

EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Centro de Estudios Internacionales

¿Liberal o mercantilista?

*La política comercial y el poder de Estados Unidos a fines de los años
ochenta*

*Tesis que para obtener el grado de licenciatura en
Relaciones Internacionales
presenta
Roberto Martínez Illescas*

Ciudad de México, septiembre, 1992.

Lo que perturba a los hombres no son precisamente las cosas, sino la opinión que de ellas se forman.

Epicteto, "De la opinión engañosa de las cosas", *Máximas*

INDICE DE TEMAS

INTRODUCCION

..... i

CAPITULO I

SISTEMA MUNDIAL, ECONOMIA POLITICA Y COMERCIO: ENFOQUES TEORICOS

..... 1

**1. Sistema mundial y estructura de poder:
los paradigmas dominantes**

..... 1

2. Estructuras de poder y economía internacional

..... 10

**3. Política comercial:
las fronteras de la Tercera Imagen y el Estado como variable mediadora**

..... 24

CAPITULO II

ESTADOS UNIDOS Y EL SISTEMA COMERCIAL DE POSGUERRA: ¿PODER O VOLUNTAD LIBERAL?

..... 46

4. Estados Unidos; ¿superpotencia hegemónica?

..... 47

5. El sistema Bretton Woods y el propósito comercial estadounidense

..... 61

6. La erosión de la credibilidad hegemónica estadounidense: el inicio

..... 69

CAPITULO III

LA RECOMPOSICION HEGEMONICA ESTADUNIDENSE: DEFINICION ANTILIBERAL DE UNA NUEVA CAUSA COMERCIAL

..... 87

7. El entorno institucional en la definición de la política comercial

..... 88

9. La política comercial de Reagan hasta 1986	117
<i>CAPITULO IV</i>	
EL COMERCIO ESTADUNIDENSE EN LA ENCRUCIJADA: ¿MULTILATERAL, MINILATERAL O UNILATERAL-RAPAZ?	131
10. Neoproteccionismo: comercio manipulado y la política "minilateral" de comercio	133
11. Neoproteccionismo: la sección Super 301 y el unilateralismo agresivo.	139
12. George Bush: entre la táctica de liberalización selectiva y la de intimidación comercial	148
<i>CONCLUSIONES</i>	
	160
<i>APÉNDICE</i>	
	172
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

Ante la perspectiva de la firma de un acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, estudiar el comportamiento comercial de la potencia dominante en el sistema económico internacional de posguerra resulta tanto revelador académicamente cuanto imperativo por sus implicaciones políticas. Revelador porque muestra cómo los supuestos centrales y la evidencia sobre la que se sostiene el enfoque teórico de la estabilidad hegemónica, muy popular entre los analistas de las relaciones económicas internacionales, no explican satisfactoriamente la conducta estadounidense frente al sistema de comercio internacional. Imperativo, pues un examen crítico del comportamiento comercial de nuestros vecinos, y de sus explicaciones en la academia estadounidense, debe arrojar nuevos argumentos contra quienes apoyan, cada vez con más frecuencia, nociones contrarias al comercio libre.

En este sentido, cabe preguntarse, en primer lugar ¿cómo se explica que la política comercial de Estados Unidos sea menos liberal hoy que en las primeras tres décadas de posguerra?; en segundo, ¿en qué medida el "declive hegemónico" de Estados Unidos en el mundo forma parte de la respuesta?

ii *¿Liberal o mercantilista?*

Para encontrar una explicación a estas interrogantes, es indispensable adoptar un punto de vista, pues ningún análisis, menos aún en el movedizo terreno de los estudios sociales, puede prescindir de esto. Así entonces, la perspectiva de esta investigación puede ubicarse dentro de la tradición realista, con su énfasis en la estructura interestatal de poder. No obstante, creo que el enfoque realista tradicional tiene límites, que en esta tesis deseo compensar por medio del análisis de la política interna estadounidense.

La tarea no es sencilla, pues se trata de refutar un enfoque realista, el de estabilidad hegemónica, desde el interior de la misma tradición. Mi intención es corregir lo que identifico como desviaciones en el enfoque: aquellas en que incurre cuando intenta explicar por qué el proteccionismo estadounidense --e internacional-- se ha agudizado en años recientes. Por lo demás, creo que explica satisfactoriamente la relación más amplia que existe entre estabilidad mundial y la distribución de poder entre los Estados que integran el sistema internacional; pero sólo si por *hegemonía* se entiende *el dominio que un Estado tiene sobre la definición de los términos bajo los que se conducen las relaciones internacionales en el sistema mundial*.

Respecto al comercio internacional, el enfoque de estabilidad hegemónica ha recurrido al silogismo siguiente: a) el libre comercio internacional (junto con toda la orientación liberal del sistema económico internacional) depende de la presencia de un estado hegemónico; b) Estados Unidos ha perdido su poder hegemónico en el mundo; luego, c) el sistema liberal de comercio internacional está condenado a desaparecer. Por ende, ha resultado razonable derivar el siguiente del anterior: a) Un estado hegemónico apoya el comercio libre; b) Estados Unidos ha perdido su

hegemonía; c) Estados Unidos no tiene ya por qué apoyar al sistema liberal y multilateral de comercio, tal como hacía antaño.

Progresivamente, este razonamiento se ha convertido en un sofisma de dos caras. La primera, a partir de la cual se ha caracterizado convencionalmente al comportamiento comercial estadounidense de posguerra, se compone de las siguientes premisas: a) todo Estado hegemónico defiende el libre comercio; b) Estados Unidos es hegemónico; luego, c) Estados Unidos defiende el libre comercio. La segunda, muy en boga durante los últimos diez años, sostiene que a) todo Estado hegemónico defiende el comercio libre; b) Estados Unidos ya no defiende el comercio libre; luego, c) Estados Unidos ya no es hegemónico. Al final, esta lucubración deviene una tautología; a saber: un Estado defiende el intercambio libre de bienes en el mundo porque es poderoso; ahora bien ¿por qué es poderoso? porque defiende el intercambio libre de bienes en el mundo. En realidad, el poder explicativo del realismo depende de separar con toda claridad el poder como variable independiente de la conducta de los Estados como variable dependiente. Aún en los casos en que esto se logra, las mediciones de poder en que se apoya la tesis de la decadencia no son adecuadas.

A lo largo de mi tesis, dedicaré los capítulos respectivos a aclarar las siguientes cuestiones, que con frecuencia constituyen las premisas sobre las que se construyen las explicaciones del comportamiento comercial de Estados Unidos: primero, en qué medida hay una relación directa entre liberalismo comercial y poder en el sistema internacional; segundo, qué tanto podemos hablar de una pérdida de hegemonía estadounidense; tercero, qué tanto ha disminuido el apoyo estadounidense al libre comercio multilateral; cuarto, si el proteccionismo es mayor, en qué medida se debe a 1) una percepción norteamericana errónea acerca del poder de

iv ¿Liberal o mercantilista?

su país en el mundo, la cual influye fuertemente sobre el pueblo estadounidense, sus funcionarios, y sus académicos; 2) un cambio en la estructura institucional responsable de formular la política comercial estadounidense, que facilita la influencia de grupos proteccionistas sobre la política comercial y erosiona la capacidad del Ejecutivo para defender el comercio multilateral y no discriminatorio en el sistema internacional.

El problema central es explicar por qué una potencia pierde voluntad hegemónica y da prioridad al interés doméstico por encima de consideraciones sistémicas. Así, la hipótesis o conjetura causal que pienso poner a prueba en el presente trabajo sugiere que, ante la vulnerabilidad de las instituciones encargadas del diseño y ejecución de la política comercial frente a presiones contrarias al liberalismo comercial de posguerra, y a causa de una percepción equivocada del poder estadounidense en los mercados internacionales, el nuevo interés comercial de Estados Unidos se inclina a poner en práctica una política que tiende a lo que bien puede denominarse neomercantilismo; es decir, la búsqueda de seguridad y/o poder por medios económicos, en este caso comerciales.

No obstante, la opción tajante entre liberalismo comercial o mercantilismo en política comercial es sólo un recurso analítico para guiar el análisis. Se acerca al uso que la sociología interpretativa ha dado a los tipos ideales, desde los trabajos de Max Weber. En realidad, siempre ha existido la tensión entre estos dos aspectos en el comportamiento comercial estadounidense, como en el de otras potencias en otros tiempos. Así, explorar las razones que han imprimido un tono mercantilista en la política comercial estadounidense es parte importante de mi investigación.

Del mismo modo, el realismo, y sus principios sirven también de guía analítica, de mapa (o tipo) ideal para acercarse a una realidad evidentemente mucho más compleja. En este análisis

coexisten premisas realistas con consideraciones propias de otros paradigmas (como las de política interna). No obstante, supongo que el realismo ofrece un poderoso marco explicativo, que permite situar en perspectiva amplia el significado que puede tener una política, aparentemente inocua (como es el caso de la protección a la industria manufacturera contra las importaciones, o la promoción, más o menos coercitiva, de las exportaciones), para la estabilidad y prosperidad del sistema mundial.

Como estudio de caso, escogí el periodo 1986-1990, al que dedico el último capítulo, por varias razones: es en el cual Estados Unidos impulsó el último esfuerzo de liberalización multilateral, la contrivertida Ronda Uruguay, en el seno del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (*GATT*); pero también mostró un nuevo interés por arreglos comerciales distintos ("minilaterales"): los acuerdos de liberalización con uno o más Estados, por separado. La aparente contradicción entre este ímpetu multilateral y la nueva definición restrictiva de la política comercial estadounidense sirve como telón de fondo para esta investigación.

Ahora bien, toda política pública es el producto de los supuestos sobre los que se sostiene. En consecuencia, ningún analista puede sentirse exento, o al margen de, la realidad que estudia. El lanzamiento de una política pública comienza por la opción entre distintas premisas acerca de lo que se tiene por real. Dicho de otro modo, como escéptico de la "postura objetiva" de las "ciencias sociales", prefiero confesar que me inclino a ver en los prejuicios el principio que lleva a la formulación de hipótesis.

Es, entonces, responsabilidad de un investigador hacer explícitas sus preferencias valorativas al analizar un fenómeno social; pero también el someter sus prejuicios a prueba, aceptar su posible refutación, a partir del examen crítico de la congruencia de sus premisas

vi *¿Liberal o mercantilista?*

analíticas con el objeto de investigación. La "idea" que subyace esta tesis considera que la responsabilidad pública rebasa a la obligación que los gobernantes de los Estados tienen para con los habitantes de sus respectivas naciones; también implica la de unos Estados frente a otros; pero especialmente la de los investigadores frente a la sociedad internacional. El comercio internacional, como otros ámbitos del quehacer público, ilustra el juego de responsabilidad de Estados, gobernantes e investigadores. Supongo que el parámetro contra el cual ha de evaluarse este juego es la defensa del libre intercambio multilateral de bienes y servicios en la teoría y la práctica. Al hacer explícito lo anterior, puedo aceptar que mis hipótesis suenen sesgadas (quizá ninguna está exenta de ello); pero confío en ser honesto en el manejo y la exposición de la evidencia que refuta o confirma la validez de mis conjeturas.

Por ejemplo, las estadísticas de comercio, particularmente respecto a las exportaciones estadounidenses de bienes y servicios, muestran que éstas han mantenido tasas constantes de crecimiento. Asimismo, la contribución estadounidense a la producción mundial de bienes y servicios sitúa a este país por encima de sus competidores más cercanos.

No obstante que la ventaja estadounidense en la economía internacional ha permitido a Estados Unidos ser consistentemente liberal en materia de comercio en el pasado, al examinar la evolución reciente de la legislación estadounidense y sus consecuencias, así como la estructura institucional para la formulación y ejecución de la política comercial, uno confirma que el poder de este país permite obligar a otros países a modificar unilateralmente sus prácticas comerciales en favor de las exportaciones estadounidenses.

Los casos en que se ha aplicado la sección **super 301**, del Acta de Comercio de 1988 muestran que países como Japón y Brasil han cambiado sus políticas comerciales según el acoso

y los deseos estadounidenses, y que Corea del Sur ha modificado las suyas con el fin de evitar los efectos negativos de la nueva ley estadounidense. El poder estadounidense explica también el que los otros integrantes del grupo de los siete países más industrializados hayan accedido a mantener la paridad del dólar en el límite que Washington ha juzgado más favorable para corregir el déficit comercial (tal como ocurrió a raíz de los Acuerdos de la Cumbre Plaza de 1985).

En la interpretación de estos hechos básicos me ha parecido de particular importancia reformular la noción de poder en el sistema internacional, antes de distinguir conceptualmente entre los conceptos, centrales en la investigación, de liberalismo y mercantilismo como opciones de política comercial. Esto me permite, al final de este estudio, conceder crédito al análisis realista de las relaciones económicas internacionales; pero no así a la hipótesis realista sobre la estabilidad hegemónica por su inadecuada evaluación del poder estadounidense y en razón de sus recomendaciones de política, que justifican una actitud irresponsable de Estados Unidos frente a la estabilidad de la economía y el sistema internacionales.

Mi argumentación depende de demostrar que el poder estructural de Estados Unidos no ha disminuido en términos absolutos, más bien ocurre lo contrario. He encontrado útil el concepto de poder estructural, que la académica británica Susan Strange define como *la capacidad de un Estado para establecer los términos bajo los cuales se organiza la interacción entre Estados dentro del sistema internacional*. En el primer capítulo de la tesis me dedicaré a ordenar adecuadamente las definiciones pertinentes dentro de un marco explicativo más acabado.

CAPITULO I

SISTEMA MUNDIAL, ECONOMIA POLITICA Y COMERCIO:

ENFOQUES TEORICOS

1. Sistema mundial y estructura de poder: los paradigmas dominantes

John Maynard Keynes, en su *Teoría General del Empleo, del Interés y del Dinero*, aseveraba

las ideas de los economistas y filósofos políticos, tanto cuando tienen razón como cuando están equivocados, son más poderosas de lo que comúnmente se entiende. En realidad el mundo se gobierna por poco más. Hombres prácticos, quienes se creen bastante exentos de cualquier influencia intelectual, son usualmente esclavos de algún difunto economista [...] tarde o temprano, son las ideas, no los intereses velados, las que se vuelven peligrosas, para bien o para mal.

Creo que la regla vale también para politólogos y especialistas en relaciones internacionales, difuntos o rebosantes de vitalidad, en sus relaciones frente al poder público. Es por esto que, antes de concentrar este análisis en la política comercial estadounidense, es necesario detenernos a examinar el conjunto de ideas y enfoques que hoy día condicionan la toma de decisiones, no sólo de comercio exterior, sino de política internacional.

2 *Sistema mundial y estructura de poder.*

Hacer esto no es en modo alguno ocioso, si queremos identificar el sentido de la política exterior estadounidense en un marco más amplio, el del sistema internacional. De esta noción me ocuparé en las siguientes páginas; primero, para exponer los puntos de vista que prevalecen en los análisis contemporáneos de relaciones internacionales --el realista y el liberal; después, para mostrar que ninguna de ambas versiones analíticas, en su forma pura, cubre por completo el examen de la relación entre la dimensión económica y aquella propiamente política en el mundo de hoy. Más aún, esto ayuda a comprender cómo distintos mapas de la realidad pueden llevar a distintas prescripciones de política pública, acertadas o erróneas (peligrosas, incluso).¹

Empero, entre los científicos sociales se sabe, como Popper ha insistido, que "la ciencia necesita de un punto de vista particular, y de preguntas".² A su vez, los puntos de vista generalmente se agrupan en torno a tradiciones de investigación en el interior de comunidades relativamente definidas de científicos e investigadores. A estas tradiciones de investigación, como bien advierte Thomas Kuhn, se les denomina *paradigmas*. Conviene ahora exponer dos de ellos.³

¹ Así, por ejemplo, el conocido profesor de Harvard, Joseph Nye, refiere la respuesta del subsecretario de Defensa, William Taft (en 1988), a la pregunta de por qué presionaba a Japón a aumentar sus gastos de defensa: "¿Es que usted no ha leído todavía el libro del profesor Paul Kennedy acerca del auge y declive de las grandes potencias?". Véase Joseph Nye Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, N.Y., Basic Books, 1990, Introducción, nota núm. 53. Previamente, el profesor Graham Allison llamaba la atención acerca de la relación entre teoría y toma de decisiones en política. Véase *Essence of Decision: The United States and the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown & Co., 1971.

² Karl Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, London, Hutchinson, 1959.

³ De acuerdo con Kuhn, un paradigma es "el conjunto de representaciones recurrentes y casi normalizadas de diversas teorías en sus aplicaciones conceptuales, instrumentales y de observación [...] no sólo proporcionará a los científicos mapas, sino también algunas indicaciones principales para el establecimiento de mapas". Véase Thomas Kuhn, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 80

El paradigma realista

En sus orígenes, el estudio de las relaciones internacionales estuvo influido por distintas consideraciones acerca de los determinantes del comportamiento de los Estados en el mundo. Kenneth Waltz tuvo el mérito de exponer las diversas explicaciones en un esquema de tres niveles. El primero de ellos ha puesto el acento en la naturaleza del individuo --belicosa o pacífica, egoísta o social, racional o irracional. Se trata, a decir de Waltz, de la *primera imagen* de la política mundial. El segundo se remite al ordenamiento político de las sociedades que representan los Estados en el mundo --democracias o dictaduras, monarquías o repúblicas; es la *segunda imagen* del análisis que nos ocupa. El tercero se ocupa del *sistema*, de la estructura dentro de la cual los Estados identifican sus fines, según se ubiquen en distintas posiciones de poder. Este enfoque es conocido como la *tercera imagen* entre los estudiosos de la política internacional.⁴

Así, en la tradición realista, que nos ha legado los primeros estudios sistemáticos acerca de las relaciones internacionales, la noción de sistema --u orden-- internacional (la lectura de *tercera imagen*) se ha vuelto fundamental.⁵ Waltz ha sido también quien mejor la ha delimitado cuando señala que un sistema se compone, en primer lugar, de una estructura y, en segundo, de la interacción entre sus partes. La primera, a su vez, se define por el arreglo posicional entre unidades de acuerdo con *a)* un principio ordenador, *b)* la distribución de capacidades relativas,

⁴Véase Kenneth Waltz, *Man, State and War*, N.Y., Columbia University Press, 1959.

⁵Esto es claro desde el trabajo contemporáneo de Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6ª edición, N.Y., Knopf, 1985; sin por ello negar la impronta realista contenida ya en el clásico de Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*.

