el futuro. Para asegurar su cumplimiento cabal, cualquier violación estará sujeta a los mecanismos de resolución de disputas contenidos en los propios acuerdos.

Protección a las inversiones. Los acuerdos contienen compromisos específicos que ordenan que a los inversionistas extranjeros en Estados Unidos no se les otorgarán derechos substanciales -con respecto a la protección de las inversiones- mayores que los concedidos a los inversionistas estadounidenses en Estados Unidos, y lo mismo se aplica a los inversionistas de los Estados Unidos en los países firmantes de los acuerdos.

Si algo le quedó claro al gobierno de los Estados Unidos después de la firma de sus 4 primeros acuerdos comerciales en la etapa anterior, es que ya no era sólo suficiente adquirir compromisos sobre los temas anteriores, y que tales compromisos únicamente fueran integrados paralelamente a los tratados como un texto externo, en esta etapa ya no sería aceptable el uso de textos adjuntos, las disposiciones debían formar parte de los acuerdos como tales, como un capítulo más, garantizando que cualquier nuevo compromiso estaría sujeto a los mecanismos de resolución de disputas que las demás disposiciones contenidas en los acuerdos.

Costos de la negociación: La transición de una política comercial basada en el multilateralismo para privilegiar en la actualidad al bilateralismo y al regionalismo ha ocasionado dificultades con los socios comerciales de EU debido a las demandas de EU acerca que el libre comercio esté supeditado al cumplimiento de estándares laborales y ambientales por parte de cada uno de los socios, sin dejar de mencionar los acuerdos sobre propiedad intelectual y protección a

las inversiones extranjeras. Esto se observa con claridad cuando se analiza la parte final de las negociaciones bilaterales con Colombia y Corea del Sur a finales del 2000, pues cuando el presidente Obama envió al Congreso sus proyectos de ley para aprobar los respectivos acuerdos bilaterales, las disputas partidistas sobre el asunto laboral persistían y obligaron a estos dos países a hacer concesiones sobre el tema de última hora si querían ver aprobados sus acuerdos.

Desde la etapa anterior ya se percibía un cambio importante en el estilo de negociación comercial de EU en donde el ejecutivo demandaría concesiones de última hora por presiones partidistas internas. Después de las elecciones para el Congreso en 2006, los demócratas recuperaron su mayoría en el Congreso y obligaron al gobierno de Bush a adoptar un enfoque totalmente diferente sobre los TLC. Otros ejemplos de las concesiones distributivas solicitadas por el Congreso se manifiestan en el 2007, cuando los legisladores de EU negociaron con el presidente Bush un convenio que requería que los funcionarios estadounidenses acordaran con Panamá, Perú y Corea algunos cambios en los TLC que estaban en espera de aprobación. Conocido en los círculos comerciales simplemente como “el convenio del 10 de mayo” (por la fecha en que se concretó en 2007), este documento de 13 páginas especificaba los numerosos cambios que tuvieron que introducirse en cada uno de los acuerdos sobre los temas de trabajo, medio ambiente y derechos de propiedad intelectual, entre otros. En resumen, como regla general, los negociadores de EU buscan ampliar -en cada negociación comercial- el alcance de los temas en los TLC, y realizar una cobertura más profunda de esos temas en los convenios sucesivos, pero eso no significa necesariamente una progresión lineal en el tiempo. A veces un problema aparece en un acuerdo, pero no en los siguientes, eso explica porque los acuerdos comerciales bilaterales de EU no contienen el mismo número de capítulos y las mismas disciplinas, pues la política interna decide qué país representa más una amenaza comercial, y cual otro sus importaciones resultan marginales para la balanza comercial y para el desempeño de la industria nacional.

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

Alternativas disponibles: Como se mencionó antes, resulta sorprendente apreciar que la estrategia bilateral en la política comercial de EU se esté agotando a mediados de la década de 2010, pues por primera vez en décadas no existen nuevas negociaciones de acuerdos comerciales entre EU y algún socio comercial por separado. Desde el inicio de las negociaciones del TLCAN con México y Canadá en 1991 hasta la entrada en vigor de los acuerdos con EU y Panamá, y entre EU y Colombia en 2014 – prácticamente todo el tiempo durante más de veinte años – ha habido por lo menos una negociación de un acuerdo bilateral. Lo que está vigente, y lo ejemplifican las negociaciones con la Unión Europea y el TPP, es que la apuesta ahora es a lo que algunos autores han llamado las “megaregiones”, pero es difícil predecir o analizar sus consecuencias de este cambio de estrategia, pues los acuerdos aún se están negociando.

Lo que se presenta prácticamente como única alternativa para que las negociaciones comerciales no se estancuen y fracasen como sucedió con el ALCA, con Doha, o que puedan fracasar como el TPP es que tales negociaciones internacionales se realicen basadas en temas comerciales separados, y no como parte de una agenda multitemática, y quizá fuera de una institución internacional. Lo que parece demostrar el análisis de la influencia de la política interna de EU en la política comercial es que los grupos proteccionistas se rehúsan a que su gobierno adquiera compromisos dentro de regímenes o instituciones multilaterales en donde los EU cumplan las reglas pero otros países no lo hagan, o en donde exista reciprocidad difusa en la que EU ofrece concesiones de apertura de su mercado, pero los socios comerciales las evitan o hallan mecanismos para no hacerlo o no cumplir. Pero si los temas fuesen negociados por separado en tratados o convenciones específicas para ese tema, como está ocurriendo en las negociaciones con la Unión Europea, la vigilancia del Congreso y de los grupos proteccionistas sobre los acuerdos y compromisos sería mayor, y más factible sería incluir mecanismos de supervisión y resolución de disputas. Esto, sin embargo, sería una estrategia que debilitaría a las instituciones internacionales multilaterales, y podría

ser visto como una estrategia distributiva por parte de los socios comerciales.