4 *Sistema mundial y estructura de poder.*

c) la naturaleza de las propias unidades. Del segundo componente, baste decir que la interacción entre las partes (unidades) da vida, mantiene y transforma al sistema.⁶ El principio que ordena la estructura internacional es la anarquía, o la ausencia de un "gobierno mundial" de tipo central que tenga la capacidad de imponer reglas únicas de comportamiento para el resto de los actores en el sistema.

Respecto a la distribución de capacidades relativas entre las unidades, puede asumir varias formas y es el elemento de análisis más importante para una lectura realista de la política mundial en distintos períodos históricos. Esta distribución no puede ser unipolar, o concentrada en un Estado mundial, mientras el principio ordenador del sistema internacional sea la anarquía; en cambio, puede ser bipolar (como ha sido durante los cuarenta años siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial), multipolar de equilibrio de poder (a manera de lo que fue el Concierto de Viena después de la derrota de Napoleón), y multipolar con derecho a veto para cada unidad (la más inestable, en tanto la cooperación internacional es casi imposible y la anarquía más acentuada, tal como ilustra el fracaso de la Sociedad de las Naciones durante la entreguerra). Buena parte de los realistas en el análisis de las relaciones internacionales suponen que la bipolaridad es más estable como forma de distribución del poder en el sistema internacional y que todo cambio en esta distribución produce un cambio en las alianzas entre los Estados.

Finalmente, y respecto al carácter o naturaleza de las unidades, la unidad básica de análisis en el sistema internacional es, para la visión realista, el Estado, el cual se comporta en forma racional y como un ente unitario. El análisis realista subordina a este supuesto el comportamiento de otros actores en la escena internacional: empresas, organizaciones cívicas,

⁶Waltz, K., *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979, cap. 5.

grupos religiosos u otros. Asimismo, el paradigma asume que la racionalidad del comportamiento estatal se reduce a preservar su sobrevivencia, o a aumentar su influencia (su poder) sobre el resto de los Estados que componen el sistema.

Dicho esto, y haciendo caso de las recomendaciones de Popper para la investigación científica, la pregunta central del paradigma realista ha sido: ¿en qué medida la distribución de poder dentro del sistema internacional favorece o condiciona la estabilidad mundial? Para esta investigación, la pregunta pertinente, que intenta poner a prueba la utilidad del enfoque realista, es: ¿cómo condicionó el sistema internacional de posguerra la estabilidad de la economía internacional y, particularmente, del sistema multilateral de comercio internacional? Antes de responderlas, conviene confrontar las hipótesis del realismo con las del otro paradigma que guía buena parte de los estudios de relaciones internacionales.

El paradigma liberal

Buena parte de los no realistas caben en el análisis de política interna, mientras que algunos de ellos (menos numerosos) han concentrado sus estudios en el sistema internacional en cuanto tal. Según éstos, el aumento en las transacciones entre naciones, aún sin pasar por la sanción de las autoridades estatales, modifica la manera en que los Estados perciben sus intereses; pues estas transacciones conducen a la creación de organismos o regímenes internacionales, los

6 Sistema mundial y estructura de poder.

cuales controlan, o condicionan, el comportamiento de todos los actores (por supuesto, los realistas niegan que esto sea cierto).⁷

Los autores interesados en la política interna se preocupan del porqué países con poder similar en la estructura internacional pueden comportarse de modo completamente diferente. De acuerdo con el acento que ponen en el tipo de sistema político prevaleciente en el interior de los Estados, los liberales comenzaron por promover la validez de una hipótesis propiamente política: que el Estado, o los Estados, democrático-capitalistas son menos belicosos --según se ve claramente desde las reflexiones clásicas de Adam Smith, Richard Cobden, John Bright, y John Hobson (en su libro acerca del imperialismo).

Pero una de las perspectivas liberales más en boga hoy día, más dedicada al estudio del sistema internacional en cuanto tal (menos ocupada en el estudio de sistemas políticos), es la que analiza el fenómeno de interdependencia y de las relaciones transnacionales. Varias son las preguntas centrales de estos enfoques. En primer lugar, la de si las relaciones transnacionales afectan la capacidad de control del Estado. Robert Keohane y Joseph Nye fueron pioneros con su libro *Transnational Relations and World Politics*.⁸

En segundo lugar queda la cuestión de cómo afectan las relaciones transnacionales la desigualdad entre los Estados. De acuerdo con el enfoque, el fenómeno de interdependencia

⁷Esta tradición se asocia con el análisis funcionalista, aplicado ya por Karl Deutsch al estudio de las relaciones internacionales en el libro, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1968.

⁸El estudio es notable porque se interesó consistentemente en la relación entre la política entre estados y la realidad económica internacional de la posguerra posterior a la distensión Este-Oeste. Entonces, Keohane y Nye creyeron proponer un nuevo paradigma. No obstante, provocaron una fuerte reacción entre los realistas, para quienes la interdependencia es la variable dependiente y el poder de los Estados es la independiente. Véase *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mas., Harvard University Press, 1973.

provoca que cada vez sea más difícil fijar las prioridades de la agenda internacional, lo cual pueden aprovechar los Estados más débiles en el sistema para promover sus intereses, o paliar su vulnerabilidad frente a los poderosos.

Finalmente, esta visión se pregunta qué cambios supone la interdependencia para la organización internacional y la cooperación. De esta preocupación surgió un fuerte interés por los *regímenes internacionales*. Según este nuevo refinamiento del paradigma, la repetida convivencia y cooperación en el ámbito internacional hace posible el surgimiento de patrones de conducta más o menos institucionalizados (que no necesariamente en la figura tradicional del organismo internacional burocratizado), los cuales armonizan los intereses entre Estados con distinto poder.

El atractivo del enfoque para quienes evitan pensar acerca del mundo en términos descarnadamente hobbesianos ha llegado incluso a teñir de nuevos tonos el análisis realista. Esto se aprecia, por ejemplo, en el trabajo reciente de Stephen Krasner, para quien los regímenes internacionales importan en tanto reflejan o no los intereses de los Estados poderosos.⁹

La hipótesis general del enfoque de interdependencia es la de que, si el Estado-nación ya no es el protagonista de las relaciones internacionales, las posibilidades de conflicto tienden a disminuir; los nuevos intereses (no gubernamentales) en la arena internacional tienen mucho que perder en la presencia de un conflicto. Indirectamente, este análisis supone que en el mundo existe una relación directa entre los intereses de grupos sociales (al parecer organizados) y la

⁹Véase Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, 1985, así como *Conflicto estructural: el tercer mundo contra el liberalismo global*, Editora Latinoamericana, Buenos Aires, 1989.

8 *Sistema mundial y estructura de poder.*

conducta de los Estados frente al exterior, en la mejor tradición pluralista dentro del amplio panorama de la ciencia política estadounidense.

Entre las críticas más conocidas de los liberales al realismo figuran las siguientes. Primero, hay otros actores además del Estado; segundo, la política interna no sólo es reflejo de las restricciones que enfrenta el Estado en el sistema internacional; tercero, las normas internacionales importan, de tal modo que restringen incluso al más fuerte de los Estados. Pero más grave es la que sostiene que el realismo desdeña la noción de responsabilidad política, pues llega al extremo de eximir a los funcionarios de errores, que en último lugar tienen su origen en "la estructura internacional de poder".

Otra objeción fundamental al enfoque es su vaguedad al determinar lo que constituye la *medida*, el parámetro, del poder entre Estados, fuera de la pura capacidad militar. Pero quizá la crítica más aguda que se ha hecho al realismo es que no es suficiente como esquema que nos proporcione una idea adecuada del cambio como fenómeno del sistema internacional. En último término, dicen los críticos del realismo, el enfoque está comprometido íntimamente con el *status quo* internacional, a favor, por su puesto, de quien hasta entonces se encuentre en el ápice de la estructura de poder mundial.

¿Cuáles han sido las reacciones del enfoque realista a estas críticas? Paul Kennedy, por ejemplo, ha hecho un buen intento de resolver el problema concerniente a cómo se puede medir el poder en el sistema internacional, incluso en un contexto de cambio. Para Kennedy, la capacidad industrial y la posibilidad que tiene un Estado, en virtud de su estructura económica,

de ajustarse a una posible amenaza externa, es lo que en última instancia constituye el parámetro de poder en el sistema internacional.¹⁰

Otro avance en cuanto al problema del cambio en el sistema internacional, su relación con el poder estatal y las condicionantes intraestatales de este poder, se encuentra en el trabajo de Robert Gilpin, quien agrega las variables de avance tecnológico, prestigio internacional y capacidad de imponer normas al análisis de procesos de cambio estructural. Para Gilpin, el resultado de la paulatina incongruencia entre la estructura prevaleciente de poder en el sistema internacional y el auge de nuevos centros de poder es, de acuerdo con una implacable lógica sistémico-histórica, la guerra.¹¹

En todo caso, ambos autores van más allá de la versión puramente sistémica del realismo al afirmar que existen condicionantes internas del poder estatal, que pueden no ser puramente militares, y que es posible estudiar patrones de cambio internacional. No obstante, su veta realista les obliga a tener una visión tendiente al fatalismo, que al mismo tiempo oculta una fuerte preocupación por los (¿perniciosos?) efectos de un cambio súbito en la jerarquía mundial de poder.

Por el momento, y con el fin de evitar consecuencias no deseadas --la unidireccionalidad y el fatalismo-- al estudiar el fenómeno del cambio estructural (sus causas y efectos), es necesario un análisis más detallado, ya no sólo de la estructura, sino de las *estructuras* que integran el sistema de poder internacional. Estas estructuras hacen las veces de parámetros, o dimensiones, dentro de las cuales el poder se expresa de distintas formas, y evoluciona a distintos ritmos.

¹⁰Paul Kennedy, "The First World War and the International Power System", *International Security*, verano 1984.

¹¹Véase Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Incluso, es razonable introducir, además de la explicación causal de lo que el cambio estructural representa, un giro de tipo interpretativo en el análisis, que tenga en cuenta la función que cumplen las imágenes de la realidad y el lenguaje (o marco de interpretación) que puede influir en la actitud que los Estados adoptan frente a restricciones, y oportunidades, en la estructura internacional.

2. Estructuras de poder y economía internacional

Por lo pronto, paso a exponer brevemente cómo el análisis de política mundial se ha intentado vincular con el estudio de fenómenos propiamente económicos en el sistema internacional. Este intento ha estado fuertemente condicionado por la búsqueda de respuestas a los complejos dilemas de cooperación entre Estados en el contexto de fuertes presiones sobre las instituciones económicas surgidas de Bretton Woods. El resultado ha sido el auge de una nueva disciplina dentro del estudio, originalmente realista, de las relaciones internacionales: la economía política internacional. La siguiente parada en este recorrido analítico nos permitirá identificar la relación entre sistema interestatal y mercado mundial; también nos llevará a definir algo fundamental: la naturaleza del poder que se expresa en ambos ámbitos.

Sistema internacional y economía política

De acuerdo con la profesora británica Susan Strange, uno de los desarrollos más sorprendentes dentro del sistema internacional durante las últimas décadas es que la competencia de poder entre los Estados ha cambiado recientemente por razones tanto económicas cuanto por las tradicionales, propiamente políticas y militares. Strange sostiene

El gran juego de los Estados ha cambiado a lo largo del último cuarto de siglo en un modo fundamental por razones económicas, antes que políticas. [Ahora] el poder estructural decide los acontecimientos mucho más que el poder efectivo, y el poder estructural de Estados Unidos ha aumentado.¹²

Pese a las apariencias, no se acerca a los argumentos liberales tradicionales, con su énfasis en la armonía internacional debido a la intensificación de los intercambios económicos. Más bien continúa dentro del análisis realista al señalar lo que, aunque en forma aparentemente ambigua, puede denominarse la "politización" de la dimensión económica dentro de la arena internacional.

En realidad, el análisis sistémico del equilibrio de poder militar se ha quedado corto al explicar la naturaleza de la política mundial en nuestros días. Se requiere entonces de una reformulación del análisis realista que coloque en la misma matriz elementos militares y económicos. Conviene, entonces, hablar no tanto en términos del sistema internacional, o de la estructura interestatal de poder, sino de la *economía política internacional*.

¹²Para los propósitos de esta investigación, el libro de Strange, *States and Markets*, Londres, Pinter Publishers, 1989, ha sido una gran ayuda. Otra interesante exposición de su punto de vista acerca del poder estadounidense está contenida en el artículo "The Myth of Lost Hegemony" en *Internacional Organization*, vol. 41 (1988), núm 4, pp. 552-574.

Así, por ejemplo, el nuevo poderío alemán en Europa no reside tanto en el número de fuerzas convencionales o estratégicas a su disposición, sino en una política económica muy estable a lo largo del tiempo, que hizo del marco la divisa dominante en el continente y del *Bundesbank* prácticamente la banca central europea, con su capacidad de alterar sensiblemente todas las políticas macroeconómicas de los otros países de la Comunidad Económica Europea. En el nuevo "juego mundial", una actividad vital para las potencias es abrir, y conservar, nuevos mercados.

Pero Strange no es la única que se ha ocupado de la relación entre el sistema económico internacional y la estructura interestatal de poder mundial --si bien es una de las figuras europeas más importantes dentro del estudio de la economía política internacional. Al otro lado del Atlántico, Robert Gilpin ha contribuido en forma muy importante a su desarrollo: en *The Political Economy of International Relations*, Gilpin distingue claramente los paradigmas convencionales que se han ocupado de la interacción entre economía y política internacionales: el marxista, el liberal y el realista.¹³

Hay un rasgo en común entre los dos primeros; según éstos, es la esfera económica la de mayor importancia frente a la política. No obstante, la diferencia entre las dos visiones se encuentra en los matices y las preferencias valorativas que les son propias. Para el enfoque marxista, la economía *determina* de hecho a la esfera política (que sólo es una superestructura de la estructura de producción y acumulación); en cambio, el enfoque liberal sostiene que la

¹³Véase Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1987.

esfera económica *debería* sobreponerse a las pasiones de la política, de modo que el mercado mundial pueda asegurar las condiciones para la paz y el bienestar colectivo.¹⁴

En cambio, la perspectiva realista sostiene que es el Estado (o la realidad interestatal de las relaciones internacionales) el que se sobrepone al mercado mundial. A los estudiosos de la interdependencia, Gilpin responde que ésta no es en modo alguno un fenómeno reciente: ya durante la época de los grandes imperios de la antigüedad se puede identificar un sistema "interdependiente" de intercambios de bienes y servicios a través de fronteras. Asimismo, la interdependencia no es simétrica.

En último término, el "mercado internacional" no es un fenómeno natural; es decir que no surgió del vacío, por la sola inclinación innata del *homo economicus*. En realidad, la amplitud e intensidad del tráfico de mercancías (o servicios) depende, en último término, de la *voluntad política*, además del poder, de las unidades relevantes dentro del sistema internacional.¹⁵

Pero el intento realista de refutar la "neutralidad" de la esfera económica frente al poder, según la concibe el enfoque liberal, no es nada completamente nuevo; esta réplica parece tomar buena parte de un argumento elaborado en detalle por Karl Polanyi. La noción central de toda la crítica de Polanyi a la teoría económica clásica es lo que llama la 'falacia económica'. Él identificó dos aspectos sustanciales de la vida económica (al parecer, influido por Max Weber): el *aspecto sustantivo*, que define las relaciones institucionalizadas entre humanos con sus

¹⁴ Ya antes, Stephen Krasner había sostenido la preminencia de la esfera política y del dominio del Estado soberano sobre la esfera económica, si bien de un modo menos elaborado que Gilpin, según se advierte en su libro *Defending the National Interest: U.S Foreign Policy in Raw Materials and Foreign Direct Investment*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1978.

¹⁵Véase Robert Gilpin, "Economic Interdependence and National Security in Historical Perspective". en *Economic Issues and National Security*, editado por Klaus Knorr y Frank Trager, Kansas, Allen Press, 1977, p. 22.

14 Estructura de poder y economía internacional

ambientes natural y social, que también tiene por meta la satisfacción de necesidades humanas; y el *aspecto formal*, que descansa en la noción de una opción entre recursos escasos, así como en la idea de una relación lógica entre medios y fines. La falacia económica consiste en confundir el segundo aspecto con la totalidad de la vida económica, natural y universal. De ahí que el modelo liberal se promueva como la expresión más acabada de *la racionalidad* (así, sin adjetivos) en la vida del género humano.¹⁶

Queda, sin embargo, por resolver la incógnita crucial sobre la que gira todo el trabajo del realismo (particularmente en el estudio de la economía política internacional); la naturaleza del poder y cómo se relaciona con el comportamiento de los Estados en el plano económico y en el político. En el esfuerzo de encontrar una definición de poder adecuada para el análisis de esta investigación me ha parecido reveladora la distinción que hace Strange entre *poder efectivo* y *poder estructural*; coerción e influencia.

El poder efectivo es lo que en la larga tradición empirista de la ciencia política se ha resumido como *el poder que tiene un sujeto A de persuadir* (por todos los medios, incluso la coerción directa, o la amenaza de usarla) *a un sujeto B de hacer lo que de algún otro modo no haría*. Consecuentemente, esta manifestación del poder obliga a identificarla por medio de la experiencia o de la observación; aún si lo que se quiere explicar son las condiciones de obediencia o consentimiento del (o los) sometido(s).

¹⁶En este sentido, a diferencia del punto de vista clásico, los actores sociales no buscan únicamente maximizar su ganancia económica, sino mejorar y proteger su estatus social. Para una sinopsis cuidadosa del trabajo de Polanyi, véase la serie de artículos acerca de él en la revista neoyorquina *Telos* (núm. 73, pp., 121-153, otoño, 1978).

En cuanto al poder estructural, y antes de explicar en detalle su naturaleza y atributos, consiste en *la capacidad de un estado para definir los términos bajo los cuales se organiza la interacción entre Estados dentro del sistema internacional*. A decir de Susan Strange

Poder estructural es el poder de modelar y determinar las estructuras de la economía política internacional, dentro de las cuales otros Estados, sus instituciones políticas y sus empresas económicas y (no en menor medida) sus científicos y profesionales deben operar. Este poder estructural [...] significa más que el poder de fijar la agenda de discusión o (en lenguaje académico estadounidense) de diseñar los regímenes internacionales de reglas y costumbres que se supone gobiernan las relaciones económicas internacionales [...] confiere la potestad de decidir cómo se deben hacer las cosas, cómo se relacionan los Estados entre sí, con la población y con las empresas corporativas.¹⁷

Este tipo de poder sirve también a quien lo posee para promover sus preferencias normativas, según la combinación, o el ordenamiento de prioridades, entre objetivos de seguridad, riqueza, libertad (autonomía), y justicia.¹⁸

Ahora bien, en su último libro *Bound to Lead*, Joseph Nye hace una interesante revisión del concepto de poder dentro de la discusión más amplia de la pérdida estadounidense de hegemonía. De acuerdo con su definición, el poder de copción (o de elección compartida, también llamado por él "poder suave") es el poder que tiene un Estado de hacer que los demás orienten sus preferencias en línea con las suyas propias. Es hacer que los demás *quieran* hacer las cosas como uno quiere que las hagan. Parece muy similar a la idea de poder estructural promovida por

¹⁷Susan Strange, *op. cit.*, pp. 23-42.

¹⁸Entiéndase por justicia el sentido distributivo que ya antiguamente le atribuyera Aristóteles: el de dar a cada quien lo suyo de acuerdo con su servicio a la comunidad.

Strange; no obstante, y como el mismo Nye afirma, "está noción es algo más amplia, abarcando todos los elementos de la política internacional".¹⁹

Nye intenta conciliar el análisis realista *à la Waltz* (que achaca al estructuralismo de Strange) con su propia trayectoria en el estudio de la interdependencia; y amplía a tal grado su definición de poder suave, o de elección compartida, que incluye la capacidad de una potencia para universalizar su código de valores, su cultura.

En suma, el universalismo de la cultura de un país y su habilidad para establecer un conjunto de reglas e instituciones favorables que gobiernen áreas de la actividad internacional son fuentes fundamentales de poder [...] Estados Unidos [...] posee una cultura popular universalista y una función primordial en las instituciones internacionales.²⁰

No pocos investigadores fuera de Estados Unidos reaccionarían ante este *lapsus*, nada nuevo, de centrismo cultural; la nota liberal y el americanismo de Nye le comunican con muchos de sus colegas, seguros de la impronta americana en el mundo post-democrático de nuestros días, dentro del cual la medida del atractivo universal de la cultura liberal estadounidense se encuentra a las puertas de todo restaurante perteneciente a los consorcios transnacionales de comida rápida, o al reverso de los omnipresentes pantalones tejanos.

En realidad, Nye fuerza más de lo necesario la universalidad de la versión norteamericana del mundo liberal. Para él, el atractivo universal de una cultura está en el corazón de su capacidad hegemónica; pero, si así fuera, uno tendría que aceptar que la hegemonía de Francia sobre el mundo estuvo en contradicción con el poderío británico durante más de un siglo (de la

¹⁹Joseph Nye, *Bound to Lead*, capítulo 1, nota 10 (véase la referencia en la nota 1 de este capítulo).

²⁰Respecto al Japón, Nye opina que "en cuanto a poder de copción, la cultura japonesa es altamente insular y todavía tiene que desarrollar voz propia en las instituciones internacionales". Nye, *op. cit.*, p. 33.

derrota de Napoleón hasta bien entrado el siglo XIX). Más aún, uno tendría que pensar que las democracias europeas, entre otras, tendrán siempre que conformarse con ser versiones imperfectas del incólume gobierno conceptualizado por Madison y Jefferson.

Más nos conviene considerar que, de acuerdo con los valores fundamentales que pueden guiar la conducta de los Estados, el poder estructural se expresa y evoluciona a distintos ritmos, de maneras diversas y en distintas dimensiones. Los ámbitos en que este poder se expresa son, para la economía política internacional, cuatro estructuras, a saber 1) la de seguridad, 2) la de producción, 3) la de crédito, 4) la de conocimiento. Lo relevante de esta taxonomía del poder es su utilidad, ya no sólo para estudiar el equilibrio entre autoridad y mercado entre Estados, sino incluso dentro de cualquier comunidad humana, salvo acaso las más primitivas.

Así, el poder es de quien tiene control sobre la seguridad de los demás frente a la violencia; control para amenazar, defender, chantajear o garantizar, este es el modo clásico en que se ha entendido el poder. No obstante, también lo posee quien controla el sistema de producción y distribución de bienes y servicios (aspecto que ha dominado buena parte de los análisis marxistas y liberales); también quien determina la estructura financiera dentro de la cual se puede adquirir poder de compra sin sujetarlo a comercio, o a la necesidad de traducirlo en trabajo.

Finalmente, desde tiempos remotos, los poderosos han requerido del apoyo de magos, sabios, sacerdotes o científicos poseedores de conocimientos vedados a la mayoría sometida. En esta medida, han podido controlar o influenciar la adquisición, comunicación y almacenaje de conocimiento e información como medio para imponer a otros la visión del mundo y la realidad que más convenga a sus necesidades de dominación legítima. Esto implica que, además de la

base *objetiva* de poder que confiere el disponer de la mayor cantidad de recursos de conocimiento (sabios, magos, sacerdotes, expertos, universidades, *think-tanks*, tecnología, etc.), la eficacia en el ejercicio de este poder también depende de la *imagen* que esta base sea capaz de imbuir en la mente de los sujetos sobre los que se ejerce el dominio.²¹

Los cuatro aspectos del poder se apoyan y refuerzan mutuamente. Aún así, es preciso tener en cuenta que no hay motivo para esperar que evolucionen sincrónicamente; de igual modo, ninguno se sobrepone a los otros en todo momento. Quien domina sobre los cuatro aspectos del poder estructural es el más poderoso en la economía política internacional y en el mundo de nuestros días; el verdadero *aegemon*.²²

Esto puede representarse en un esquema similar a una pirámide de cuatro aristas, la cual puede siempre apoyarse en cualquiera de sus lados. En adelante, este esquema servirá para interpretar el desarrollo histórico del poder de Estados Unidos en el mundo. No menos importante para los propósitos de este trabajo es el que sirva también para explicar cómo el análisis unidimensional acerca del lugar de Estados Unidos como superpotencia mundial ha caído en serios errores.

El enfoque, que se ha convertido progresivamente en paradigma, de estabilidad hegemónica ha resultado el intento más discutible de compromiso entre el paradigma realista y el paradigma liberal mediante el análisis de regímenes internacionales. Expondré ahora las

²¹En este sentido, me parece que la idea de Strange acerca del poder en la estructura de conocimiento no se detiene mucho sobre su traducción en *dominio*; es decir, la racionalización social (en el ámbito comunitario, social, nacional o internacional) sobre la que se sostiene el ejercicio cotidiano de imponer los propios deseos sobre la conducta ajena.

²²Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony", *op. cit.*, p. 558.

premisas y preguntas del enfoque, así como su evolución intelectual, para terminar en sus recomendaciones de política pública.

El paradigma de estabilidad hegemónica

Es, pues, el momento de hacer un sano ejercicio de "sociología de los estudios internacionales", que permita comprender las razones por las cuales un mito, el de la pérdida estadounidense de hegemonía, ha arraigado tanto en la comunidad de especialistas, y en la opinión general, hasta el punto de tomarse por un hecho incuestionable.²³

Para ello, es necesario examinar dos cosas. Primero, el origen de las premisas básicas de los estudios que justifican la falta de cooperación en la economía política internacional, específicamente durante los años setenta, con el argumento de la pérdida del poder hegemónico de Estados Unidos. Segundo, es preciso hacer un examen de la evidencia histórica (en el siguiente capítulo de esta investigación) y verificar la validez del enfoque de estabilidad hegemónica.

Empecemos ahora por discutir dos de sus premisas: la primera sostiene que Estados Unidos ha perdido su poder hegemónico en el sistema internacional; la segunda, que esta pérdida de poder es la causa de la inestabilidad y falta de objetivos claros en la economía política internacional, especialmente en el área de comercio.

Es pertinente advertir que hay dos vertientes de este enfoque, que bien pueden denominarse como la versión "fuerte" y "laxa" de la estabilidad hegemónica. La primera sostiene

²³Strange, *ibid.*, p. 552,

que la potencia hegemónica producirá orden y estabilidad en el mundo cuando usa su poder para imponer orden sobre los demás actores en una economía internacional interdependiente; la segunda afirma que el poderío hegemónico es una condición necesaria, pero no suficiente, para establecer el orden, que la presencia de la potencia hegemónica sólo aclara parcialmente por qué el orden y la estabilidad han prevalecido en el sistema económico internacional algunas veces o el desorden y la inestabilidad en otras.

No es claro cómo puede uno definir los rasgos que permiten reconocer a una potencia hegemónica, aunque Russett ha hecho una buena distinción entre la base de poder de la potencia hegemónica y su capacidad para afectar eficazmente los acontecimientos en la economía mundial.²⁴ Considero útil subsumir la base de poder a que se refiere Russett dentro de la noción de poder estructural, que también incluye la capacidad de afectar acontecimientos.

No obstante, la cualidad hegemónica de una gran potencia no reside tanto en su poder estructural, sino en algo cercano a la concepción que sobre el concepto tuviera Antonio Gramsci, y que, Strange, sin decirlo explícitamente, incorpora en su definición: la habilidad para imponer un marco interpretativo de normas (e incluso imágenes) que todos perciben como legítimas. Conviene así explorar el concepto de capacidad hegemónica como *el dominio que un Estado tiene sobre la definición de los términos bajo los que se conducen las relaciones internacionales en el sistema mundial*.

²⁴Russett, Bruce, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony: or, Is Mark Twain Really Dead?", *International Organization* vol. 39 (1985), pp. 207-232.

Ahora bien, la amplia difusión del enfoque convencional de estabilidad hegemónica coincide con el fin del patrón de convertibilidad oro-dólar, a principios de los años setenta, junto con la publicación del libro de Charles Kindleberger, *The World in Depression*, según el cual la depresión de entreguerras (y el consiguiente aumento en la tensión internacional que abrió paso a la guerra) se debió fundamentalmente a la falta de voluntad estadounidense para cumplir con las tareas que Gran Bretaña había abandonado: el abastecimiento de crédito y capital para la inversión productiva en los principales centros de actividad económica mundial, así como la garantía de préstamos a corto plazo para estabilizar balanzas de pagos en las principales economías del sistema internacional.²⁵

Luego vino otra importante contribución a la difusión del enfoque, la de Robert Gilpin. Según ésta, el declive hegemónico de la Gran Bretaña sirve para prevenir a Estados Unidos de un grave error, el de permitir a las transnacionales invertir profusamente en el exterior, especialmente en países rivales, en detrimento de la economía interna; es decir que la potencia hegemónica enfrenta el dilema de activar a la economía mundial en su propio perjuicio, pues cobija el desarrollo técnico y financiero de quienes eventualmente amenazarán su preeminencia internacional.²⁶

Un refinamiento posterior al de Gilpin fue el de Mancur Olson, quien añadió al estudio de la decadencia el razonamiento de la perspectiva de acción colectiva. De acuerdo con esta lógica, la potencia hegemónica proporciona al resto de los Estados *bienes colectivos*, que nadie

²⁵Véase Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, London, Allen Lane, 1973.

²⁶Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation: the Political Economy of Foreign Direct Investment*, New York, Basic Books, 1975.

más puede generar; esto favorece a aquellos a tal punto que puede considerarse que viajan gratuitamente (lo que en la jerga anglosajona de la acción colectiva se denomina *free-riding*) en el navío que dirige la superpotencia. Con el tiempo, surgen coaliciones dentro de ésta, celosas de los privilegios que otros han ganado al amparo de la hegemonía, buscadoras de rentas, las cuales tienden a sustraer del Estado dominante primero el poder económico, luego el político, frente a otras potencias exentas del lastre de estos grupos ineficientes y conservadores.²⁷

Más tarde, Robert Keohane, en *After Hegemony*, predijo que la erosión de la hegemonía estadounidense hará de la cooperación internacional un fenómeno cada vez más raro. En todo caso, poca cooperación es mejor que ninguna; los aliados de Estados Unidos tienen que acostumbrarse a esta nueva "realidad" y encontrar nuevos mecanismos de cooperación.²⁸ Según él, los regímenes internacionales que nacieron al amparo de la hegemonía estadounidense son un eficaz mecanismo de cooperación "post-hegemónica". Una importante recomendación de política pública internacional en su libro señala que lo mejor que puede hacer Estados Unidos, ahora que se encuentra en declive, es atenerse a la cooperación multilateral por medio de los regímenes; "amarrarse al mástil" (como Ulises ante el canto de las sirenas) es mejor que obstaculizar la cooperación que facilitan las instituciones.²⁹

²⁷Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Conn., Yale University, 1982.

²⁸Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1984, p. 16. Vale la pena aclarar que Keohane toma una prudente distancia de quienes sostienen las premisas del enfoque de estabilidad hegemónica, aunque da por un hecho que la hegemonía estadounidense se ha agotado.

²⁹Creo que la importancia que concede Keohane a la función de las instituciones como apoyos importantes de la cooperación internacional nace de la misma preocupación normativa que anima mi investigación. No obstante, el énfasis de la hipótesis de la interdependencia en la eventual necesidad de cooperar no termina de persuadirme de que la cooperación basta para suplir el liderazgo hegemónico y, por ende, la estabilidad del sistema internacional. Por ejemplo, más tarde veremos que la cooperación entre los países más desarrollados por sostener el precio del dólar a fines de los setentas y durante los ochenta no impidieron que el déficit estadounidense creciera escandalosamente.

Ahora bien, es razonable el nexo que establece el enfoque de estabilidad hegemónica entre estabilidad de la economía internacional y la capacidad de una potencia dominante para apoyarla: en realidad, la evidencia histórica apoya este punto, como se constata en el agudo estudio de Kindleberger. No obstante, es objetable la utilidad de extrapolar (como posteriormente se ha hecho) el clivaje de Gran Bretaña con la supuesta decadencia del poder estadounidense. El problema con esto reside en la confusión en que se incurre al examinar el poderío británico. Nadie duda del poderío estratégico del imperio más grande del mundo moderno; pero no queda claro que la fortaleza económica británica residiera *solamente* en su capacidad de exportación manufacturera.

No es plausible, por lo tanto, la relación automática que el enfoque establece entre disminución de la tasa de exportaciones manufactureras, o de productividad en este renglón, la decadencia de una potencia hegemónica, y la inestabilidad de la economía mundial. Así, esta perspectiva tiende a confundir la cualidad hegemónica de la superpotencia mundial en la economía política internacional, más relacionada con su base multiestructural de poder y su liderazgo, con el ejercicio directo de su poder en la arena comercial.

Antes de remitirnos con más detalle a la evidencia histórica, falta encontrar el nexo causal entre la base estructural del poder hegemónico y su expresión concreta en el comportamiento comercial, lo mismo de la potencia dominante que del resto de los Estados. Mi intención es ahora llegar a la construcción de un modelo de conducta comercial, a una tipología, que permitirá formular una hipótesis razonable acerca de la aparente contradicción entre la preponderancia

y con éste el proteccionismo estadounidense.

estadunidense en la economía política internacional y lo que identifiqué como falta de voluntad hegemónica en la conducta comercial de Estados Unidos.

3. Política comercial: las fronteras de la Tercera Imagen y el Estado como variable mediadora

El problema de los niveles de análisis

Por el momento, la tarea es determinar si el comportamiento comercial estadounidense está dictado por el sistema internacional o por la política interna norteamericana; lo que equivale a colocarse en los límites del paradigma realista. Analíticamente, la variable dependiente, el objeto a explicar, es el comportamiento comercial de la potencia dominante: proteccionista o liberal; la variable independiente, el factor explicativo del fenómeno a estudiar, permanece incierta. Decidir si se trata de un cambio proveniente de la economía política internacional o de presiones políticas internas conduce a dos variaciones distintas sobre el mismo tema.

Este dilema remite a los niveles a que me referí al comienzo de este capítulo. Así, al tratar de explicar la política de comercio exterior estadounidense, los académicos han empleado convencionalmente dos enfoques: el sistémico (primera imagen) y el de grupos de presión (centrado en la sociedad, o de segunda imagen).³⁰

³⁰Al enfoque sistémico pertenece el trabajo de Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Nueva York, Basic Books, 1986; así como el de Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1987. En cambio, al enfoque de grupos de presión pertenece el trabajo de Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1989, y el de Helen Milner,

Robert Keohane sugiere, adecuadamente, que la explicación sistémica, la de tercera imagen, es un primer paso indispensable en la explicación de la política económica internacional, aún si el investigador decide tomar en cuenta la política interna, pues debería permitir aplicar por lo menos un estándar comparativo implícito, un punto de referencia, del mismo modo que si se tratara de un tipo ideal.³¹

Desde la perspectiva de tercera imagen, Robert Gilpin ha comenzado por reconocer que la interdependencia económica internacional es consecuencia de uno de los rasgos más distintivos de la historia moderna: el surgimiento de un sistema de intercambios de mercado para organizar las relaciones económicas entre naciones. Al parecer, los costos de la creciente interdependencia de mercado entre economías nacionales frecuentemente implican la disrupción de los valores centrales de una sociedad y mayor vulnerabilidad frente a la influencia del exterior. Por estas razones, las sociedades entran libremente en relaciones de mercado extensivas cuando las ganancias percibidas exceden los costos percibidos, o cuando las relaciones de mercado les son impuestas por una sociedad *superior* (*sic.*).

Es claro que esto ocurre en función del poder que un estado tiene, lo cual le permite participar en el desarrollo del mercado internacional. Es la fortaleza interna para ajustarse a la incertidumbre que implica la exposición al exterior, junto a la capacidad de influir en la

Resisting Protectionism; Global Industries and The Politics of International Trade, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1988.

³¹"Un análisis en el plano internacional [sistémico] no es ni una alternativa al estudio de la política doméstica, ni un suplemento de ésta [...], por el contrario, es la **precondición** para el análisis comparativo efectivo. Sin una concepción de los problemas externos, presiones y retos comunes [...] nos falta una base analítica para identificar la función de los intereses y presiones internos". Citado en "Introduction: approaches to explaining American foreign economic policy", por John Ikenberry, David A. Lake y Michael Mastanduno [editores], *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1988, p.4.

configuración del entorno externo, lo que garantiza un desempeño seguro en el mercado internacional. El valor del análisis de Gilpin es considerable, pues constituye un argumento convincente a favor de la primera premisa del enfoque de estabilidad hegemónica: una potencia hegemónica tiende a apoyar el liberalismo económico.³²

Los campeones de un mercado mundial interdependiente son los más poderosos y, sobre todo, *económicamente más eficientes*. Se precisa de eficiencia como de poder. Poder sin eficiencia tiende a la creación de economías de tipo imperial-mercantilista. Eficiencia sin la correspondiente fuerza político-militar es incapaz de inducir a sociedades más poderosas a asumir los costos de un sistema de mercado.³³

En contraste con este sistema ideal, puede decirse que el rasgo común a las distintas variedades del pensamiento y la práctica mercantilistas es la subordinación parcial de la economía a las necesidades que el Estado y la sociedad perciben en términos de riqueza y seguridad. Se puede describir al mercantilismo como *la búsqueda de seguridad por medios económicos*. Así, Jacob Viner decía que:

"...todos los mercantilistas, cualquiera que fuera el período, país o estatus de individuos particulares, se suscribirían a **todas** las siguientes proposiciones: (1) la riqueza es un medio absolutamente necesario para tener poder, sea éste para la seguridad o para la agresión; (2) el poder es esencial o valioso como medio para la adquisición o la retención de riqueza; (3) el poder y la riqueza son metas últimas apropiadas para la política nacional; (4) hay armonía de largo plazo entre estos fines, aunque en circunstancias particulares puede ser necesario por un

³²Robert Gilpin, "art. cit.", p. 22.