Resultados: Esta etapa analizada produjo los siguientes resultados, fracaso de la estrategia multilateral con el estancamiento e interrupción de la Ronda Doha, fracaso de las negociaciones regionales ejemplificadas en las negociaciones del ALCA. Estancamiento de la estrategia bilateral debido a la ausencia de negociaciones bilaterales a partir del 2013, y la exploración de la estrategia llamada ahora “megaregional” con las negociaciones aún en proceso del TPP y el acuerdo trasatlántico con la Unión Europea. En el fracaso de las negociaciones las variables explicativas no solo son la proliferación de regímenes nacionalistas a nivel internacional (caso de América Latina), pero también la influencia de la política interna y la separación de poderes en los EU en donde los grupos proteccionistas, con su tipo de accionar, han influido para que el poder Ejecutivo aplique estrategias de negociación distributivas con altos costos para los socios comerciales.

Tabla 4.8 Regionalismo abierto 2008-2015

Número de actores	Reducido: acuerdos cupulares con Europa y con países selectos del pacifico
Intereses	Llegar selectivamente a acuerdos sobre disciplinas comerciales más ambiciosas y de última generación, para después promoverlas multilateralmente
Peso de la política interna	Prioritario. Es primordial para el poder Ejecutivo lograr primero los consensos internos necesarios para llevar a cabo las negociaciones comerciales internacionales.
Autoridad que define la política comercial	El poder ejecutivo, reconociendo que debe incluir demandas de la política interna y del sector empresarial en las negociaciones internacionales
Tipo de negociación con los socios	Se mantienen a prueba las nuevas disciplinas relacionadas con el comercio, protección a inversiones, protección intelectual, comercio electrónico, cadenas de valor. Las negociaciones parecen juego suma cero (distributivas) por las concesiones exigidas particularmente a países en vías de desarrollo

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

Costos de negociación	Altos, las negociaciones son largas, los actores privados participan aún más en ellas y deben mantenerse en estricta confidencialidad.
Alternativas disponibles	Multilateralismo a través de instituciones cada vez más fuertes, pero que dejan poco margen de acción a los gobiernos de los países. Bilateralismo intenta retener aliados, aunque parece quedar endeble ante la nueva geopolítica del siglo XXI.
Resultados	Ante el fracaso de las iniciativas regionales (ALCA) y multilaterales (Ronda Doha), los acuerdos de esta etapa se muestran endebles, particularmente en el número de países y de tratados que abarca. Pero el TPP y la negociación del Acuerdo Transatlántico (TTIP) representan el consolidar a los EU ante 2 mega regiones, así como la modernización de reglas comerciales de nueva generación

4.3 Palabras finales

Llevar a cabo un análisis del comportamiento histórico de la política comercial de los Estados Unidos es una tarea ambiciosa, pero sin duda necesaria para comprender sus propósitos actuales. Grandes cambios se han presentado en el número de participantes en las negociaciones comerciales internacionales, en los temas que se abarcan en ellas, en los niveles de desarrollo de las sociedad representadas en este tipo de foros, en la forma misma como se llevan a cabo (recientemente, prácticamente desde la Ronda Uruguay las negociaciones se han venido llevando a cabo en forma secreta y en las ciudades más remotas).

El sistema comercial multilateral de la posguerra está en proceso de transición y sus actores, viejos y nuevos (como China) parecen tener claro a donde desean dirigirse individualmente, pero no como convencer a otros de seguirlos. Los países en vías de desarrollo, que prácticamente son mayoría en los procesos de negociación, participan pensando en otros temas además del comercio. Los países industrializados, como los propios Estados Unidos tienen demasiados compromisos internos que satisfacer como para presentar una cara

cooperativa ofreciendo concesiones integrativas en tales negociaciones.

Estados Unidos ha venido transformando su política comercial no sin dificultades. En su momento, la Ronda Uruguay presento grandes retos para los defensores norteamericanos del libre comercio, desde esos años, las adversidades en la negociación de la ronda se interpretaban como generadas por la inercia de la idea de la supremacía tecnológica norteamericana, del apego al pasado y al multilateralismo como la opción comercial adecuada. La realidad actual, sin embargo, ha obligado a los cambios en dicha política ejemplificados en las negociaciones llamadas “megaregionales” en donde el TPP es un ejemplo.

Pero esta encrucijada parece no ser exclusiva de los Estados Unidos, de hecho el actual entorno internacional visualiza nuevas complicaciones para la Organización Mundial del Comercio que, al ser confrontadas con los originales principios del GATT, solo enfatizan el periodo actual de transición e incertidumbre hacia la definición de lo que serán las futuras batallas y procesos económicos-comerciales.

Como se ha demostrado en este estudio, desde 1985, la política comercial internacional de EUA ha diversificado en tres sus mecanismos de negociación:

- 1) Unilateralismo, donde no se toma en cuenta al resto del mundo (por ejemplo, la Helms-burton).
- 2) Bilateralismo, se negocia con unos pocos países (por ejemplo, TLCAN).
- 3) Multilateralismo, que ha sido, desde la posguerra, el marco de negociación mundial de mayor alcance (caso GATT o, actualmente, la OMC).

Y ahora, el experimento de las megaregiones está siendo puesto en marcha, lo que nos hace reflexionar si puede o no haber una

recuperación económica internacional sin un liderazgo que asuma todos los costos, o la mayor parte de ellos. El ajuste y la reestructuración de la política comercial norteamericana en la búsqueda de un entorno internacional más afín a sus intereses ha sido una necesidad imperante, pero aun no está tan claro el papel que este país tomará en el futuro. Sin bien, el distanciamiento del multilateralismo como principal mecanismo negociador dentro de la política comercial exterior de los norteamericanos parece ser ya una realidad, los mecanismos de reemplazo pueden ser mal vistos por los otros actores, particularmente si no son considerados en las negociaciones, o si solo son usados como meras comparasas en ellos. El peligro del aislacionismo como consecuencia de una errónea política comercial, y de falta de adaptación a las nuevas condiciones económicas internacionales parecen ser los primeros grandes obstáculos por superar.