³³Un sistema de mercado es aquél en el que bienes y servicios se intercambian para maximizar las ganancias de compradores y vendedores individuales. La naturaleza del mercado se define por dos características: apertura y competitividad. Un mercado perfecto y autorregulado está abierto a todos los actores potenciales y ningún individuo puede determinar los términos de intercambio. En este sistema, la economía constituye una esfera más o menos autónoma.

tiempo hacer sacrificios económicos en el interés de la seguridad militar y, por lo tanto, de la prosperidad a largo plazo.³⁴

De acuerdo con Gilpin, si las causas de la economía mundial interdependiente, que prevalece en la actualidad bajo la égida hegemónica, fueron necesarias --las propiamente sistémicas--, no fueron suficientes. Existen también aquellas que tiene que ver más con atributos *internos* del estado en cuestión: cambios en la economía del país en ascenso, en su estructura institucional, así como en su pensamiento económico. Pertenecen a la segunda imagen a que ya me he referido (en el plano de la política interna).

Es decir que, si bien el ascenso de una potencia hegemónica induce a la adopción y expansión de un sistema internacional de mercado, *se requiere que su voluntad esté orientada al intercambio libre, multilateral y recíproco*. A esto contribuye la aceptación de un cuerpo doctrinal de pensamiento económico que racionalice (en el sentido weberiano) este sistema. Pero más importante aún es la configuración institucional en que se materializan las ideas, el resultado final del proceso racionalizador orientado por valores del que Weber ya se ha ocupado extensamente. Esto permite sostener, entonces, que *factores internos hacen las veces de causas precipitantes de otras condiciones necesarias, dictadas por el sistema internacional*.

Alemania era dominante en la economía política europea a principios de este siglo y no por ello siguió una senda liberal. En este caso, el pensamiento económico de la Escuela Histórica mercantilista (cuyo exponente más importante ha sido Friedrich Liszt) tuvo una función muy importante en el diseño de una política de corte nacionalista y antiliberal, filtrada a través de una

³⁴ Consúltense al respecto el esclarecedor estudio de Leonard Gomes acerca de los orígenes intelectuales de la doctrina liberal y la mercantilista en la teoría económica del comercio internacional, *Foreign Trade and the National Economy: Mercantilist and Classical Perspectives*, London, MacMillan Press, 1987.

estructura institucional *ad hoc* para el diseño de la política comercial: juntas planificadoras, esquemas destinados a fijar cuotas de importaciones y exportaciones de bienes selectos a mercados predeterminados en Europa central, etcétera.

Empero, el pensamiento mercantilista tuvo el mérito de señalar que la promoción del libre comercio por parte de la Gran Bretaña, entonces hegemónica, obedeció a un interés nacional concreto y que este sistema no era en modo alguno verdaderamente cosmopolita, pues la Gran Bretaña lo apoyaría sólo si favorecía sus intereses como superpotencia.

Así, si una superpotencia *percibe* que sus metas de crecimiento, o de seguridad, no están satisfechas bajo el sistema existente, puede romper con la ortodoxia liberal internacional. En este momento se agota, factiblemente, su "voluntad" de hegemonía ante el sistema económico liberal. La evidencia histórica ha sugerido a los estudiosos que, en el caso del declive británico, éste y el surgimiento de economías más poderosas llevaron a la *formación de bloques comerciales* desde los acuerdos de Ottawa en 1932, lo cual creó el sistema comercial preferencial de la *British Commonwealth*. Gilpin dice que

aunque los orígenes intelectuales de este sistema [el de bloques económico-comerciales] se remontan hasta el siglo diecinueve, cuando algunos escritores buscaban respuestas al desafío de las economías norteamericana y alemana, la causa inmediata para tal decisión fue el inicio de la depresión, la contracción del comercio mundial y el derrumbe del sistema multilateral.³⁵

³⁵Gilpin agrega: "durante periodos de liderazgo internacional débil, las relaciones económicas internacionales tienden a estar caracterizadas por una reversión al mercantilismo (nacionalismo económico), competencia intensa y regateo entre las potencias económicas dominantes, así como la fragmentación de la economía mundial interdependiente y liberal en bloques exclusivos, nacionalismos rivales y alianzas económicas. *art.cit.*, p. 61. El papel de la voluntad de una superpotencia me parece central como variable que hace más congruente una explicación multidimensional de la estabilidad hegemónica.

Sin embargo, al extender la experiencia británica al presente estadounidense, el enfoque convencional (el unidimensional) de pérdida hegemónica señala que la ineficiencia de la economía norteamericana en la producción de manufacturas es una razón necesaria de la ruta hacia el mercantilismo. Pero no llega a identificar la causa directa del lado de las preferencias económicas de los tomadores centrales de decisiones (e, incluso, de los académicos que les asesoran); y especialmente en el cambio de las instituciones responsables de la elaboración de la política comercial.

Algo que resalta en el reciente estudio de Joseph Nye, *Bound to Lead*, en reacción explícita al estudio de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of The Great Powers*, es que rompe con la imagen que se ha tenido de las más importantes potencias hegemónicas de la era moderna: primero, Gran Bretaña y, luego, Estados Unidos. Sorprende la idealización que algunos especialistas han hecho de la era dorada de la hegemonía de estos dos países. Por ejemplo, un acercamiento a la *Pax Britannica* muestra que este país ocupaba, para 1870 (en el cenit de su poder hegemónico), el tercer lugar en producto nacional bruto --después de Rusia y Estados Unidos; y el tercer lugar en gasto militar --después de Rusia y Francia. La ventaja británica se hallaba en el renglón de manufacturas, comercio, finanzas y poder naval.³⁶

La observación de Nye apoya la premisa de que las medidas de poder parciales son inadecuadas para el análisis del comportamiento hegemónico, y que éstas cambian en diferentes épocas. Pero más importante es recordar que, independientemente de la idealización que se ha hecho de la hegemonía británica, hay en efecto una relación entre la estabilidad de un sistema

³⁶Nye, *op. cit.*, p. 39. Véase también Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, N.Y., Random House, 1987.

interdependiente de mercado y el *comportamiento* de la potencia preponderante, irresponsable o no.

Este comportamiento no se explica sin tomar en cuenta factores políticos dentro de la potencia en cuestión, por lo que nos falta un marco analítico que nos permita pasar de la primera a la segunda imagen, y viceversa. Más aún, para hacer esto, falta también aclarar la función de un elemento fundamental para un análisis realista, sin el cual toda discusión acerca del comportamiento estatal pierde sentido: la noción del Estado como actor racional unitario. En los párrafos siguientes, veremos que el llamado "interés nacional" es más que la entelequia que los liberales intentan diluir; pero más aún que el caos burocrático que proponen algunos de ellos.³⁷

Estado e interés nacional: una perspectiva institucional

El enfoque que interesa en este trabajo de investigación es uno que puede denominarse *Estado-céntrico*, en tanto concibe al estado como un elemento fundamental en el análisis de política comercial; pero se le puede agregar el nombre de *institucional* en tanto también lo concibe como un conjunto de arreglos institucionales que han perdurado a través del tiempo. Pensar de este modo ayuda a entender la habilidad de los funcionarios gubernamentales para alcanzar sus objetivos a la luz de límites tanto internacionales cuanto internos.

³⁷La última es la interpretación de la nueva corriente liberal (yo diría neoconservadora) del análisis de opción pública (*public choice*), muy en boga últimamente, y no lejana a los estudios (más familiares para nosotros) de las relaciones transnacionales, e incluso trans-burocráticas. Si se quieren rastrear antecedentes de esta visión en las relaciones internacionales, véase el trabajo pionero de Graham Allison (véase *supra*, nota 1).

Incluso si supusiéramos que el estado es una abstracción del siglo pasado, y que las burocracias y sus miembros se comportan en forma mezquina, aunque racional, éstas se toparán también con filtros institucionales que no cambian al ritmo de sus preferencias. Lo mismo puede responderse a los liberales pluralistas; pues no hay grupo que pueda ignorar límites, o conductos, insitucionales anteriores a sus intereses. El estado entendido así sirve como una importante variable independiente o interventora entre fuerzas internacionales, por un lado, y la fuerzas sociales y políticas internas, por el otro; entre segunda y tercera imágenes.

Una importante limitación de las interpretaciones que combinan el análisis de segunda y tercera imagen es la concepción ampliamente extendida del Estado americano como uno muy débil frente a su sociedad (esto es, débil ante presiones de los actores privados). Varios autores han tratado de mostrar las limitaciones de la concepción del Estado débil y buscan determinar las fuentes del poder del Estado a través del tiempo y de áreas temáticas.³⁸

La idea del Estado débil nos dice, por ejemplo, algo acerca de la situación del Estado norteamericano respecto a países de industrialización avanzada (como Francia o Japón), pero poco acerca de cómo y cuándo el Estado norteamericano ha tenido impacto en la política económica exterior, tanto como actor cuanto como institución perdurable.

Stephen Krasner han marcado un importante hito en la investigación acerca de la capacidad relativa del Estado norteamericano para responder a los desafíos planteados por la creciente complejidad de la economía internacional. En *Defending the National Interest*, Krasner

³⁸Este ha sido el trabajo de académicos como David Lake, en *Power, Protection and Free Trade: Internationaional Sources of US Commercial Strategy 1887-1939*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1988; John Ikenberry, en *Reasons of State: The Oil Shocks of the 1970's and the Capacities of the American Government*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1988.

se propone demostrar que el Estado es un actor autónomo, que la política tiene un lugar bien definido frente a la red de intereses económicos, y que el interés nacional no es algo que definan caprichosamente los actores privados, sino el propio Estado. Así, el interés nacional se define como

un conjunto de preferencias ordenadas transitivamente y preocupadas de promover el bienestar general de la sociedad a través de un largo período de tiempo.³⁹

El argumento de que se vale Krasner para apuntalar su perspectiva estructuralista y concluir que el interés nacional definido en términos políticos puede no coincidir con los intereses económicos de grupos (e incluso de la economía estadounidense en su conjunto), es la importancia del motivo ideológico que subyace al comportamiento estatal.

Así, el Estado puede llegar a poner al país en serios problemas si *cree* que su poder en el mundo le exige cumplir con otros objetivos además del de la estabilidad nacional. Podemos también poner de cabeza el argumento de Krasner: ¿y si el Ejecutivo estadounidense pusiera en serios problemas al mundo si *cree* que la estabilidad interna le exige cumplir con objetivos más importantes que lo que indica su poder en el sistema internacional?⁴⁰

Pero, a pesar de las presiones bajo las que se encuentra Estados Unidos en la economía internacional, Judith Goldstein encuentra (ante nuestra incredulidad) que durante los años setenta y ochenta la política comercial de Estados Unidos se ha mantenido sorprendentemente liberal a pesar del declive relativo del país dentro de la economía internacional y la creciente penetración

³⁹Stephen Krasner, *Defending the National Interest*, *op. cit. supra* (nota 14), p. 81.

⁴⁰Para Krasner, el Estado está representado por tomadores centrales de decisiones en, situados en la cúspide del gobierno: el Presidente y el Secretario de Estado son los más relevantes. Krasner, *ibid.*, pág 83 y ss.

de importaciones en sectores clave de la economía norteamericana. El argumento de Goldstein hace énfasis en el modo en que la idea dominante del liberalismo llegó a incorporarse a las instituciones estatales: este nexo entre ideas e instituciones, a su vez, ha servido como un freno a las presiones proteccionistas y le ha permitido a Estados Unidos mantener una política comercial liberal a pesar de su relativo declive económico.⁴¹

Si concedemos cierto crédito a este argumento, tendremos que la estructura institucional es un eficaz mediador entre los intereses del Estado y las presiones políticas internas. Incluso, los funcionarios pueden, como bien apunta Stephen Haggard, adoptar tres estrategias para fortalecerse frente a los grupos internos de presión, en materia de política económica exterior: a)cambiando el marco institucional; b)haciendo de asuntos internos asuntos de política exterior por medio de coaliciones transnacionales: c)movilizando a grupos favorables.⁴²

La variable institucional influye también el modo en que los intereses representados por los congresistas afectan la política comercial. Respecto a esto, un punto de vista optimista, y profundamente comprometido con la doctrina liberal es el de Robert Pastor, quien sostiene que el Congreso en Estados Unidos puede ser tanto o más liberal que el Ejecutivo; más aún, afirma que el Congreso, en un proceso evolutivo de tipo administrativo, se ha vuelto más apto para interpretar el interés comercial estadounidense de largo plazo. El punto del autor es que en Estados Unidos existen grupos poderosos de amplia membresía que son capaces de cabildear en el

⁴¹Véase el artículo de Judith Goldstein, "Ideas, Institutions and American Trade Policy" en Ikenberry *et. al. op. cit.*, pp. 179-218.

⁴²John Ikenberry coincide en cuanto a la capacidad de las instituciones estatales de influenciar los intereses de los actores sociales por medio de una estructura *ad hoc* de premios y castigos que le permiten dividir bloques opositores a su política.

Congreso, aliados con los medios de comunicación, en nombre del "bien común", o del "interés general".

Al final, lo que antes era asunto de muy pocos en cuanto a la elaboración de la legislación se ha vuelto asunto de muchos. Esto, no obstante, no tiene por qué llevar a un compromiso liberal, congruente y unitario hacia el liberalismo, como hace pensar el optimismo de Pastor. En realidad, Pastor encuentra que los legisladores pueden responder hoy más a intereses generales que a intereses particulares, pero supone demasiado confiadamente que el público estadounidense está del todo comprometido con el liberalismo comercial de modo por demás racional.

Paradójicamente, como señala Hellen Milner, algunos de los intereses norteamericanos económicamente más poderosos, aquellos de las compañías multinacionales, son los que más apuestas tienen en la liberalización de mercados en el exterior, pues el proceso productivo en estas compañías está altamente especializado en unidades separadas por todo el mundo. En realidad, que el Congreso sea poco o muy proteccionista tiene que ver menos con sus cambios de actitud que con el tipo de estructura institucional, que permite acceso a unos intereses más que a otros --proteccionistas o liberales.⁴³

Después de haber examinado la conexión compleja entre sistema internacional y economía mundial a la luz de las perspectivas realista y liberal, siempre con el fin de evaluar los orígenes y alcances del enfoque de estabilidad hegemónica, falta elucidar cómo se relaciona esto con el comportamiento comercial de los Estados. Hemos seguido de cerca la conexión que este

⁴³Hellen Milner, "Trading Places: Industries for Free Trade", en John S. Odell y Thomas Willett [compiladores], *International Trade Policies; Gains from Exchange between Economics and Political Science*, Ann Arbor Mich., The University of Michigan Press, 1990, pp. 141-172. Milner soslaya el hecho de que los intereses a favor del libre comercio han encontrado formas más o menos eficaces de pasar por encima del proteccionismo, en perjuicio de sus competidores extranjeros, con lo que se premia la ineficiencia y la monopolización de mercados.

enfoque hace entre la preponderancia de una potencia y su actitud hacia el sistema comercial internacional, descrita por el grado de apertura o cerrazón de éste. Así entonces, podemos continuar esta conexión con el fin de diseñar una tipología que nos ilustre los casos elementales de comportamiento comercial de acuerdo con dos variables básicas: poder estructural y grado de apertura comercial. El resultado puede resumirse en la tabla siguiente

		I = (+, +)
y	Mercantilista-imperial.	Liberal-Hegemónico.
	Proteccionista-periférico.	Liberal-periférico.
		III = (+, -)
		x

x= Orientación comercial

y= Poder estructural

De acuerdo con esto, un Estado con poco poder estructural y poco abierto al comercio puede caracterizarse, en un caso extremo, como Proteccionista-periférico. Este Estado se caracterizaría por imponer fuertes barreras al comercio, siempre que mantuviera una mínima capacidad para sostener una economía de subsistencia en un Estado cercano a la autarquía. La

incidencia del comportamiento de este tipo de Estado sobre la economía política internacional sería del todo insignificante. Por tratarse de un caso extremo, su irrelevancia es tal que podría dejar de existir, sin consecuencias para el sistema, a menos que los actores con mayor peso se interesaran en él, y quisieran inducir un cambio en su comportamiento.

Un Estado con poco poder estructural, pero abierto al comercio con el resto de los actores en el sistema internacional, puede caracterizarse, de nuevo en un caso extremo, como liberal periférico. Su apertura hacia el intercambio de bienes le beneficiaría considerablemente en la medida en que su producto destinado a la exportación cuente con términos de intercambio favorables. Como beneficiario de un sistema abierto de comercio, constituiría su defensor activo, pero la importancia de su apoyo resultaría prescindible para sostenerlo.

Las características que distinguen la posición de ambos Estados en la economía política internacional, según su grado de vulnerabilidad, son interesantes. La primera vulnerabilidad relativa que parece común a ambos Estados es la estratégica; su posición geopolítica no los hace importantes para las potencias, y tampoco son mercado importantes en el escenario mundial. En cuanto a la estructura de producción, el segundo tipo de Estado cuenta con menor vulnerabilidad, sólo si puede ajustarse a choques provenientes del mercado internacional. Ambos representan una proporción mínima de las operaciones de crédito en la economía mundial; pero su vulnerabilidad relativa varía en la medida en que estén integrados en la estructura de crédito:

el más expuesto es el más vulnerable. Por lo que respecta a la estructura de conocimiento, el Estado proteccionista periférico estaría menos expuesto a la influencia cultural del exterior, como es casi obvio. En cambio, el Estado liberal-periférico participaría de las corrientes culturales prevaletentes en el exterior, aunque como consumidor neto de puntos de vista externos.

Un Estado con gran poder estructural, al mismo tiempo orientado en favor del comercio libre, puede caracterizarse como liberal-hegemónico. Su poder le permite constituirse como potencia hegemónica, no en el sentido de potencia dominante en la arena estratégico-militar, sino de líder indiscutible de la economía política internacional en sus cuatro estructuras: de seguridad, de producción, de crédito y de conocimiento; este liderazgo se expresa en la capacidad de esta potencia para establecer los términos y modos de conducta bajo los que opera el sistema en su conjunto, y en su voluntad de preservar la estabilidad de éste, aún a costa de algunos de sus intereses inmediatos.

Su ventaja productiva y crediticia se expresa en un uso indiscutidamente eficiente de recursos escasos. La amplitud y competitividad del mercado mundial es a la vez causa y consecuencia de su poderío, pues reproduce las condiciones de innovación que están en la base de éste. A diferencia de los dos tipos descritos arriba, su exposición y apertura hacia la estructura mundial de crédito es la imagen de su hegemonía, en tanto define los parámetros del exterior. Su capacidad de ajuste a los cambios en la esfera de producción y crédito es muy elástica, o casi automática, por lo que aumenta su preferencia por el libre comercio. Asimismo, puede contar con un amplio mercado interno, lo cual aumenta su influencia sobre los demás participantes en el mercado. Finalmente, tiene la capacidad de crear, reproducir y difundir los patrones dominantes

de lo que suele llamarse "cultura universal". Particularmente, puede hacer que la imagen del mercado como esfera aislada de la distribución estratégica del poder parezca *natural*; de "internalizar" la falacia económica descrita por Polanyi. En términos generales, puede aceptarse que el sistema interdependiente de intercambio libre de bienes depende críticamente del apoyo de la potencia hegemónica; del mismo modo en que este apoyo depende de una percepción adecuada de su propio poder.

En cuanto al último tipo, el de la potencia mercantilista-imperial, su poder estructural es equiparable al del tipo anterior; pero difiere de él sustancialmente. Para ésta, el poder estratégico sería mucho más importante que el poder de producción. Concedería entonces menos importancia al criterio de eficiencia, y más al de poder efectivo. Sus necesidades productivas estarían subordinadas a sus necesidades de seguridad. Su poca valoración de un sistema amplio de intercambios comerciales le induciría a la captura de mercados cautivos, o semicautivos, por medio de una razón de dominio en la que la fuerza, y el ejercicio de poder efectivo, sería el principal ingrediente. Su interés en la difusión de valores y conocimiento sería bajo, pues preferiría utilizar el poder que confiere el conocimiento vedado a los débiles, o a sus adversarios. Así, concede una importancia considerable al valor de la información. En general, su capacidad de ajuste a la incertidumbre proveniente del exterior es sensiblemente menor a la del tipo liberal hegemónico.

Ahora bien, no basta la pura presencia de estas combinaciones de factores para obtener el comportamiento descrito en estos tipos ideales. De acuerdo con la tradición interpretativa en las ciencias sociales, no importa tanto el constatar que los tipos ideales no coinciden con la realidad, tanto como explicar cuáles son los factores que explican la desviación; que en este caso

precisa una explicación de la aparente incongruencia entre la primacía de Estados Unidos en el mundo y su agotamiento en la defensa del comercio libre. Por eso, es preciso volver sobre la estructura formal de la hipótesis convencional de estabilidad hegemónica, para entonces diseñar un modelo alternativo que nos llevará a la hipótesis de este trabajo. Si comenzamos por definir las variables relevantes X , o independiente, y Y , la dependiente; entonces

X = Distribución de poder en el mundo.

Y = Grado de apertura (o cerrazón) comercial del sistema internacional.

$$X \Rightarrow Y$$

Ya se dijo que el enfoque convencional de estabilidad hegemónica indica que la presencia de una potencia dominante es condición suficiente para que el sistema económico, especialmente el comercial, internacional mantenga una orientación liberal. De igual modo, sugiere que, cuando el poder de la potencia dominante declina, las presiones proteccionistas aumentan, mientras que el otrora *aegeomon* está cada vez menos dispuesto a cubrir los costos que representa la defensa del desgastado sistema. También hemos visto que el enfoque simplifica demasiado la realidad, y que sus medidas de poder son unidimensionales, lo que empaña la comprensión de la relación prevaeciente entre distribución de poder y proteccionismo.

Para el enfoque convencional, X equivale a poder puramente económico, mientras supone que la ventaja estratégica estadounidense se mantuvo constante hasta fines de los sesenta; más aún, reduce el valor de esta variable a la capacidad estadounidense para exportar manufacturas, en

buena parte debido a la mala analogía que hace entre la ya clásica experiencia británica y la experiencia estadounidense contemporánea. En último caso, el enfoque insinúa que el proteccionismo es inevitable y rebasa las capacidades estadounidenses. En este estudio, en cambio, considero que el valor de X es un agregado de cuatro factores

X_1 =Poder en la estructura de seguridad.

X_2 =Poder en la estructura de producción.

X_3 =Poder en la estructura de crédito.

X_4 =Poder en la estructura de conocimiento.

A partir de la experiencia estadounidense en el actual desarrollo de la economía política internacional, conviene incluir en la notación dos variables suplementarias de las anteriores, a saber

X' = Poder estructural = $(x_1+x_2+x_3+x_4)$

Y' = Grado de apertura (o cerrazón) comercial estadounidense.

Para explicar la paradoja, arriba mencionada, de por qué una potencia dominante abandona, o pierde, su liderazgo hegemónico en el apoyo al liberalismo comercial, he echado mano de lo que ya otros estudiosos (Patricia Dillon, John S. Odell y Thomas D. Willett) denominan *hipótesis condicional*. Coincido con ellos en que el análisis de la conducta comercial de los Estados ha llevado a la adopción de esquemas explicativos cada vez más complejos; y que esta complejidad hace cada vez más difícil la tarea de aislar las causas que inciden de modo más

directo sobre dicho comportamiento. Mi investigación no es la excepción. Y, puesto que no podemos aún llegar a una solución teórica poderosa que nos explique *todos* los factores que influyen en el comportamiento comercial que nos interesa en un sólo marco analítico, la estrategia que conviene al caso indica algunos pasos a seguir en la construcción de hipótesis.⁴⁴

Primero, tenemos la tarea de aclarar cuáles son las variables que explican el comportamiento *Y*; tenemos, como ejemplo de éstas, *X, J, B* y *C*, que se explican a continuación. Observamos entonces que parece improbable que *X, J, B* y *C* sean igualmente válidas bajo todas las circunstancias. Podemos entonces identificar la variable *M*, de modo que la variable *X* tiene el mayor efecto sobre (o la mayor relación con) la variable *Y* cuando *M* está presente que cuando no lo está. Si entonces logramos especificar en qué condiciones está ausente *M*, de modo que *X* es menos sólida como variable independiente, habremos afinado sensiblemente nuestra estructura teórica más amplia (en este caso la realista para el estudio de las relaciones internacionales).

Incluso, puede ocurrir que *M* se localice entre los hallazgos existentes, incluidos en este ejemplo *J, B* y *C*. De ser así, la estrategia mencionada puede construir enlaces entre ellos. Si una variable condiciona los efectos de otras, y no es dependiente de ellas, se le puede adjudicar un rango teórico más elevado. Por ejemplo, al explicar la conducta reciente de Estados Unidos en materia comercial, se dan explicaciones diversas acerca del proteccionismo estadounidense, entre éstas, se mencionan el deterioro económico que sufre este país desde fines de los años setenta (*J*); otros estudios señalan la distribución de presiones proteccionistas de grupos de interés dentro

⁴⁴Véase el artículo de estos autores "Future Directions in the Political Economy of Trade Policies", en Odell y Willet, *Ibid.*, pp. 273-284.

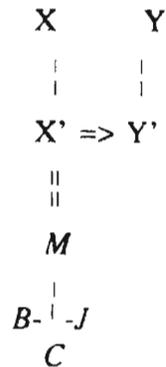
de Estados Unidos (*B*); o la negligencia en el liderazgo presidencial (*C*); finalmente, se menciona la pérdida de poder de Estados Unidos en el mundo (*X*).

Ahora bien, tal parece que todas estas variables están relacionadas, e incluso condicionadas por la presencia de dos factores: el cambio en la estructura institucional de política comercial, que a su vez se relaciona con la imagen del poder estadounidense en la economía mundial. Puede entonces discutirse la solidez de *J* si concedemos que el deterioro económico es *percibido* entre la opinión general como debido al enorme déficit comercial de fines de la década pasada; un especialista, en cambio, daría una explicación menos simplificante de las causas y efectos del deterioro. Lo importante por notar es que la pérdida de competitividad de *ciertas* exportaciones manufacturadas, junto al aluvión de importaciones de países como Japón, hacen pensar a los estadounidenses que el poder de su país en el mundo de hoy se deteriora junto a la balanza comercial. El déficit presupuestal, en contraste, no ocupa el mismo lugar en las angustias del público.

El hecho de esta imagen afecta al propio tiempo la validez de *B*, pues el déficit comercial ocupa el centro de la atención de la red de grupos que *ahora*, más que antes, inciden de modo más efectivo en la definición de la política comercial por medio del Congreso. Esto introduce un elemento nuevo en la interpretación: la estructura institucional de elaboración y ejecución de la política comercial, que desde 1934 impedía a las presiones proteccionistas penetrar la política general de comercio, pero que ya desde fines de los setenta ha cambiado a su favor.

La imagen de deterioro hegemónico, combinada ahora con la fuerza institucional de las presiones proteccionistas, incide como poderoso vector en la conducta del Ejecutivo (variable *C*), el cual responde a estas presiones por medio de iniciativas cada vez menos liberales (la

negociación de acuerdos de restricción "voluntaria" de exportaciones a Estados Unidos, o incluso de aceptación *forzada* de exportaciones de Estados Unidos, con terceros países; o acuerdos regionales de libre comercio). Tenemos así que un agregado, que puede bien denominarse $(a+b)$ equivale a la mencionada variable condicional M de la variable X' , que corresponde en este caso al poder de Estados Unidos en el mundo, y que enlaza con ésta a las variables J , B y C . Todo esto cabe dentro de un esquema (si bien quizá no un modelo) como el siguiente



Donde

$X' = (x_1 + x_2 + x_3 + x_4) =$ Poder estructural

$Y' =$ Grado de apertura (o cerrazón) en la conducta comercial estadounidense

$C =$ Conducta del Ejecutivo.

$B =$ Distribución de presiones proteccionistas.

$J =$ Deterioro económico.

$M = (a+b)$

$a =$ Percepción del poder hegemónico

$b =$ Estructura institucional en el diseño y ejecución de la política comercial.

En términos generales, hay efectivamente una relación entre la orientación liberal del sistema comercial internacional y la distribución hegemónica del poder en la estructura internacional. La relación entre X y Y es necesaria, pero no suficiente: una potencia con suficiente

poder estructural constituye un fuerte apoyo a un sistema abierto de libre comercio en el mundo, pero puede no estar en su interés, o a su alcance el servir como tal. La voluntad que tenga de actuar en consecuencia está condicionada por la *percepción* que tenga acerca de su poder y de cómo éste sirve al mantenimiento de un orden comercial liberal, así como por su capacidad institucional de mantener una política comercial coherente con dicha voluntad. En este sentido, dos son los factores que explican por qué la preponderancia estadounidense no se traduce ahora en un fuerte e incondicional apoyo al comercio libre en la economía política internacional: una mala imagen del poder estadounidense en el mundo, que ha acelerado la dirección proteccionista del cambio reciente en la estructura institucional para la elaboración y ejecución de la política comercial. Dicho de otro modo *Y es función de X en la medida que M.*

Todo esto nos permite ubicar, primero, una desviación importante del comportamiento estadounidense respecto al tipo ideal descrito en el cuadrante I de la tabla al principio de esta parte de la investigación; segundo, un desplazamiento sostenido hacia el comportamiento ubicado en el cuadrante II (el de la potencia mercantilista). Decidir cuáles son las coordenadas exactas que mejor ubican a Estados Unidos en este momento es demasiado arbitrario por el momento, la tarea que resta a lo largo del trabajo es la de mostrar la evolución, el desplazamiento, por el que transita la política comercial de nuestro vecino --con la ayuda del modelo apenas descrito.

El diseño de hipótesis según este método nos vuelve a un entendimiento realista de la ciencia que es capaz de apreciar lo específico del mundo humano y de coincidir con la teoría interpretativa en que la ciencia social debe entender los conceptos, valores, e imágenes de las sociedades acerca de las demás y de sí mismas. Sin embargo, es capaz de reconocer la naturaleza intencional de la conducta y de verla al mismo tiempo determinada por mecanismos causales,

institucionales en este caso. Éstos, empero, se entenderán no como eventos antecedentes, sino como relaciones estructurales perdurables, las cuales permiten y restringen la acción humana. Es decir que, pese a que una sociedad, o el estudio de ella, es un conjunto de significados compartidos intersubjetivamente, hay hechos sociales (estructuras o instituciones) que explican causalmente el comportamiento humano. Tal es el punto para la presentación de la evidencia histórica en el siguiente capítulo.

CAPITULO II

ESTADOS UNIDOS Y EL SISTEMA COMERCIAL DE POSGUERRA:

¿PODER O VOLUNTAD LIBERAL?

De acuerdo con cálculos sobrios, la superioridad estratégica de Estados Unidos justo al final de la Segunda Guerra Mundial era apabullante. No sólo era el único poseedor de la bomba atómica hasta 1949, sino que era líder mundial indiscutible en todos los ámbitos. Incluso cuando su principal adversario, la Unión Soviética, logró construir un formidable aparato bélico, los parámetros que se han adoptado para evaluar el desempeño estructural de Estados Unidos le colocan como la primera potencia en la economía política internacional.

Pese a esto, la voluntad hegemónica estadounidense ha sufrido un severo agotamiento durante las últimas décadas. Esto ha ocasionado, en buena parte, que la economía política internacional haya entrado en una fase de inestabilidad. Más aún, la misma superioridad que cobijó el avance del estudio de las relaciones internacionales ha cedido el paso al acento pesimista en el enfoque de estabilidad hegemónica. Como ahora veremos, un breve examen de la evidencia histórica muestra que las premisas del enfoque son inexactas.

4. Estados Unidos; ¿superpotencia hegemónica?

La superioridad estratégica

En 1941, Walter Lippmann caracterizó los años mil novecientos como "El Siglo Americano". El historiador Arnold Toynbee, a su vez, ya había dicho que Estados Unidos estaba destinado a sustituir a la Gran Bretaña como líder mundial. En 1947, el presidente Harry Truman actuó en consecuencia, decidido a iniciar a su país en la misión de mayor envergadura en toda su historia, la de relevar al león imperial en el liderazgo mundial.⁴⁵

Al final de la guerra, Estados Unidos tenía sesenta y nueve divisiones en Europa y veintiséis en Asia, ocupaba parte de Alemania y todo el Japón; tenía además el monopolio mundial de armas nucleares. Aún cuando en 1948 ya había reducido sus tropas de 3 millones a cien mil, todavía mantenía su preminencia.⁴⁶

A mediados de los años sesenta, el Secretario de Estado, Eugene Rostow presumía que

Estados Unidos ahora ha ocupado la función de policía en jefe ante el mundo libre por cerca de veinte años. El cargo ha requerido nuestro ejercicio militar y diplomático en una larga serie de conflictos --desde Irán, Líbano, Turquía y Grecia, hasta Berlín, Corea, Cuba y Vietnam.⁴⁷

⁴⁵Joseph Nye, *op. cit.*, p. 2.

⁴⁶Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, pp. 359 y 378 (véase la referencia bibliográfica completa *supra*, nota 35)

⁴⁷Nye, *loc. cit.*

Pero no es evidente si la distribución de poder en el sistema internacional de posguerra colocaba a Estados Unidos como una potencia hegemónica en términos absolutos. Ciertamente, y de acuerdo con los datos, en 1943, la producción de armamentos en Estados Unidos excedía tres veces la de Alemania, Gran Bretaña o la Unión Soviética. El producto nacional bruto de Estados Unidos aumentó rápidamente en un 50 por ciento (en términos reales) hacia 1947, mientras que los europeos perdieron un cuarto de sus economías y los soviéticos sufrieron un retroceso que tardarían una década en superar. Para los años cincuenta, la economía estadounidense triplicaba a la soviética, quintuplicaba a la británica y rebasaba diez veces a la japonesa.

Sin embargo, la libertad de acción de Estados Unidos no tardaría en estar fuertemente limitada por las exigencias que imponía, no la desventaja o igualdad frente a los soviéticos, sino la lógica de la estructura bipolar de poder a que se sometió el mundo durante más de cuatro décadas. De acuerdo con los supuestos realistas, el interés de los rivales sistémicos fue, en términos generales (y pese a episodios como los de Berlín o Cuba), la estabilidad en la distribución de poder prevaleciente en el mundo.

Aunque no pocos académicos contemporáneos comparten el juicio de Rostow, que idealiza la hegemonía de Estados Unidos en defensa de los principios del capitalismo y la democracia, la evidencia permite dudar de esta posición. Un estudio de Herbert Tillema muestra 149 casos en los cuales Estados Unidos se abstuvo de intervenir militarmente en defensa del occidente, aún cuando "serios intereses estaban en juego".⁴⁸

⁴⁸*Appeal to Force: American Military Intervention in the Era of Containment*, New York, Thomas Crowell, 1973. Tillema identifica treinta y un casos en que un gobierno comunista amenazó con llegar al poder en un país de especial interés para Estados Unidos; trece casos de un Estado comunista amenazando a otros Estados; treinta y cinco amenazas de gobiernos comunistas en regiones vulnerables al comunismo; ocho situaciones de conflicto armado en

Estados Unidos aceptó de sus aliados cierta discriminación comercial --el arancel y la política agrícola comunes de la CEE--, en aras de mantener la estabilidad y cohesión de su alianza contra la "amenaza comunista", si bien a cambio de un franco acceso de las compañías multinacionales estadounidenses al mercado europeo. La disposición estadounidense de cubrir el costo del equilibrio bipolar, y de ser indulgente con los europeos, explica la existencia del artículo XXIV de la carta del *GATT*, que permitió la formación de áreas preferenciales de comercio. En el caso japonés, el compromiso estadounidense quedó plasmado en el Tratado de Seguridad Mutua, en virtud del cual Estados Unidos se comprometió a intervenir en defensa de Japón en caso de que éste enfrentara una amenaza. En cambio, Japón no se vería obligado a hacer lo mismo por Estados Unidos en tanto permitiera instalar bases militares estadounidenses en su territorio; en el plano económico, Estados Unidos consideró que la fortaleza japonesa justificaba la descolonización del sureste asiático y la plena apertura de la economía estadounidense para suplir la ausencia de un amplio mercado para los productos japoneses. Sobra decir que no se objetó la fuerte intervención del Estado en la economía nipona.