4.4 Conclusiones generales

Una vez analizados los argumentos básicos de los 4 capítulos que componen la presente obra, las conclusiones siguientes son las que sintetizan los patrones generales identificados en las actuales negociaciones del TPP y sus implicaciones para México, y ofrecen respuestas sintetizadas a las preguntas centrales con las que se inició esta obra ¿Qué novedades temáticas están presentes en el TPP? ¿Qué teorías de Relaciones Internacionales explican el surgimiento e interés de los actores por firmar el TPP? ¿Cuáles han sido los resultados recientes de la apertura comercial para la economía mexicana? ¿Cuáles son los intereses y las oportunidades del TPP para el principal socio comercial de México (los Estados Unidos, en el TPP)? ¿Qué elementos de continuidad y discontinuidad de la política comercial de Estados Unidos están presentes en el TPP? ¿Qué oportunidades brinda el TPP para que México se inserte eficientemente en las llamadas cadenas globales de valor?

:

- El TPP es un acuerdo comercial importante a nivel internacional fundamentalmente por tratarse de una iniciativa apoyada por los Estados Unidos, más que por los volúmenes de comercio involucrados en él. El acuerdo resulta crucial para su política comercial en vista de los fracasos de dos grandes proyectos previos: el ALCA y la Ronda Doha de la OMC. Su negociación significa que los Estados Unidos no renunciarán a su papel como país líder en la redacción e instrumentación de las normas y disciplinas de última generación que se aplican a nivel internacional, a pesar de la notoria disminución de su influencia en el sistema multilateral de comercio caracterizado por la multipolaridad (China, Unión Europea, Japón, entre otras potencias económicas) esto reforzaría el argumento que los Estados Unidos y el multilateralismo se han asociado el uno con el otro, pero que los Estados Unidos por sí mismos no son el sistema multilateral.
- La carrera hacia el multilateralismo del siglo XXI tendrá que empezar de nuevo bajo los fundamentos de un proyecto que se construirá parte por parte, si el TPP es aprobado, comenzaría a tomar forma en el Pacífico (en oposición al Atlántico, que fue donde comenzó el multilateralismo del siglo XX). Con la significativa característica que en el nuevo multilateralismo se manifestará un aumento de la asimetría entre los países localizados en los niveles medios y bajos (donde se ubican los países "emergentes" y los países tradicionales o menos desarrollados de Asia), y las grandes potencias comerciales.
- El marco teórico de Relaciones Internacionales que mejor explica el surgimiento de esta iniciativa, -y las características de su proceso de negociación- es el Institucionalismo Intergubernamental, particularmente se cumplen los supuestos de que los gobiernos negocian en este tipo de acuerdos intereses egoístas y nacionales más que intereses comunes y supranacionales (los Estados Unidos tienen demasiados compromisos internos que satisfacer, como para presentar una cara cooperativa ofreciendo concesiones integrativas o

E.U. y su política comercial; mecanismos globales y regionales del GATT al TPP

cooperativas en las negociaciones del TPP), que el objetivo final del acuerdo no es una integración, sino construir paso a paso un marco de cooperación comercial entre gobiernos. A lo anterior se debe agregar que no hay una ideología común, o que haya sido una interacción comercial histórica la que incentivó la cooperación, sino el uso de este acuerdo como un marco para servir de contrapeso a la influencia de un actor externo (China) a nivel regional y también multilateral.

- Para la política comercial de los Estados Unidos, el TPP representa un parteaguas en el desarrollo histórico de la misma, y también significa la consolidación de una estrategia basada en la negociación selectiva de los acuerdos comerciales, la inclusión de países con distintos niveles de desarrollo económico en ellos, la táctica de separar a esta negociación de la estrategia multilateral de comercio (la cual se halla estancada), pero al mismo tiempo, dejando abierta la posibilidad de que los temas negociados en el TPP posteriormente se incluyan en el multilateralismo, y la puesta a prueba de nuevos temas, normas y disciplinas en la agenda comercial.
- Representa también que las presiones de la política interna de Estados Unidos manifestada en la abierta crítica de los grupos opositores al libre comercio, han impactado la forma de llevar a cabo las negociaciones, alejándolas del escrutinio público, del debate democrático de las propuestas colocadas en la mesa de negociación, y de la consulta con aquellas partes que no sean sólo los grupos empresariales.
- El TPP tiene relevancia para México, particularmente porque sus dos principales socios comerciales del TLCAN están involucrados en el, más que por los niveles de comercio que se desarrollan con los otros países de la región en su conjunto. Así como Canadá participó en las negociaciones del TLCAN en los años 1991-93, no porque tuviera importantes intercambios comerciales con México, sino para cerciorarse que nuestro país no recibiera mayores concesiones de las que Canadá obtuvo en el CUSFTA bilateral con Estados Unidos, nuestro país está en las

negociaciones del TPP para cerciorarse que participa en un juego de actualización de las reglas comerciales de las cuales no puede estar aislado.

- Esto no significa que no estén presentes oportunidades comerciales y económicas presentes en el acuerdo para México. Debido a las características de los nuevos temas que se negocian en el TPP y que se vinculan con la gestión internacional de las Cadenas Globales de Valor, es pertinente la presencia de México en las negociaciones del TPP para conocer el contenido de dichos temas, que de todas formas en cualquier momento se discutirán en otros foros internacionales (OCDE, OMC, OMPI) por mencionar algunos.
- Cinco temas nuevos incluidos en la agenda del TPP pueden representar una oportunidad para el gobierno mexicano y para las empresas de México en la región: a) trato a las empresas del sector público, b) regulaciones a la logística internacional, c) trato a los servicios transfronterizos, d) normas dirigidas a las finanzas transfronterizas, y e) oportunidades para las PyMEs. En las negociaciones, el éxito de los funcionarios mexicanos no solo depende de los términos en los que queden negociados los acuerdos, sino en las políticas gubernamentales que el gobierno planifique previamente para hacer competitivos estos sectores, sobre todo, considerando que las empresas nacionales deben ser proveedores ya no solo regionales, pero incluso también nacionales (aunque este argumento parezca rustico, de tan básico) de los eslabones de la cadena de valor.
- Estudios demuestran que los beneficios económicos de la apertura comercial instrumentada desde el ingreso al GATT a mediados de los ochenta son cuestionables y particularmente su contribución al crecimiento. Las negociaciones del TPP deben romper con un patrón de apertura en donde existe en la actualidad un divorcio entre ésta, y otras políticas económicas como la industrial. Las presiones externas para abrir la economía mexicana parecen haber pesado más en el proceso de apertura, que ésta se hubiera tratado de una decisión basada en objetivos a

corto plazo a partir de un plan previamente trazado. Peor aún, las decisiones sobre la apertura se han hecho dentro de contextos inflacionarios, de inestabilidad cambiaria y de crisis financiera, y apostando a que el mercado de Estados Unidos podrá salvar a la pauperizada producción nacional, esas crisis fueron: la crisis bancaria- financiero-económica de 1995, la crisis tecnológica-exportaciones-económica de 2000, y la crisis subprime-exportaciones-económica de 2009.