Así, la influencia de Estados Unidos en la esfera económica servía a la estabilidad del sistema; por lo menos hasta la década de los años sesenta. Durante este período, del que se dice fue de esplendor hegemónico estadounidense, Estados Unidos mantuvo separadas sus relaciones económicas de las políticas, en esferas diplomáticas separadas; es decir que evitó cobrar económicamente la protección político-estratégica que dispensó a sus aliados más importantes desde que se formó la OTAN en 1949, y se firmó el Tratado de Seguridad Mutua con Japón.

las márgenes de Estados comunistas; nueve casos de conflicto en países con gobierno comunista; y cincuenta y tres situaciones en las que la intervención militar de Estados Unidos podría haberse esperado como una medida de mantenimiento de la paz. Citado por Nye, *op. cit.*, cap. 4, nota 57.

50 Estados Unidos: ¿superpotencia hegemónica?

Toca ahora puntualizar brevemente las características del poder estadounidense sobre la estructura de producción en la economía política internacional de posguerra.

La capacidad industrial estadounidense y la globalización

Bajo el dominio norteamericano, el mundo conoció por vez primera un auténtico sistema productivo global. Esto fue posible debido, en primer lugar, al liderazgo que Estados Unidos ganó a Gran Bretaña durante la primera mitad del presente siglo y, en segundo lugar, a la gran cooperación del Estado norteamericano con la comunidad empresarial; pero, de modo muy especial, al surgimiento del fenómeno definitorio de la economía mundial de fin de siglo, la empresa transnacional.

Los cimientos de esta superioridad en el área de producción pueden caracterizarse por lo que Strange denomina las tres D's: deuda, dominación y demanda. Ya desde el final del siglo pasado, el crecimiento de la economía estadounidense fue financiado por la City londinense gracias a la confianza financiera que proporcionaba la estabilidad de Estados Unidos (después de la guerra civil). El crecimiento de la demanda se sustentaba sobre una feliz circunstancia político-estratégica. La diferencia crucial entre las compañías estadounidenses y sus competidoras europeas estaba en que las primeras contaban con una base territorial mucho mayor y con la presencia de una sociedad en cuyo seno la movilidad y el ascenso eran la norma; en contraste con las segundas, dependientes de las condiciones de los mercados externos ante la fragmentación

geográfica europea y la necesidad de producir en función de una sociedad más estratificada que la estadounidense.⁴⁹

Al término de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos dejó de ser deudor y se convirtió en acreedor neto de capitales. Mientras de este lado del Atlántico los productores se beneficiaban de la producción en masa para un mercado en continua expansión, los europeos se veían inmersos en el caos dejado por la guerra y en un continente desmembrado en nuevos países: herederos de viejos imperios.

Pero el impulso más formidable que haya recibido la economía estadounidense lo proporcionó el esfuerzo de la siguiente guerra. Entre 1941 y 1944, la producción industrial en aquel país aumentó un 44 por ciento. La mayor parte del aumento se debió al gasto militar (por supuesto). El valor de los contratos bélicos aumentó en dólares constantes, de 18 mil millones a 88 mil en 1943. Simultáneamente, el "ejército industrial de reserva", que se encontraba desocupado antes de la guerra, fue puesto al servicio de un nuevo coloso industrial.⁵⁰

Un efecto importante del esfuerzo bélico sobre el aparato productivo fue que los cuantiosos contratos de defensa estimularon nuevas habilidades administrativas que permitieron controlar la producción desde puntos geográficos distantes entre sí. Lo que ocurrió fue que la nueva administración favoreció la toma de decisiones centralizada, racional y definitivamente eficiente para plantas de producción y ensamblaje dispersas. Después de la guerra, no fue difícil adoptar estos métodos para lanzarse a la conquista de nuevos territorios en el extranjero, para fundar nuevas filiales de las compañías que más aprovecharon los estímulos a la investigación

⁴⁹Strange, *States and Markets*, *op. cit.*, pp. 70-78.

⁵⁰Strange, *loc. cit.*

e innovación que legó la empresa bélica. Desde entonces, vivimos bajo el signo de la compañía multinacional.

Algo que favoreció el auge de este tipo de empresa fue el esfuerzo de la mayoría de los países en desarrollo, de sustituir importaciones y alentar la producción realizada dentro de sus fronteras, con lo que estas compañías tenían un importante aliciente para la inversión productiva directa. Otro factor se relaciona con la evolución de las relaciones entre el Estado y las empresas norteamericanas. Las leyes antimonopolios, especialmente luego del *New Deal*, establecían que la grandeza corporativa no era mala siempre que no obstaculizara la competencia *dentro de Estados Unidos*. Lo que las firmas hicieran en el extranjero sólo les competía a ellas solas. Indirectamente, esto indujo a los administradores de las compañías a mantener la propiedad total de sus subsidiarias en el extranjero.

Es pertinente apuntar, a propósito del formidable desarrollo de la empresa transnacional estadounidense, que debe buena parte de su éxito a la existencia de un control definitivamente estadounidense sobre las fuentes de crédito internacional, extendidas progresivamente por todo el globo y orientadas a apoyar el comercio fluido entre Estados Unidos y sus principales socios desde el fin de la segunda guerra.

El nuevo sistema internacional de crédito

Estados Unidos, por medio de la *Unión Europea de Pagos* (UEP), consiguió vincular el financiamiento a la reconstrucción europea con el compromiso de sus aliados para adoptar un ajuste económico de corte liberal moderado al decidir aumentar gradualmente la cantidad de

crédito disponible en dólares u oro para países deficitarios. Puesto que los dólares y el oro eran escasos, esto tuvo el efecto de aumentar la presión en estos países para reducir sus déficits en cuenta corriente por medio de medidas austeras de política presupuestal, macroeconómica y estructural (microeconómica).

A su vez, reducir los déficits en cuenta corriente tenía el efecto de reducir (dentro del país deficitario) la demanda de las importaciones provenientes de los países europeos que daban créditos (en la medida que no tenían serios problemas de déficit). Mientras tanto, la capacidad de éstos para exportar era reforzada por la eliminación de restricciones cuantitativas dentro de la *Organización para la Cooperación Económica en Europa* (OCEE). Al final, había un incentivo para disminuir los déficits (o, por lo menos, evitar que crecieran desordenadamente), y para liberalizar el comercio, toda vez que el dólar se volvió la divisa mundial con que se cubrían las necesidades europeas de financiamiento a la reconstrucción.

Luego, la UEP y la OCEE, piezas centrales del Plan Marshall, trabajaban para reducir los desequilibrios comerciales intraeuropeos en la misma medida que los desequilibrios comerciales entre Europa y Estados Unidos. Este país había logrado relacionar exitosamente la disponibilidad de crédito para la reconstrucción con la capacidad exportadora, y comercial en general, de las economías europeas, gracias a lo cual hicieron de la promoción del libre comercio una prioridad.

La misma directiva se mantuvo con la creación del sistema de Bretton Woods, cuyo fin era la cooperación y estabilidad en la economía política internacional gracias a una "tríada sagrada" de política económica, que consistía en: 1) estabilidad de precios; 2) intervención

gubernamental (microeconómica o estructural) moderada, sin afectar la flexibilidad en los mercados de factores; 3) reducción no dogmática (o realista) de las barreras arancelarias.⁵¹

Así, esta receta se institucionalizó en el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional. Desde su creación en virtud de los Acuerdos en Bretton Woods de 1944, el FMI estaba comprometido, según sus artículos, a "promover la cooperación monetaria internacional", así como a "facilitar la expansión y crecimiento sostenido del comercio internacional". El propósito del Fondo era restaurar eventualmente la libre convertibilidad de las divisas monetarias sobre una base mundial. Al mismo tiempo, rechazaba contundentemente la intervención en el mercado de divisas como medio para la solución de problemas en la balanza de pagos. Alternativamente, un país con este problema podría disponer de divisas del Fondo, según sus aportaciones previas. Con el tiempo, la preocupación del FMI por la estabilidad en el mercado de divisas le llevó a ser un árbitro en la armonización de política económica entre sus miembros.⁵²

A final de cuentas, el corazón del sistema económico de posguerra, y el monetario no era excepción, no fue el financiamiento, ni el mantenimiento de paridades cambiarias fijas. El financiamiento estaba limitado, y era relativamente condicional: como apareció ya desde el inicio

⁵¹Henry Nau añade que esta receta económica fue seguida a pie juntillas por las economías industrializadas como efecto del ejemplo y liderazgo estadounidense. Para Nau, la fuerza del consenso político interno que consiguió la Casa Blanca fue la fuente de su poder. Creo, no obstante, que junto al consenso político interno se encuentra además la convincente imagen de la preponderancia mundial de la democracia y la economía estadounidenses: al final, la disciplina económica en Estados Unidos desapareció junto a la fuerte imagen que los estadounidenses tenían de sí mismos, en las postrimerías de Vietnam. En todo caso, Nau es inspirador para este trabajo en la medida que rescata en un análisis riguroso el papel que las ideas tienen sobre la política pública, si bien no se ocupa con detalle de las consecuencias sobre el proceso institucional. Véase Henry R. Nau, *The Myth of America's Decline. Leading the World Economy into the 1990's*, Oxford, Oxford University Press, 1990, especialmente el capítulo 1, "Purspose, Policy and Ideas: A Choice-Oriented Model of American Foreign Economic Policy", pp. 17-49.

⁵²Immanuel Wexler, *The Marshall Plan Revisited: The European Recovery Program in Economic Perspective*. London, Greenwood Press, 1983 [Contributions in Economics and Economic History, no. 55], p. 130.

en su artículo XII, sección 8, el Fondo podía publicar un informe "respecto a las condiciones monetarias o económicas, o a los desarrollos, que tiendan a producir directamente serios desequilibrios en la balanza internacional de pagos". El sistema dependía del compromiso multilateral, pero fundamentalmente estadounidense (cuya divisa era la más importante), de adaptar la política económica a la meta de estabilizar los precios.⁵³

Otra razón clave en la expansión del capital en la dirección de un mercado financiero bajo la égida de Estados Unidos fue la regulación de la legislación estadounidense sobre las actividades de los bancos norteamericanos. A partir del Impuesto al Equilibrio de Tasas de Interés de 1963, que aumentó la presión gubernamental sobre los bancos dentro del territorio estadounidense, éstos decidieron seguir a sus clientes extranjeros, principalmente europeos, a la plaza financiera más importante fuera de *Wall Street*, con lo que el dinamismo del mercado de *eurodólares* en Londres creció como la espuma. Este éxodo aumentó durante la administración del presidente Johnson, cuando (para equilibrar la balanza de pagos), el gobierno quiso detener el flujo de capitales hacia el exterior, lo que provocó el efecto inverso, pues inyectó nueva vida al mercado de *eurodólares*. Uno puede ver en esto la debilidad del gobierno estadounidense frente a actores privados; pero no puede perderse de vista que extendió el radio de influencia del sistema crediticio estadounidense; que, pese a todo, seguía respondiendo a los aciertos y errores de la Reserva Federal y del Tesoro.⁵⁴

⁵³Nau, *op. cit.*, pp. 38 y 87.

⁵⁴Strange, *Ibid.*, p. 77

El punto de vista estadounidense y el orden económico internacional

La evolución del estudio de las relaciones internacionales ilustra ejemplarmente el poder que Estados Unidos tenía en la estructura internacional de conocimiento al final de la guerra; también muestra la función clave que desempeña la imagen de sí misma que una sociedad tiene como expresión de este poder.

De acuerdo con Stanley Hoffmann, las circunstancias que vieron florecer el estudio de las relaciones internacionales bajo un lente científico fueron las mismas del ascenso hegemónico de Estados Unidos sobre el mundo. Esto trajo consigo dos impulsos contradictorios: un utopismo renovado (como lo ilustra el gran plan de la Organización de Naciones Unidas), y una mezcla de vergüenza y repulsión contra lo que había sido el ingenuo idealismo aislacionista de Estados Unidos en el pasado. El resultado de este nuevo enfoque acerca de los nuevos retos de esta potencia en el mundo cristalizó en el libro clásico de Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*.⁵⁵

Este nuevo ímpetu que adquirió el estudio de los fenómenos internacionales formaba parte de una tendencia más general, de la cual podemos ver las secuelas aún hasta nuestros días: la comunidad científica de mayor prestigio en Europa, que tuvo que abandonar su lugar de origen, y que sobrevivió a la guerra, encontró en Estados Unidos un ambiente inmejorable para desarrollar sus actividades, toda vez que el viejo continente se encontraba en ruinas, y que el país anfitrión requería de la experiencia de las mentes más brillantes: primero, para asegurar los

⁵⁵Stanley Hoffmann, "An American Social Science, International Relations", *Daedalus*, vol. 106 (1977), no. 3, p. 48. Véase referencia del libro de Morgenthau *supra*, nota 5.

recursos humanos necesarios en la difícil tarea de reordenar el mundo de posguerra; segundo, para hacer frente a las exigencias que imponía enfrentarse con el mundo socialista (cuando éstas aparecieron). El más importante resultado de la nueva simbiosis entre conocimiento y el nuevo poder estadounidense fue la creación, y eventual utilización, de la bomba atómica, con lo que terminó la última conflagración entre potencias. En adelante, y siguiendo los pasos de Einstein y Oppenheimer, la comunidad científica europea se dedicó a formar nuevas generaciones de especialistas propiamente estadounidenses.

En el caso de las relaciones internacionales, de la ciencia política y de las ciencias sociales en general, su estudio en Estados Unidos prosperó gracias a tres series de factores importantes: predisposiciones intelectuales, circunstancias políticas, y oportunidades institucionales. El alemán Ralph Dahrendorf describe la primera circunstancia cuando se refiere a la actitud cognoscitiva en Estados Unidos como "Ilustración práctica": la convicción absoluta de que toda actividad científica tiene como objetivo último la solución de problemas, y de que esto vale lo mismo para las ciencias naturales que para las sociales; la fe en la existencia de una clave rectora para guiar el esfuerzo científico, de un paradigma en cada disciplina sobre la que se construye todo avance del conocimiento humano. Este credo pro-método científico (libre de valores; combinación de evidencia, hipótesis y evaluación) no encontró oponente ideológico alguno y se inclinó, en el caso del estudio de los fenómenos mundiales, a favorecer el análisis realista que fundamentó Hans Morgenthau. Asimismo, en el país de Edison, las ciencias sociales se beneficiaron grandemente de las actitudes inquisitivas y de los avances propios de las ciencias experimentales. El caso más claro de esto después de la segunda guerra mundial correspondió

al avance de la economía, desde entonces cada vez más precisa en sus formalizaciones lógico-deductivas.

La ideología de activismo científico que los europeos encontraron en este país se impregnó a su llegada de un nuevo ímpetu, menos puramente empiricista y estrecho, más preocupado por los fines de la comunidad política en medio del conflicto social que de los medios de investigación. Esto fue especialmente claro en pensadores dedicados al fenómeno social y político, como Morgenthau, Klaus Knorr, Karl Deustch, Ernst Haas, George Liska, y los muy jóvenes Kissinger y Brzezinski --quienes sentían un compromiso de indagar las causas que les desterraron.

Ahora bien, la evolución en la disciplina de las relaciones internacionales no puede separarse de las circunstancias políticas que rodearon el ascenso hegemónico de Estados Unidos. Lo que es más, el estudio del sistema internacional era sinónimo (y puede seguirlo siendo) del estudio de la política exterior de Estados Unidos. Al mismo tiempo, la disciplina se hizo la mejor aliada de la formulación de política pública en este país como en ningún otro. Esta tentación de los académicos se hizo muy fuerte, dado su interés en contribuir al mejoramiento de la conducta de su patria adoptiva frente al resto de la sociedad internacional, y en vista de la ansiedad de los funcionarios públicos de obtener consejos bien fundamentados acerca de las políticas más adecuadas frente a los nuevos retos mundiales.⁵⁶

Las funciones públicas de la nueva *intelligensia* eran, por citar la más importantes: erradicar el aislacionismo y justificar un involucramiento estadounidense en los asuntos mundiales:

⁵⁶Prueba de ello es el efecto que tuvo sobre la formulación de la política estratégica estadounidense la publicación del artículo de George Kennan en la revista *Foreign Affairs*, firmado con el nombre de X para aclarar las fuentes de la conducta soviética en momentos en que comenzaba la guerra fría.

racionalizar la acumulación de poder, las técnicas de intervención y los métodos de contención que exigía la guerra fría; explicar a un público de idealistas que la política internacional no deja mucho espacio para la buena voluntad; apaciguar a un grupo de belicistas al mostrarles que no hay virtud en la defensa de la libertad por el sólo ejercicio de la fuerza; y asegurar a una nación ávida de acomodo que el equilibrio entre evitar la guerra y conseguir los objetivos estadounidenses era posible.

Además de estas tareas, la segunda generación de expertos en política internacional (de 1957 hasta mediados de la década de los sesenta) se ocupó con gran ahínco del comportamiento estratégico en el contexto de la era nuclear. De nuevo, el interés académico estuvo ligado estrechamente a los problemas que enfrentaba Estados Unidos en el manejo cada vez más complejo de la guerra fría: la carrera nuclear, los problemas de cohesión en las alianzas, las luchas de liberación nacional, las guerrillas, etc. En suma, el poder estadounidense fue una variable crítica en la evolución de un conocimiento que reflejaba, al mismo tiempo que reforzaba este hecho político. Más adelante examinaremos el problema crítico de la relación causal entre los nuevos desarrollos en nuestra disciplina y el ejercicio del poder estadounidense.

Pero antes queda por mencionar que un factor institucional contribuyó al dominio estadounidense en la estructura mundial de conocimiento, particularmente mediante el desarrollo de las ciencias sociales, que son el parámetro por el que las sociedades se perciben a sí mismas. Uno de sus rasgos es la estrecha conexión que hay en Estados Unidos entre los círculos académicos y los políticos, fenómeno que explica el que los investigadores frecuentemente hallan podido llegar a los centros de decisión política (Kissinger es el caso paradigmático). Hasta el

inicio de los años sesenta, los académicos hacían las veces de consultores para aquellas agencias gubernamentales con la mayor cantidad de recursos (Defensa, el Departamento de Estado).⁵⁷

Otro rasgo de esta interconexión académico-política es la oportuna presencia de fundaciones, integradas por ex-funcionarios y académicos, cuyo apoyo a la investigación en relaciones internacionales y política pública resultó un efectivo catalizador de importantes logros. Es posible que, por lo menos hasta hace dos décadas, esto fuera un fenómeno puramente estadounidense.