- Las negociaciones e inminente conclusión del TPP parecen repetir ese esquema viciado de negociar la apertura en medio de una crisis, debido a las actuales condiciones económicas internacionales y nacionales como lo son la devaluación del peso, la del yuan chino, la crisis en Grecia y el resurgimiento de la economía de EU y su función como imán para los capitales internacionales. Sin embargo, la oportunidad está presente para que las cosas cambien y eso podrá hacerse, como se dijo, vía la coordinación de la política comercial con otras políticas del gobierno.
- La evidencia empírica nos muestra que con el GATT, el TLCAN, TLCUE y la asociación comercial y económica firmada con Japón el volumen de transacciones con el resto del mundo se incrementó; sin embargo, ese aumento en el volumen en los tratados comerciales se obtuvo por medio de las importaciones, ya que las exportaciones siguen concentradas en Estados Unidos (TLCAN) y a partir de 2004 han incrementado su participación las dirigidas a la Unión Europea. Es decir, México diversifica sus importaciones, más no sus exportaciones. Es un gran desafío en las negociaciones del TPP superar este patrón.

La economía mexicana es una de las más abiertas en el mundo, la apertura es una de las estrategias económicas que mayor continuidad ha tenido en las decisiones gubernamentales de los últimos 20 años, incluso habiéndose presentado una alternancia en el poder político en México (los gobiernos panistas continuaron esta política). Hay evidencia para sostener que el país efectivamente se ha modernizado

con la instrumentación de esta apertura y lo ha hecho en medio de presiones externas globalizadoras. Lo que ésta pendiente, y el TPP es la oportunidad esperada para lograrlo, es que la intervención gubernamental contribuya a *atemperar*, o mejor aún, a *dirigir* positivamente la inserción de México a un sistema internacional de comercio que, afortunadamente para nuestro país, está cambiando significativamente y en donde las economías emergentes tienen un margen de maniobra para hacer sus propias aportaciones.

Bibliografía

Aaronson, Susan Ariel Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy, Lexington, University Press of Kentucky, EU, 1996.

Alfaro, L and A Charlton, “Intra-Industry Foreign Direct Investment.” *American Economic Review* 99, 2009, 5: 2096–2119.

Asia-Pacific Economic Cooperation, “Small and medium Enterprises”, 2015 <http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Small-and-Medium-Enterprises.aspx>

Baier, S, J Bergstrand and M Feng, “Economic Integration Agreements and the Margins of International Trade”. Clemson University and University of Notre Dame, 2013 mimeo

Balassa, Bela *The Theory of Economic Integration* (Homewood, IL: R.D. Irwin, 1961).

Baldwin, R., “Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They are Going.” CEPR Discussion Paper No. 9103, 2012.

Baldwin, Robert, “Trade Policy in a Changing World Economy”, National Bureau of Economic Research, 1988.

Banga, Rashmi. “Measuring Value in Global Value Chains”, UNCTAD Background Paper RVC, 8. Ginebra, Suiza, 2013. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2013misc1_bp8.pdf

Block, Fred L. Los Orígenes del Desorden Económico Internacional. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1989.

Blyde, Juan. “The Participation of Mexico in Global Supply Chains The Challenge of Adding Mexican Value”, Interamerican Development Bank, 2013, Washington DC.

Blyde, J, A Graziano and C Volpe Martincus, “Economic Integration Agreements and Production Fragmentation: Evidence on the Extensive Margin.” Inter-American Development Bank, unpublished document. 2013, Washington, DC.

Bruhn, Dominique, “Global value chains and deep preferential trade agreements: promoting trade at the cost of domestic policy autonomy? Discussion paper, German Development Institute, 2014, Bonn, Alemania.

Cabrera, Sergio, “Las reformas en México y el TLCAN”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 2015, 180 (46).

Cattaneo, O., Gereffi, G., Miroudot, S., Taglioni, D. “Joining, Upgrading and Being Competitive in Global Value Chains”, The World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network International Trade Department. 2013.

Chris J. “Presidential Coordination Efforts in Economic Policy Making: an Historical Analysis, 1945-1992”, en *White House Studies*, primavera de 2003, vol. 3 issue 2.

Congressional Research Service CRS, “The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress”, 2015, Washington DC.

Congressional Research Service CRS, “Trans-Pacific Partnership (TPP) Countries:

Comparative Trade and Economic Analysis”, 2012, Washington DC.

Conklin, John. C. “From GATT to the World Trade Organization: Prospects for a Rule-Integrity Regime”, en Roe Goddard, International Political Economy, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, 1996.

Costa F, José Augusto, “*Inversión extranjera en Brasil y Mercosur: Padrones de cooperación y competencia*”, Estudios Económicos de Desarrollo Internacional, January-june, año/vol. 7, número 001,

Bibliografía

Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, España.

De La Cruz, Justino, Robert Koopman and Zhi Wang, (2011), “Estimating Foreign Value-added in Mexico’s Manufacturing Exports” US International Trade Commission Working Paper No. 2011-04A.

Destler, I.M. American Trade Politics, Institute for International Economics, Washington D.C. Tercera edición, abril de 1995.

Destler, I. M. “US Trade Policy-Making”, Institute for International Economics, junio 2000, <http://www.ustdrc.gov/research/destler.pdf>.

Destler, I. M. Making Foreign Economic Policy, Brookings Institution, Washington D.C. EU, 1980, pp. 168.