Finalmente un invaluable apoyo institucional al poder de Estados Unidos en la estructura internacional de conocimiento fue la flexibilidad y competencia prevaleciente entre, y dentro de, sus universidades. Exentas de los fardos burocráticos y financieros de las universidades europeas, aquellas pudieron desplegar enormes fuerzas creativas en el campo de la investigación en ciencias aplicadas, incluidas las sociales. En Estados Unidos, en contraste con los países europeos, la educación de masas nunca fue un problema que afectara seriamente la investigación y la innovación, pues no impidió que éstas estuvieran cerca de la estructura de seguridad mundial, de la productiva estadounidense, o del aparato público.

La disciplina de relaciones internacionales, junto a sus recomendaciones de política, y la conducta estadounidense que de ellas ha resultado, se han inclinado a elaborar y racionalizar una imagen del poder estadounidense poco fiel a la realidad de las últimas dos décadas. Antes de examinar los efectos de este desarrollo al final de este capítulo, pasemos a analizar la

⁵⁷En poco tiempo, los científicos de la política se volvieron políticos científicos, cosa no tan familiar en otras sociedades desarrolladas hasta entonces. Sobra decir que ésto hizo del poder estadounidense el más sofisticadamente imbuido por los avances en la discutida ciencia de lo público, tal como se manifiesta en el sistema, más amplio que el nacional, de las relaciones entre Estados.

institucionalización de la confiada imagen de sí mismos que tuvieron los estadounidenses en la economía política internacional, especialmente en el área de comercio.

5. El sistema Bretton Woods y el propósito comercial estadounidense

El nuevo credo liberal estadounidense

Al final de la segunda guerra mundial, sobre la conciencia de buena parte de los planificadores estadounidenses del nuevo orden internacional pesaba el recuerdo de los nefastos efectos de la Ley de Aranceles de 1930, también conocida como el Ley Smooth-Hawley, la última pieza de legislación general arancelaria con niveles de protección tan altos. En la mente de estos funcionarios, especialmente del Secretario de Estado, Cordell Hull, la guerra proteccionista entre las potencias durante los años treinta profundizó los efectos de la crisis de 1929, y agudizó la miseria de que se nutrió la demagogia nazi-fascista en Europa. Así, la reconstrucción europea, y el nuevo orden internacional debían tener un pilar en la promoción del comercio libre.

Anteriormente congresista demócrata durante la primera guerra mundial por el Estado de Tennessee, Hull, como el resto de los políticos sureños de entonces, estaba convencido de que "el comercio irrestricto era aliado de la paz, mientras que los aranceles altos, las barreras

comerciales, y la competencia económica injusta, son cómplices de la guerra". El comercio libre quedó así vinculado a la nueva concepción de seguridad de la superpotencia estadounidense.⁵⁸

Como ya se mencionó, Estados Unidos toleraba cierta discriminación comercial, así como políticas económicas no del todo liberales en Europa (intervención estatal en industrias clave, subsidios, etc.), a cambio de mantener la estabilidad interna, y la lealtad, de sus aliados. De hecho, el liberalismo limitado que la superpotencia alentó consistía en conciliar la estabilidad política con la liberalización comercial y crediticia. Examinado con más detalle, el sistema económico internacional liberal de posguerra fue el producto de un desplazamiento en el consenso social entre los países industriales avanzados. Éste aceptaba la aplicación de políticas de libre comercio en el exterior a cambio de intervención gubernamental en el interior para proteger intereses sociales. John Gerard Ruggie caracteriza este nuevo credo liberal con el término de liberalismo imbuido --*embedded liberalism*-- (en las nuevas realidades política y social de la posguerra), que trajo consigo el auge del Estado benefactor.⁵⁹

Sin embargo, el nuevo acuerdo en torno a la importancia del Estado como regulador del ritmo de crecimiento no arraigó mucho en Estados Unidos. El liberalismo imbuido antes mencionado no cortaba en el mismo sentido ahí como en los países europeos. Así por ejemplo, cuando se pensó que debía crearse una Organización Internacional de Comercio, Estados Unidos

⁵⁸Citado por Destler, *American Foreign Trade Policy: System under Stress*, Washington, Institute for International Economics with The Twentieth Century Fund, 1992, p. 14.

⁵⁹Ruggie critica fuertemente al enfoque de estabilidad hegemónica por ignorar la importante función que cumple la legitimidad en la capacidad de una potencia dominante de persuadir al resto de los Estados de la conveniencia de adoptar sus puntos de vista respecto al correcto equilibrio del sistema internacional. El punto de vista de Ruggie coincide con la apreciación de esta tesis acerca de la función que desempeñan las ideas en la configuración del poder estructural en la economía política internacional. Véase el artículo de Ruggie, "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", en Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1983.

no aceptó que la promoción del comercio libre llegara al punto de consagrar a la intervención estatal como principio de cooperación internacional.

Así, en la concepción original estadounidense del orden económico internacional de posguerra, dos eran las columnas más importantes, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Internacional del Comercio, cuyas actas constitutivas deberían articular las reglas de la conducta nacional en el renglón de pagos internacionales e intercambio de bienes. Ambas serían instituciones igualmente importantes con estructuras legales análogas. Serían administradas, se pensó, por fuertes juntas directivas, cuyos miembros, aún cuando nominados por los gobiernos nacionales, estarían exentos en buena medida de las políticas nacionales.⁶⁰

Este plan sería el último paso en completar la larga evolución histórica de los principios legales en la base de la política de comercio exterior estadounidense. El primer paso era la adopción de la cláusula de nación más favorecida en 1922. En sí misma, ésta no podía contribuir a la estabilidad del ambiente comercial internacional y a proteger a los exportadores contra discriminación, pues demostró ser irreconciliable con el continuo ejercicio de la autonomía arancelaria, defendida por el Congreso. El segundo paso ocurrió doce años más tarde, en 1934, cuando esta autonomía se abandonó por medio de la delegación de autoridad para negociar aranceles, que el Congreso hizo en favor del Ejecutivo estadounidense.

Los poderes delegados a éste podían ser adecuadamente controlados por aquél toda vez que el arancel, por principio, fuera el único instrumento de protección, y la no discriminación, otro principio que los Estados se comprometían a cumplir. Si alguno, o ambos, de estos dejara

⁶⁰La fuerza política de ambas juntas directivas se derivaría de su principal función, proporcionar interpretación (dotada de autoridad) acerca de las reglas contractuales, que los países miembros aceptarían por medio de tratados.

de estar presente, la política comercial se volvería mucho más complicada y el control del Congreso sobre el Ejecutivo a este respecto mucho más difícil. Luego, el tercer paso se dirigió a asegurar ambas condiciones. La carta de la Organización Internacional del Comercio las establecería como obligaciones internacionales. El adherirse a la OIC las convertiría en legislación nacional. Bajo la supervisión de las judicaturas nacionales y del brazo Ejecutivo de la Organización, la discreción del Ejecutivo nacional en asuntos comerciales sería suficiente desde la perspectiva de cualquier requerimiento externo y estaría adecuadamente controlada al mismo tiempo.

Sin embargo, las circunstancias llevaron a la creación de dos organizaciones muy distintas. Las negociaciones del FMI se concluyeron antes del fin de la guerra. El proyecto del Fondo Monetario Internacional resultó nítido y se le aprobó de acuerdo con la intención original. Sin embargo, las negociaciones para una Organización Internacional de Comercio se estancaron en tiempos de paz. Su segunda fase, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se hizo cada vez más difícil; después de 1945, los gobiernos intentaron ponerse de acuerdo acerca de reglas que proscibirían políticas que en ese momento aplicaban varias naciones en sus esfuerzos de reconstrucción.

Luego, la Carta de la OIC resultó un documento mucho menos satisfactorio que su antecesor financiero. De hecho, varios de sus capítulos contenían perspectivas diferentes, e incompatibles, acerca del proceso económico. Incluso en el capítulo de compromisos de política comercial *stricto sensu*, el lenguaje era no pocas veces vago y contemplaba excepciones para casi cualquier regla. Por estas razones la Carta de la OIC nunca fue ratificada. En 1947, su capítulo acerca de políticas comerciales se convirtió en la base para negociaciones entre veintidós países

y, salvo aspectos menores, constituye el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (*GATT*, por sus siglas en inglés).

El carácter del *GATT* como instrumento legal internacional es difícil de definir con precisión. En la mayoría de los países miembros, excepto Estados Unidos, fue ratificado por las legislaturas y es, por esto, un tratado. Estados Unidos se adhirió sobre la base de un acuerdo del Ejecutivo, una forma legal que los conocedores consideran equivalente a un tratado. Es, entonces, un contrato intergubernamental que obliga legalmente a sus signatarios. Pero, en la práctica, las partes contratantes consideran a estas obligaciones como menos que obligatorias, como ya veremos, pues los Ejecutivos de varios gobiernos que forman el *GATT* interpretan a su modo las reglas del Acuerdo que consideran dignas de aplicarse.⁶¹

El multilateralismo, era dorada del GATT

El principio fundamental del *GATT* sostiene, desde su fundación, que los mercados abiertos constituyen la forma más eficiente de ordenamiento económico. Las premisas que de éste se desprenden establecen que las barreras al comercio deben tener el menor efecto distorsionador posible sobre el mercado, y que han de ser gradualmente eliminadas. Así, en 1947 contaba con 23 signatarios, la mayoría de los cuales eran países desarrollados. Éstos se comprometieron a aceptar los aranceles como única forma aceptable de protección comercial, y a extender a todas

⁶¹Jan Tumlir, *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1985, p. 26 y ss.

las partes contratantes cualquier reducción arancelaria negociada con una o más partes (disposiciones que contienen el principio de *nación más favorecida*).

Después de 1948, el *GATT* continuó funcionando a lo largo de dos senderos. Uno era el de los procedimientos cotidianos de solución de reclamaciones comerciales, o de controversias respecto a la aplicación de los principios del Acuerdo. El otro consistía en la reunión periódica de las partes contratantes con el fin de liberalizar el comercio por medio de la reducción de aranceles. A esta práctica la conocemos hoy como las Rondas del *GATT*. Hasta la fecha, se han efectuado siete rondas de negociación, cuyas fechas y sedes aparecen en la siguiente tabla.

Rondas comerciales: raras de negociaciones multilaterales	
1949	Annecy (Francia)
1950-51	Torquay (Reino Unido)
1956	Ginebra
1960-62	Ronda Dillon (Ginebra)
1964	Ronda Kennedy (Ginebra)
1974-79	Ronda Tokyo (Ginebra-iniciada en Ginebra)
1986-89	Ronda Uruguay (Ginebra-iniciada en Punta del Este)

Fuente: Alan Oxley, *The Challenge of Free Trade*, New York, St. Martin's Press, 1990, p. 9

Estados Unidos ha marcado siempre, desde la primera, el ritmo de las reuniones para reducir barreras comerciales. La periodicidad de las conferencias estaba dictada por la renovación del mandato que el Congreso daba al Ejecutivo estadounidense para negociar reducciones arancelarias.

Los procedimientos del *GATT* establecieron que ninguna reducción de los aranceles podía ser revocable. Una vez que dos partes acordaran reducirlos en paquete, los acuerdos debían registrarse. Toda vez que una parte intentara aumentar alguno de estos aranceles, estaba obligada

a acudir a la parte con quien había firmado el acuerdo, para luego negociar las compensaciones necesarias. Generalmente, debe ofrecer reducciones arancelarias para algún otro producto.

Entre 1946 y 1985, el volumen de comercio mundial se multiplicó nueve veces. Y entre los años cincuenta y sesenta, el volumen de comercio aumentó al doble de las tasas de crecimiento del producto y del ingreso mundiales. A lo largo del período de posguerra, el crecimiento del comercio ha conservado la misma tendencia, pese a algunos momentos de contracción. Ya para los años setenta, luego de la Ronda Kennedy, se estimaba que los promedios arancelarios para manufacturas eran del nueve por ciento. Las negociaciones de la Ronda Tokyo presionaron el descenso aún más: el promedio entonces era de 4.9 por ciento en Estados Unidos, de 6 por ciento en la Comunidad Europea, y de 5.4 por ciento en Japón.⁶²

No obstante el enorme progreso en la reducción arancelaria que se consiguió en las sucesivas rondas del *GATT*, ya desde sus inicios existieron importantes excepciones a las reglas, que terminarían por acunar las más importantes fisuras que le han aquejado en los últimos años. Al principio, Francia y el Reino Unido intentaron conseguir un trato especial para sus colonias. Cuando se formó la Comunidad Económica Europea, ésta mantuvo excluidos todos aquellos niveles arancelarios preferenciales que otorgaba a las excolonias por medio de la Convención de Lomé.⁶³

Pero una excepción más importante fue la de permitir la existencia de barreras cuantitativas, cuotas, al comercio internacional en el caso de productos agrícolas. En 1955,

⁶²Alan Oxley, *The Challenge of Free Trade*, New York, St. Martin's Press, 1990, p. 9

⁶³Por medio de los acuerdos de Lomé, la red transeuropea de acuerdos preferenciales de comercio incluyó a 66 países de África, el Caribe y el Pacífico. Respecto a la CEE, aunque sus miembros seguían siendo partes del *GATT* en lo individual, en los hechos la Comisión Europea les representa en procedimientos regulares del Acuerdo.

Estados Unidos aseguró el derecho de no aplicar las reglas del *GATT* a un buen número de productos importados. Puesto que se trataba entonces del país comerciante de estos productos en el mundo, quedó la impresión entre las partes contratantes de que las reglas del Acuerdo no se aplicarían a la agricultura en su totalidad.

Japón se incorporó al *GATT* en 1955, pero varios países acordaron no otorgar a este país plenos derechos inmediatamente, en buena parte debido al temor de los efectos que tendría liberalizar el comercio de textiles con Japón, cuyos productos tenían un precio muy bajo. En los años subsecuentes, otros países en desarrollo aumentaron la competencia sobre los productos textiles de los signatarios del *GATT* más desarrollados, por lo que éstos decidieron apoyar un "arreglo de corto plazo" en 1961, en virtud del cual se permitió imponer cuotas a los productos de aquellos países. Esto contradujo dos principios claves del *GATT*: permitió el uso de cuotas por encima de los aranceles y permitió la discriminación entre las partes. El proceso culminó en la firma del Acuerdo Multi-Fibras de 1974, el cual permitió una discriminación formal contra los textiles, especialmente provenientes de los países en desarrollo, o de reciente industrialización.

Otra excepción ocurrió cuando, en 1971, las partes firmantes del *GATT* aceptaron que los países podrían bajar aranceles a los productos provenientes de países en desarrollo, lo cual no se haría con el resto de las partes del Acuerdo. Nació así el Sistema Generalizado de Preferencias, originalmente una propuesta de la UNCTAD (Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo). No obstante, y a diferencia del caso de productos textiles, este arreglo no terminó en una desviación significativa respecto de las reglas básicas del *GATT*.

Efectivamente, puede sostenerse que había un equilibrio entre regionalización de la economía internacional y el libre comercio multilateral. Henry R. Nau menciona que el progreso

en la liberalización del comercio en el período 1947-1969 se desarrolló a dos velocidades. Lenta pero firmemente, el ritmo de la liberalización regional del comercio europeo procedió y eventualmente se fusionó con la liberalización global en el *GATT*. ¿Qué explica este resultado? Dos factores inmediatos sobresalen.

Primero, los principios de la liberalización del comercio nunca cedieron ante las excepciones. Los proponentes de la no discriminación reconocieron que cada fase en el proceso de liberalización requeriría un ajuste real y enfrentaría la oposición de una variedad de intereses. Segundo, el financiamiento para la liberalización del comercio nunca se mantuvo separado de las políticas internas de ajuste económico, promovidas por Estados Unidos, necesarias para permitir la disminución de las restricciones al comercio.⁶⁴ ¿Cómo se explica que este equilibrio se haya debilitado en las últimas décadas?

6. La erosión de la credibilidad hegemónica estadounidense: el inicio

El entorno que encontraron los responsables de la política comercial estadounidense después del 15 de agosto de 1971 puede caracterizarse, a decir de Destler, por siete factores interrelacionados, a saber: 1) la creciente exposición de la economía de Estados Unidos al comercio; 2) el auge de nuevos competidores, especialmente los del sudeste asiático; 3) la erosión del *GATT*; 4) el comienzo de un período de estancamiento económico acompañado por inflación en Estados Unidos y en Europa; 5) la tendencia de los tipos de cambio flotantes a desalinearse,

⁶⁴Nau, *op. cit.*, p. 108

con lo que aumentó la incertidumbre y volatilidad del sistema financiero internacional; 6) el surgimiento de una economía mundial con tendencia a ser tripolar; 7) la percepción generalizada del declive relativo de Estados Unidos en el mundo.⁶⁵

Más tarde, veremos que este último factor ha magnificado los efectos secundarios negativos de los seis primeros. Incluso, ha precipitado las consecuencias de dos de ellos, como en el caso de los factores 2 y 3: la erosión del *GATT* tiene mucho que ver con el comportamiento errático de una superpotencia que cree perdida su ventaja; análogamente, la inestabilidad de los tipos de cambio tiene algo que ver también con la baja prioridad que Estados Unidos da a exigencias propias del sistema internacional, frente a lo que percibe como sus necesidades de crecimiento, todo ello apoyado por la imagen de su pérdida de poder. Estudiemos ahora los elementos sobre los que se construyó la imagen de decadencia hegemónica estadounidense, de acuerdo con las cuatro estructuras antes inscritas en el análisis de la economía política internacional.

¿El fin de la ventaja estratégica?

La crisis de los misiles en Cuba contribuyó a que las superpotencias identificaran el mantenimiento del *status quo* como meta de la más alta importancia. En adelante, el tema de la paridad nuclear adquirió más importancia que los cambios territoriales, o que la posición geopolítica de las fuerzas estratégicas. Desde los años cincuenta ya se hablaba de la brecha de misiles entre la Unión Soviética y Estados Unidos, a partir de lo cual se exageró grandemente el poder soviético. Lo importante del punto es que, al dispararse la carrera de arsenales nucleares,

⁶⁵Destler, *op. cit.*, p. 44.

la bipolaridad en el área estratégica adquirió un contenido, si bien distinto, en nada contradictorio con la distribución de poder prevaeciente en el mundo.