Dicken, Peter, *Global Shift*, 2d ed. London, Paul Chapman Pub. LTD, 1992.

Douglas A. Irwin, “From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s”, Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895.

Douglas A. Irwin, “From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s”, Working Papers from National Bureau of Economic Research, Inc, no. 5895.

Edwards, Sebastian *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope* (New York, NY: Oxford University Press, editado para el Banco Mundial, 1995).

Eckes, Alfred E., “Trading American Interests”, *Foreign Affairs*, Fall, 1992.

Faini, Ricardo y Enzo Grilli, eds., *Multilateralism and Regionalism After the Uruguay Round* (Houndmills, Basingstoke, U.K.: Macmillan, 1997); y John Whalley y Colleen Hamilton, *The Trading System After the Uruguay Round* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1996).

Feinberg, Richard E. “The political-economy of the United States’ free trade agreements,” Paper for conference, Bilateral Trade Arrangements in Asia-Pacific: Origins, Evolution and Implications, University of California, Berkeley, March 21-2, 2003.

Feinberg, Richard E. *Summitry in the Americas: A Progress Report* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1997).

Ferrando, Alonso P., “Las cadenas globales de valor, los países en desarrollo y sus PYMES”. Instituto de Estrategia Internacional, 2013, Buenos Aires, Argentina.

Finger, J. Michael y Andrzej Olechavski, *The Uruguay Round: A Handbook of Multilateral Trade Negotiations* (Washington, DC: Banco Mundial, 1987).

Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics, Yearbook, 2014* (Washington, DC: International Monetary Fund, 2014).

Gardner, Richard N. *Sterling-Dollar Negotiations: Anglo-American Collaboration in the Reconstruction of Multilateral Trade* (Oxford, UK: Clarendon Press, 1956).

Gereffi, G., (1999), “International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain”, *Journal of International Economics* 48 (1).

Gereffi, G., y Fernandez-Stark, K., “Global Value Chain Analysis: A Primer”, Center on Globalization, Governance and Competitiveness,

Bibliografía

2011, Durham Carolina del Norte.
http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2011-05-31_GVC_analysis_a_primer.pdf

Gill, Stephen & Law, David, *The Global Political Economy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988.

Gilpin, Robert *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment* (Nueva York, NY: Basic Books, 1975).

Globalvaluechains.org. Duke University, Global Value Chains Initiative, 2015, <https://globalvaluechains.org/>

Green, Roy E. *The Enterprise for the Americas Initiative: Issues and Prospects for a Free Trade Agreement in the Western Hemisphere* (Nueva York, NY: Praeger, 1993).

Haas Ernst B., *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* (Stanford, California: Stanford University Press, 1964).

Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1958).

Haggard, Stephan “The Institutional Foundation of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934”, en *International Organization*, vol. 42, no. 1, invierno de 1988.

Hayakawa, K y N Yamashita, “The Role of Preferential Trade Agreements (PTAs) in Facilitating Global Production Networks”, 2011, IDE Discussion paper No. 280.

Henio, Millán “*Crecimiento Económico y Restricción externa en México. Los Márgenes de la Acción Económica Estatal*”, *Perfiles Latinoamericanos*, junio, número 022, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México.

Hernández Gómez Manuel. “La globalización económica y sus efectos en el sistema financiero mexicano”. En Manrique Campos, Irma (Coordinadora). *Arquitectura de la Crisis Financiera*. México 2011, UNAM-IIEc.

Hiscox, Michael J. “The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization”. En *International Organization*, vol. 53, no. 4 otoño de 1999.

Hummels, D, D Rapoport and K-M Yi, “Vertical specialization and the changing nature of world trade.” *Economic Policy Review*. 1998, Federal Reserve Bank of New York.

Hussain, A. *Intiaz Politics of Compensation: Truman, The Wool Bill of 1947, and the Shaping of Postwar U.S. Trade Policy* (New York, NY: Garland Publishing, 1994).

Hussain, A. *Intiaz Running on Empty In Central America? Canadian, Mexican, and U.S. Integrative Efforts* (Lanham, MD: University Press of America, 2006).

Hussain, Intiaz *Globalization, Indigenous Groups, and Mexico's Plan Puebla Panama: Marriage or Miscarriage?* (Nueva York, NY: Edwin Mellen Press, 2006).

Hussain, Intiaz Satya Pattnayak, y Anil Hira, *North American Homeland Security: Back to Bilateralism?* (Westport, CT: Praeger Publishers, 2008).

Irwin, Douglas A. y Randall S. Kroszner, “Interests, Institutions and Ideology in the Republican Conversion to Trade Liberalization, 1934-1945”. Center for the Study of the Economy and the State, julio de 1997.

Johnson, R. and G Noguera, “Fragmentation and Trade in Value Added Over Four Decades”, 2012, NBER Working Paper No. 18186

Karkkainen, A (2008), “EU-15 Foreign Direct Investment in the New Member States.” Eurostat, *Statistics in Focus*, 71.

Bibliografía

Krasner, Stephen D. "State power and the structure of foreign trade," *World Politics* 28, no. 3 (abril 1976).

Kindleberger, Charles *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley, CA: University of California Press, 1973).

Krugman, Paul R, "*Economía Internacional: teoría y política*" ed. 2001

Krist, William. "The Transpacific partnership negotiations: getting to an agreement". Woodrow Wilson International Center for Scholars. 2013, Washington DC.

Leycegui, Beatriz, "*Reflexiones sobre la Política Comercial Internacional de México 2006-2012*", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012, México DF.

Libby, Ronald T. *Protecting Markets: U.S. Policy and World Grain Trade* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992).

Majluf, Luis Abugattas *Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries Under the 'New Regionalism'*, serie temas de política commercial y materias primas, #27 (Nueva York, NY: United Nations Conference on Trade and Development, 2004).

Mitrany, David, "The prospect of integration: Federal or function?" *International Regionalism: Readings*, ed., Joseph S. Nye, (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1979), pp. 43-73.

Mitrany, David, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (London: Royal Institute for International Affairs, 1944).

Morales, Isidro, NAFTA and U.S. foreign policy: towards a new role for firms, technocracies and states in Latin America?, paper presented for de panel *International Trade and National Sovereignty*, UDLA-P, 1995.

Moravcsik, Andrew *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).

Morris K. Udall, “The Trade Expansion Act of 1962: A Bold New Instrument of American Policy”, Congressman’s Report, mayo 17 de 1962,

<http://dizzy.library.arizona.edu/branches/spc/udall/congrept/87th/620517.html>

Murayama, Ciro. “*Los retos de la Economía Mexicana más allá de la Apertura Comercial*”. América Latina Hoy, Noviembre, año/vol.17. Universidad de Salamanca, España.

Nye, Joseph S. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations* (Boston, MA: Little, Brown, 1971).

Ocegueda Hernández Juan Manuel, “*Apertura Comercial y Crecimiento Económico en las Regiones de México*”, investigación Económica, Octubre- Diciembre, año /vol. LXVI, número 262, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México.

Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, *The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations; General Agreement on Tariffs and Trade* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1994).

Orefice, G and N Rocha, “Deep Integration and Production Networks: an Empirical Analysis”, WTO, 2011, Staff Working Paper ERSD-2011-11.

Organisation for Economic Cooperation and Development, OCDE (2013). Global Value Chains indicators – May 2013 http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GVC_INDICATORS

Bibliografía

Oropeza, Arturo, “TLCAN 20 años. ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?”, UNAM Centro de Investigaciones Jurídicas, 2014, México DF.

Palit, Amitendu *The Trans-Pacific Partnership, China and India: Economic and Political Implications* (Abingdon, Oxon, UK: Routledge, 2014).

Pastor, Robert Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976. University of Colorado Press. Los Angeles, 1980.

Petri, Peter, et. al., “The trans-Pacific partnership and Asia-Pacific integration: a quantitative Assessment”, Peterson Institute for International Economics, 2012, Washington DC.

Petri, Peter A. “What is the Trans-Pacific Partnership? Advantages, disadvantages, obstacles and next steps,”

Petri, Peter A. Michael G. Plummer, y Fan Zhai, eds., *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration* (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2012).

Porter, M. E. *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. 1985, Nueva York: Free Press.

Pregelj, Vladimir N. “Normal-Trade-Relations (Most-Favored-Nation) Policy of the United States”, CRS Report for Congress. No. IB93107,

<http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/international/inter-47.cfm?&CFID=10153392&CFTOKEN=7872234>.

Putnam, Robert D. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games,” *International Organization* 42, no. 3 (verano 1988): pp. 427-60.

R. Nurkse, “Patterns of trade and development”, en R. Nurkse, ed., *Problems of capital formation in Underdeveloped Countries and*

Patterns of trade and Development(Nueva York: Oxford University Press).

Rivera Ríos Miguel A. “*México: del Sobre proteccionismo a la Apertura Comercial*” Política y Cultura, primavera, número 002, Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco, Distrito Federal, México.

Rodríguez Arana, Alejandro “*Apertura Comercial, Balanza Comercial e Inversión Extranjera Directa en México*”, 1980-2006, Investigación Económica, Vol. LXVIII, Núm. 269, julio- septiembre, 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Roett, Riordan ed., *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996).

Rosas, María Cristina, México ante los procesos de regionalización económica en el mundo, México, IIE-UNAM, 1996, p. 86.

Rosenau, James N. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997).

Rothgeb, John U.S. Trade Policy. Balancing Economic Dreams and Political Realities. Congressional Quarterly Press, Washington. D.C. E.U. 2001.

Rugman, Alan B. “NAFTA, multinational enterprise strategy and foreign investment,” Documento de trabajo, convención anual de la International Studies Association, Chicago, 1995.

Rugman, Alan B. y Michael Gestrin, “NAFTA’s treatment of foreign investment,” *Foreign Investment and NAFTA*, ed., Rugman (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1994).

Salvatore Dominick “*Economía Internacional*” ,Ed. Mc Hill Edición 2005.

Schott, Jeffrey, (2012) “Prospects for Services Trade Negotiations”, Asian Development Bank, Economics Working Paper Series, <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/30045/economics-wp319.pdf>

Schott, Jeffrey J. ed., *Free Trade Agreements: U.S. Strategies and Priorities* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2004).

Schnietz, Karen “The Reaction of Private Interests to the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”, borrador por publicarse en *International Organization*, no. 56, 2002.

Schnietz, Karen E. “The Institutional Foundation of the U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”. *Journal of Policy History*, vol 12, no. 4, 2000.

Snnietz, Karen E. “The Institutional Foundation of U.S. Trade Policy: Revisiting Explanations for the 1934 Reciprocal Trade Agreements Act”, en *Journal of Policy History*, vol. 12, no. 4, 2000.

Solís, Mireya y Saori N. Katada, “Explaining FTA proliferation: A policy diffusion framework,” *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*, eds., Solís, Barbara Stallings, y Katada (Houndmills, Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan, 2009).

Solomon, Robert *The International Monetary System 1945-1976: An Insider's View* (New York, NY: Harper & Row, 1977).

Thurow, Lester, *The Future of Capitalism*. New York, William Morrow & Co. Inc, 1996.

United Nations Conferences on Trade and Development, UNCTAD (2013) World Investment Report 2013: Global Value-Chains: Investment and Trade for Development, Ginebra, Suiza.

United States Trade Representative, “Trans-Pacific Partnership (TPP), Unlocking Opportunity for Americans through trade with the Asia Pacific”, 2015, Washington DC, <https://ustr.gov/tpp>.

United States International Trade Commission USITC, “Small and Medium-Sized Enterprises: Characteristics and Performance”, publicación # 4189, 2010, Washington, DC.

VanGrasstek, Craig “The Uneven Rise and Fail of U.S. Trade Barriers” en Three Dimensions of U.S. Trade Policy, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereports.com/Analyses/Chapter2.pdf>.

VanGrasstek, Craig “U.S. Law and Policy on the Linkage Between Labor Rights and Trade”, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereport.com/LaborRights.htm>.

VanGrasstek, Craig “The Uneven Rise and Fail of U.S. Trade Barriers” en Three Dimensions of U.S. Trade Policy, Washington Trade Reports, <http://www.washingtontradereports.com/Analyses/Chapter2.pdf>.

Viloria Hernández Oscar. “*Entre la protección y el libre comercio. Las asimetrías de las políticas públicas ente países como elemento fundamental para la formulación de la política comercial*”. 2005, Revista venezolana de análisis de coyuntura, vol. XI.

Walton, Gary y Hugh Rockoff, History of the American Economy, sexta edición, editorial Harcourt, Estados Unidos, 1990.

Weiss, Víctor Arriaga El Tratado de Reciprocidad Comercial de 1883 entre México y Estados Unidos”, en Arturo Borja y Brian Stevenson

Bibliografía

(editores) Regionalismo y Poder en América: los Límites del Neorrealismo, editorial Miguel Angel Porrúa, México 1996,

Winham, Gilbert R. The Evolution of International Trade Agreements, University of Toronto Press, 1992.

Winham, Gilbert R. *Trading With Canada: The Canada-U.S. Free Trade Agreement* (New York, NY: Priority Press, 1988).

Zechner, Carmen *Expanding NAFTA: Economic Effects on Chile of the Free Trade with the United States* (Münster-Hamburg: LIT Verlag, 2002).

Hemerografía

“Agriculture Coalition Applauds President for Renewing the Fast-Track Campaign During the State of the Union Address”, editorial en Today’s News, 28 de junio de 1998

“Muddy Track”, Julie Kosterlitz analista, National Journal. 8 de septiembre de 1997.

Aaronson, Susan Ariel Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy, Lexington, University Press of Kentucky, EU, 1996.

Alexander, Klint (2014) “TPP Partners at an Impasse as APEC Summit Approaches”, Corporate Compliance, Insights, octubre 2014 <http://corporatecomplianceinsights.com/tpp-partners-at-an-impasse-as-apec-summit-approaches/>

Anderson, Sarah “What was won in the brutal trade battle,” Huffington Post, 26 de junio de 2015, <http://www.huffingtonpost.com/sarah-anderson/what-was-won-in-the-...> página consultada el 30 de junio de 2015.

Banco Mundial, “GDP growth (annual %),” <http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?page=3>, página consultada el 14 de julio de 2015.

Bernstein Dennis J., “Turning Japan back toward militarism,” Consortium News, 8 de julio de 2014, tomado de: <http://consortiumnews.com/2014/07/08/turning-Japan-back-toward-...>; página consultada el 2 de julio 2015.

Bobswern, “Senator Bernie Sanders: ‘The Trans Pacific Trade Agreement (TPP) must be defeated’,” Daily Kos, 5 de enero de 2015, <http://www.dailykos.com/story/2015/01/05/1355626/-Senator-Bernie-Sanders-The-Trans-Pacific-Trade-TPP-Agreement-Must-Be-Defeated#>, página consultada el 2 de julio de 2015.

Borrus Amy, “Business in a Hurry for Fast-Track”, en Business Week, 15 de septiembre; y Peter H. Stone “Business Gives Boost to Fast Track”. en The National Journal, 27 de septiembre de 1997.

Business Roundtable (2012) “Promoting Cross- Border Information and Data Flows in the TPP”, http://businessroundtable.org/sites/default/files/legacy/uploads/news-center/downloads/TPP_Promoting_Cross-Border_Information_Flows_Statement.pdf

Gallagher, Kevin P. (2012) “Tired of Waiting for a 21st Century Trade Agreement: Developing Countries, the TPP, and Regulating Cross Border Finance”. Global Development and Environment Institute, Tufts University, Massachussetts. <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GC46June13Gallagher.pdf>

Hannon, Eric “Building a canal to power,” U.S. News & World Report, 22 de octubre de 2013, tomado de: <http://www.usanews.com/opinion/blogs/world-report/2013/10/22/chi...>, página consultada el 9 de julio de 2015.

Holleyman, Robert (2012) “Lockout: How a New Wave of Trade Protectionism Is Spreading through the World’s Fastest-Growing IT Markets — and What to Do about It”, Global Markets, <http://blog.bsa.org/2012/06/20/lockout-market-access-report/>

Kawase, Tsuyoshi (2014) “Trans-Pacific Partnership negotiations and rulemaking to regulate state-owned enterprises”, VOX, CEPR's Policy Portal, <http://www.voxeu.org/article/trans-pacific-partnership-negotiations-and-rulemaking-regulate-state-owned-enterprises>.

Krugman, Paul “The conscience of a liberal,” New York Times, March 20, 2009, from: http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/203//20/the-great-recession-versus-the-great-depression/?_php=true&_type_blogs&_r+0, página consultada el 4 de marzo de 2014.

Penales, José Raul “The Hemisphere’s spaghetti bowl of free-trade agreements,” Quarterly Americas (Spring 2012), tomado de: <http://americasquarterly.prg/perales>, página consultada el 13 de julio de 2015.

Rampton, Roberta y Lindsay Dunsmuir, “Obama signs trade bills into law, says tough battle still Etoniru, Nneka. “Explainer: What is the Pacific Alliance?” Americas Society/Council of the Americas, mayo 17 de 2013, tomado de <http://www.as-coa.org/articles/explainer-what-pacific-alliance>, página consultada el 8 de julio de 2015.

Shih, Toh Han “Mexico offers China US\$300b in infrastructure deals,” South China Morning Post, 11 de septiembre de 2013, tomado de <http://www.scmp.com/business/banking-finance/article/1307863/mexico-banks-china-get-back-feet>, página consultada el 2 de julio 2015

Tiezzi, Shannon “China’s push into ‘America’s backyard’,” The Diplomat, 8 de febrero de 2014, tomado de: <http://thediplomat.com/2014/02/chinas-push-into-americas-backyard/>, página consultada el 9 de julio de 2015.

Índice de tablas

Tabla 3.1 Países negociadores del TPP, indicadores básicos	81
Tabla 4.1 Resultados de las negociaciones de los acuerdos comerciales de los Estados Unidos con otros países. (1844-1909) ..	116
Tabla 4.2 Países con los que se negociaron los acuerdos bajo la RTAA (hasta 1945)	120
Tabla 4.3 Los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos bajo los primeros años de la RTAA (1934-1946)	126
Tabla 4.4 Primer Bilateralismo 1930-1945	126
Tabla 4.5 Primer Multilateralismo 1945-1970	136
Tabla 4.6 Multilateralismo limitado 1970-1986.....	147
Tabla 4.7 Bilateralismo y regionalismo incipiente 1986-2008.....	156
Tabla 4.8 Regionalismo abierto 2008-2015	170

Índice de gráficas

Gráfica 2.1 Producto Interno Bruto Año 1960-2014.....	54
Gráfica 2.2 Apertura económica como porcentaje del PIB	67
Gráfica 2.3 Importaciones por país de origen 1994-2014	68
Gráfica 2.4 Exportaciones por país de destino 1994-2014.....	69
Gráfica 2.5 El PIB y la apertura económica en México 1963-2014Fuente: Elaboración propia, con datos estadísticos del Banco Mundial, 2015.....	69
Gráfica 2.6 El PIB y la apertura económica en México en los años 1963-1986.....	70
Gráfica 2.7 El PIB y la apertura económica en México en los años 1987- 1995.....	71
Gráfica 2.8 El PIB y la apertura económica en México en los años 1995- 2014.....	72
Gráfica 3.1 Participación de países selectos en las Cadenas Globales de Valor, OCDE 2009	85

Sobre los autores

Imtiaz Hussain. Miembro del sistema nacional de investigadores nivel II CONACyT. Profesor emérito Universidad Iberoamericana. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pensilvania, ha recibido diversos apoyos financieros para investigación de parte de instituciones como PIERAN, CONACyT y Gobierno de Canadá. Área de investigación: Procesos de integración internacional. Su último libro publicado es *North American Regionalism* (Palgrave 2015)

Raul Gustavo Acua Popocatl. Profesor-investigador de tiempo completo Universidad Autónoma del Estado de México en la licenciatura en Comercio Internacional. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Relaciones Internacionales UNAM FCPyS. Ex Becario del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM (CISAN). Área de investigación: negociaciones comerciales internacionales.

Darío Ibarra Zavala. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACyT Nivel I, profesor-investigador de tiempo completo Universidad Nacional Autónoma del Estado de México en la licenciatura en Comercio Internacional. Doctor en Economía por The New School For Social Research. Socio fundador del Laboratorio de Análisis Económico y Social A.C.

Aracely Contreras Muñoz es licenciada en Comercio Internacional por la unidad académica profesional Nezahualcóyotl, perteneciente a la Universidad Autónoma del Estado de México. Su labor profesional se ha dado preferentemente en el sector aduanero.

Selene Jiménez Bautista Miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACyT, nivel Candidato, Profesora-investigadora de tiempo completo Universidad Autónoma del Estado de México en la licenciatura en Comercio Internacional (coordinadora de la carrera). Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, principales temas de investigación: intermediarios financieros no bancarios, inestabilidad financiera, pequeñas y mediana empresas formulación y evaluación de proyectos.

Rafael Alberto Durán Gómez. Profesor-investigador de tiempo completo Universidad Autónoma del Estado de México en la licenciatura en Comercio Internacional. Doctor en Relaciones Internacionales UNAM FCPyS. Profesor definitivo en área de metodología FES Aragón UNAM. Área de interés: Comercio Internacional y metodología.

José Luis Miguel Castillo González. Profesor-investigador de tiempo completo Universidad Autónoma del Estado de México en la licenciatura en Comercio Internacional. Maestro en Ciencias Biológicas por la UNAM, medalla al mérito universitario por 40 años de docencia en la FES Zaragoza. Área de interés: Comercio y medio ambiente, y coaching docente.

México y Estados Unidos en la Asociación Transpacífica: Teoría y Política, se terminó de imprimir en Cd. Nezahualcóyotl, Estado de México durante el mes de febrero de 2016. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editorial. Se tiraron 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.

La presente obra encuentra en el Tratado Transpacífico un objeto de estudio ante la entrada de México al mismo. El objetivo es brindar al lector herramientas de análisis para prever qué tan benéfico puede ser este Tratado para la economía mexicana, así como para entender cuáles son las condiciones de negociación necesarias para un adecuado desarrollo de las relaciones comerciales y las alianzas económicas con los países miembros.

Las preguntas centrales que guían a esta investigación son: ¿Qué novedades, en cuanto al tipo de temáticas que se abordan en el TPP, estas presentes en este compromiso comercial en comparación con otros Acuerdos de Libre Comercio firmados entre distintos socios comerciales en el pasado reciente? ¿Qué teorías de Relaciones Internacionales explican el surgimiento e interés de los actores por firmar el TPP? ¿Cuáles han sido los resultados recientes de la apertura comercial para la economía mexicana, previos a la firma del TPP? ¿Cuáles son los intereses y las oportunidades del TPP para el principal socio comercial de México (los Estados Unidos)? ¿Qué elementos de continuidad y discontinuidad de la política comercial de Estados Unidos están presentes en el TPP? ¿Qué oportunidades brinda el TPP para que México se inserte eficientemente en las llamadas cadenas globales de valor?

Los autores de esta obra sostienen que para comprender a cabalidad el TPP se debe considerar que la economía mexicana es una de las más abiertas en el mundo, y que la apertura es una de las estrategias económicas que mayor continuidad ha tenido en las decisiones gubernamentales de los últimos 20 años, incluso a pesar de haber tenido una alternancia en el poder político en México. Hay suficiente evidencia para sostener que el país efectivamente se ha modernizado con la instrumentación de esta apertura y lo ha hecho en medio de presiones externas globalizadoras. Lo que ésta pendiente, y el TPP es la oportunidad esperada para lograrlo, es que la intervención gubernamental contribuya a atemperar, o mejor aún, a dirigir positivamente la inserción de México a un sistema internacional de comercio que está cambiando notoriamente, y donde las economías emergentes tienen un margen de maniobra suficiente para obtener beneficios.

ISBN: 978-607-96635-5-1