Pero las crisis no terminaron. Sin concluir si la de Vietnam alteró sustantivamente el equilibrio bipolar o no, el hecho resulta fundamental porque contribuyó al debilitamiento de la voluntad hegemónica estadounidense en la medida en que el consenso interno acerca del necesario involucramiento estratégico de su país en el resto del mundo simplemente se desvaneció. Desde entonces, ninguna crisis en algún lugar lejano del globo justificaría mandar tropas y sostener un conflicto bélico indefinidamente. Consecuentemente, el margen de maniobra de Estados Unidos en la primera estructura de la economía política internacional quedó evidentemente mermado.

Esta merma aumentó en la medida en que las superpotencias tuvieron cada vez más problemas para manejar sus alianzas. De acuerdo con Henry Kissinger, después de 1969 vino la verdadera etapa de distensión; Vietnam y Checoslovaquia demostraron que las grandes potencias dejaron de poner en duda sus respectivas esferas de influencia. Tanto Richard Nixon, como Gerald Ford y James Carter restringieron los objetivos estadounidenses de seguridad en regiones periféricas, desplazaron algunos de los costos de la contención a los aliados en China, Europa occidental y el Tercer Mundo, mientras que las negociaciones en torno a la limitación de armas (SALT I y II) continuaron.⁶⁶

Buena parte de los europeos, ante la menor credibilidad de la amenaza bélica, concebían la distensión como la oportunidad para desarrollar relaciones de mayor alcance entre sí y con sus vecinos al otro lado de la cortina de hierro. A esta tensión entre ambas interpretaciones se le ha llamado la doble *détente*, que no es más que la diferenciación de intereses en el interior de las

⁶⁶Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Boston, Little, Brown, 1981, p. 176.

alianzas militares --OTAN y Pacto de Varsovia-- ante un nuevo desarrollo del conflicto Este-Oeste.⁶⁷

Brezhnev ya había insistido en realizar una Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) y ,desde 1968 y la crisis checoslovaca, el Pacto de Varsovia aceptó la participación de Estados Unidos y de Canadá. La Conferencia se realizó en Helsinki del 3 al 8 de julio de 1973, cuando la guerra de Vietnam llegaba a su fin. El mayor éxito político en términos de paliar la división intraeuropea lo constituyó la firma del acta final de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación Europea, también en Helsinki (10 de agosto de 1975).⁶⁸ A partir de este proceso de acuerdo entre las superpotencias, ¿qué podía añadirse acerca de la definición estadounidense de seguridad nacional en medio de la distensión?

Algo que vale notar, por su relevancia para los fines de este estudio, es que, en adelante, surgió cada vez con mayor intensidad en Estados Unidos la imagen de los aliados europeos y japoneses como viajeros gratuitos en la debilitada locomotora norteamericana. Los signos de la prosperidad de estos países eran entonces claros, y parecían injustos frente al enorme sacrificio que Estados Unidos debió hacer en defensa de un régimen de dudosa vocación democrática, y quizá de la libertad y el libre mercado. La tentación, y posterior intención de cobrar a los aliados

⁶⁷Las dos superpotencias intentaron adaptarse a esta situación; en el Oeste, por medio de la extensión de la Alianza Atlántica a la exploración de nuevas áreas temáticas derivadas de la distensión y en el Este por medio del llamado a a un sistema europeo de seguridad. Los intentos de compromiso dejaron de ser eclipsados por la complejidad del conflicto de intereses alrededor del problema alemán cuando la República Federal de Alemania puso en práctica su llamada *Ostpolitik* sin desafiar a los soviéticos. A mediados de los años setenta, Alaister Buchan opinaba que las relaciones de Europa occidental con los soviéticos y con la Europa oriental podían seguir un desarrollo autónomo, pues la distensión mostró que la etapa de la guerra se había acabado. Véase Alastair Buchan, *The End of the Postwar Era*, Londres, Weidenfeld & Nicholson, 1974.

⁶⁸Corneliu Bogdan, "Crossing the european divide", *Foreign Policy*, no.57 (1987): p.63.

su prosperidad, y de hacerlo en divisa militar, ha aumentado desde entonces hasta hoy en la opinión general estadounidense, y en los líderes que la dirigen.

Más tarde, y en línea con esto último, las crisis del petróleo de los años setenta hicieron que la definición estadounidense de seguridad diera un giro significativo. Súbitamente, Estados Unidos se encontró con el "chantaje" de un grupo organizado de países exportadores de petróleo, ante lo cual se vio obligado a modificar sustancialmente sus políticas internas; claramente, se trataba de la primera vez en que una superpotencia militar se colocaba bajo una influencia tangible de países estructuralmente mucho más débiles.

La pérdida de competitividad manufacturera

De acuerdo con la comparación entre la Gran Bretaña y Estados Unidos, la medida de su declive consiste en la contracción de su participación en el volumen total de la producción mundial, junto al aumento de dificultades y desajustes económicos en su interior. Así, se emite el juicio de que Estados Unidos está en decadencia porque en 1950 contribuía al producto interno bruto mundial en un 40.3%, mientras que en 1980 esta cifra fue de 25.4%. Durante el mismo período, la contribución de Europa y Japón aumentó de 21.1% a 32.5%, y de 1.6% a 10.2%, respectivamente. Asimismo, los países en desarrollo aumentaron su porción de 12.7% a 17.9% durante el mismo período (véase tabla 2.1 al final de la tesis).

En 1950, las exportaciones de Estados Unidos representaban el 16.7% del total mundial; en 1980, la cifra cayó a 11%. En el mismo período, Europa occidental aumentó su contribución

74 *La erosión de la credibilidad hegemónica estadounidense: el inicio*

al total mundial de 28.4% a 34%; Japón también, de 1.4 a 6.5%. La siguiente tabla es elocuente en sí misma.

PROPORCION ANUAL DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES

	1970	1973	1975	1979	1980
Estados Unidos	14%	12%	12%	11%	11%
Alemania	11%	12%	10%	10%	10%
Japón	6%	6%	6%	6%	7%
C.E.	37%	38%	35%	36%	34%
	1981	1982	1983	1984	1985
Estados Unidos	12%	12%	11%	12%	11%
Alemania	9%	10%	9%	9%	10%
Japón	8%	8%	8%	9%	9%
C.E.	32%	32%	33%	32%	33%
	1986	1987	1988	Fuente: <i>International Trade Statistics</i> junio, 1990	
Estados Unidos	11%	10%	11%		
Alemania	11%	12%	11%		
Japón	10%	9%	9%		
C.E.	37%	38%	37%		

Al mismo tiempo, la estructura de las importaciones estadounidenses ha cambiado: de importar materias primas, ahora la mayor cantidad de importaciones estadounidenses se ubica en el sector de manufacturas (véase tabla 2.2 al final de la tesis). Desde 1971, Estados Unidos ha incurrido en déficit comercial de mercancías todos los años, con la excepción de 1973 y 1975. El déficit aumentó inusualmente en los años ochenta, cuando creció de 28 mil millones de dólares en 1981 a 170 mil millones en 1987 (cifra histórica más alta, como muestra la tabla 2.3, también al final de la tesis). El producto nacional bruto estadounidense creció a una tasa promedio anual de 4% durante los años cincuenta y sesenta, bajó a 2.8 % durante los setenta, y luego a 1.9% de

1980 a 1985. La tasa de desempleo era en promedio de 4.5% durante los cincuenta y sesenta, aumentó a 6.1% en los setenta, luego hasta 8% de 1980 a 1985 (véase al final la tabla 2.4).⁶⁹

No obstante, algo que pierden de vista los heraldos de la decadencia estadounidense en la economía política internacional de posguerra es que Estados Unidos no se propuso nunca tener a sus aliados en una posición servil. De este modo se explica una paradoja más del poder estadounidense al final de la Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos era inmensamente más poderosos y próspero que los europeos y japoneses porque éstos se encontraban devastados por la guerra, la cual aceleró el desarrollo del aparato productivo de Norteamérica; pero no se podía esperar que esta asimetría anormal durara eternamente para decir que Estados Unidos es una potencia hegemónica.

En efecto, la tipificación hegemónica que se ha hecho del poder estadounidense es poco menos que exagerada. No toma en cuenta, pues es estática, que la pendiente más pronunciada en el declive de la ventaja económica relativa de Estados Unidos frente a sus aliados se ubica en el período "dorado" del poderío norteamericano; es decir en los primeros veinticinco años de la posguerra. Como incluso Paul Kennedy reconoce, la dotación anormal de recursos de que disponían los estadounidenses tenía que desaparecer. Pero no puede aceptarse como incuestionable, como Kennedy, que el declive relativo de Estados Unidos se vuelva ahora un declive absoluto. La curva del poder económico estadounidense en el mundo muestra que desde mediados de los años setenta hasta la fecha, la competitividad productiva de Estados Unidos se ha mantenido

⁶⁹Véase el análisis acerca del llamado "síndrome del gigante empequeñecido" en Jagdish Bhagwati y Douglas Irwin, "The Return of the Reciprocitarians- US Trade Policy Today", *The World Economy*, vol. 10(1987), no.4, pp. 109-130.

relativamente constante, si lo comparamos con sus competidores más cercanos, como muestra la siguiente tabla.⁷⁰

Contribución estadounidense al producto combinado de
las siete economías más industrializadas
1970-1987

	1970	1980	1987
PIB	48.7%	46.8%	47.3%
Exportaciones	24%	25%	23%

Como se ve aquí, la situación de Estados Unidos frente a los "Siete Grandes" no es tan maltrecha como se supone; más bien, lo que ha ocurrido es una progresiva difusión del poder en la economía mundial, que se explica en parte a una mayor contribución al producto global de los países en desarrollo. En realidad, el mayor declive estadounidense se produjo de los cincuenta a fines de los sesenta, pero sus efectos se sintieron con mayor intensidad en los setenta y los ochenta. La opinión general identificó desde entonces este deterioro con el saldo de la balanza comercial. Las causas de la creciente sensibilidad estadounidense radican en la creciente exposición de la economía de aquél país a la economía internacional. El lugar de las importaciones y exportaciones estadounidenses como proporción del PIB había aumentado considerablemente hacia mediados de los años setenta. Desde 1960, las importaciones y exportaciones de mercancías aumentaron en una tasa anual promedio de 5.8 por ciento en términos reales, mientras que el producto nacional bruto solamente un 3.1 por ciento.

⁷⁰Nye, *Ibid.*, p. 20.

La diferencia de sólo unos cuantos puntos porcentuales cada año ha dado al comercio exterior un nuevo significado a la economía estadounidense. Mientras que las importaciones y exportaciones de mercancías tuvieron un monto de sólo 14 por ciento de la producción de bienes en 1960, la cifra ha aumentado 35 por ciento para 1986. Mientras tanto, los otros países industrializados maduros han experimentado una tendencia similar, al terminar el período con sectores de comercio exterior incluso más grandes que los de Estados Unidos.⁷¹

Esta exposición al comercio mundial ha incidido significativamente en la imagen que tienen muchos estadounidenses, sin exceptuar a sus funcionarios, acerca de la seguridad de su país en el mundo de los últimos años. Según Harold Brown, quien ha ocupado el puesto de Secretario de Defensa durante la administración de Ronald Reagan, una clara medida de seguridad nacional es la fortaleza económica. Esto parece obvio; lo interesante es lo que él considera las nuevas realidades del entorno de seguridad económica de su país. Brown destaca el contraste entre los años cincuenta, cuando Estados Unidos producía más de la mitad del producto nacional bruto en el mundo, y los ochenta, cuando sólo contribuyó con el 30 por ciento. Así, él opina que la interdependencia económica ha alcanzado (!) a Estados Unidos

Estados Unidos es especialmente dependiente de las importaciones de petróleo [...] es importador neto de bienes manufacturados con valor de \$40,000 millones al año. Para pagar por estas y otras importaciones Estados Unidos tiene que exportar grandes cantidades de su excedente agrícola y los productos de sus industrias de alta tecnología. Las importaciones y exportaciones totales equivalen hoy al 10 por ciento del PNB. La balanza comercial y los flujos de capitales, y la enorme cantidad de dólares en el exterior, pueden afectar substancialmente las tasas estadounidenses de inflación, tasas de interés y tipos de cambio. Uno de cada seis empleos industriales y dos de cada cinco acres agrícolas producen para la exportación. El desempleo en las industrias metalúrgica y

⁷¹Raymond Vernon y Deborah Spar, *Beyond Globalism: Remaking American Foreign Economic Policy*, N.Y., The Free Press, 1989, p.3

automotriz aumenta cuando el volumen de las importaciones de estos productos aumenta y caen los precios.⁷²

Más adelante, Brown afirma que la productividad de las democracias industrializadas y los correspondientes altos niveles de vida proporcionan un instrumento extremadamente efectivo para promover su seguridad nacional. Primero, porque permite a estos países soportar los costos económicos de su protección militar; segundo, porque "en la medida en que los ciudadanos de estas naciones reconozcan las ventajas relativas de su situación económica sobre la de los habitantes de los países comunistas [cuando éstos importaban], *su deseo de autodefensa debe fortalecerse*."⁷³

Este último acento en la frase de Brown es asaz ilustrativo acerca del giro que adquiere ahora la relación entre competitividad económica y seguridad estadounidense. Lo es porque evoca los términos en que pensaban los estadistas de las grandes potencias en la era clásica del mercantilismo. Contrariamente a lo que leímos en la cita anterior, no hay evidencia sustantiva de que el aumento en la proporción de importaciones y exportaciones sobre el total de la economía estadounidense tenga serios efectos sobre su desempeño general. En realidad, la influencia del tipo de cambio y las tasas de interés sobre la balanza comercial es mucho más directa. En este sentido, conviene describir el momento en que Estados Unidos modificó drásticamente la estructura internacional de crédito --y el equilibrio general en la economía política internacional--, a partir de un cambio de política monetaria.

⁷²Harold Brown, *Thinking About National Security*, 1986, Johns Hopkins University Press, p. 6

⁷³Brown, *Ibid.*, p. 24. Las cursivas son mías.

El fin de la convertibilidad oro-dólar

Nau demuestra cómo durante los inicios de los años sesenta, un error en la *definición del problema* de la debilidad del dólar como divisa internacional provocaría que Estados Unidos rigidizara sus propios mercados financieros y precipitaran la crisis del consenso acerca de la estabilidad de precios en Europa occidental y, en menor medida en Japón. Así, la confianza en políticas eficientes (sobriedad fiscal, poca intervención sobre los mecanismos de fijación de precios y la gradual liberalización comercial) se debilitó drásticamente.

Para 1965, ya dentro de la administración de Johnson, la presidencia impulsó un ambicioso programa expansivo de gasto (*The Great Society Programs*). En este año la desbocada política de gasto se combinó con la decisión de llegar más lejos en la guerra de Vietnam. Esta decisión disparó el gasto gubernamental y agudizó la división dentro de la alianza occidental, "debilitando el sentimiento de comunidad política que apoyaba la función del dólar como moneda internacional de reserva".⁷⁴

Lo que pasó después de 1965 puede verse, según apunta Nau, como el intento de disfrazar la incompatibilidad fundamental entre las políticas presupuestales (expansivas en exceso) de Estados Unidos y la función del dólar en el sistema económico internacional de Bretton Woods. Pero más importante que esto, no exento de animosidad republicana hacia la administración de Carter (Nau sirvió como asesor de la administración Reagan en el área de cumbres económicas), es el hecho de que, por vez primera desde la posguerra, el gobierno estadounidense recurrió a un

⁷⁴Nau, *Ibid.*, p. 147

nuevo instrumento de negociación económica con el exterior, en medio de una gran vacilación en la toma de decisiones. Nau dice

La diplomacia económica de Estados Unidos vacilaba en estos años entre la cooperación interestatal, las políticas dirigidas a corregir el mercado y la ayuda estadounidense. Entre los años de 1968 y 1971, Estados Unidos se retiró de las iniciativas multilaterales y adoptó por primera vez desde la posguerra políticas unilaterales en el mercado internacional para alcanzar sus objetivos --la política de la negligencia benigna.⁷⁵

Así las cosas, no parece tan extraño que el 15 de agosto de 1971, Richard Nixon suspendió la convertibilidad oro-dólar, sobre la que se había sostenido el sistema monetario internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. El contexto comercial de esta decisión se haya directamente relacionado con el aumento en las importaciones estadounidenses, a tal punto que la balanza comercial arrojó un superávit de tan sólo mil millones de dólares, muy bajo si se le compara con el superávit de 5 mil millones al inicio de la década de los sesenta. Luego de una fuerte ola especulativa en la que los gobiernos aliados vacilaban entre financiar enormes compras de dólares para sostener la divisa norteamericana o apostar indulgentemente a la especulación general sobre sus reservas de oro, Nixon tuvo a bien anunciar que ya no respaldaría el valor de su moneda por medio de la venta de oro, y que sus aliados deberían tomar medidas para apreciar sus monedas frente al dólar. Por último, para llamar la atención aún más, impuso un sobrecargo del diez por ciento a todas las importaciones estadounidenses, aún cuando anunció que la medida era sólo temporal.

⁷⁵*Ibid.*, p. 133 (Las cursivas son mías). Cuando la acción unilateral afecta el equilibrio, o ausencia de éste, en la economía política internacional, no señala otra cosa que un claro poder en manos de quien la ejerce, como deseo ilustrar en las siguientes líneas.

Lo que aparecía evidente a los economistas de la época era que la divisa estadounidense estaba sobrevaluada, lo cual dañaba seriamente a la industria. Pero era más cierto que la competencia que enfrentaban los productos estadounidenses en el exterior era mucho más aguda ahora que cuando Europa y Japón iniciaron la reconstrucción. La política alternativa a la devaluación hubiera sido la depresión de la demanda interna, con el fin de disminuir las importaciones; pero esto hubiera ocasionado un aumento en el desempleo, y un auge de las presiones a favor del proteccionismo.

El secretario del Tesoro, John D. Connally fue quien urgió a su presidente tomar esta decisión, en la expectativa de que los europeos y japoneses aceptarían reevaluar ante la posible "negligencia" estadounidense de proteger un sistema monetario mundial entonces en serio peligro. Connally no se equivocó; cuando se cerró la ventana del oro, nadie dejó de comprar dólares, lo que es más, europeos y japoneses accedieron a los deseos estadounidenses, y esto es evidencia de poder. Pero, después de haber elaborado planes amplios para el orden económico internacional de posguerra en 1945, Estados Unidos comprometió su poder frente a sus aliados en 1971 al servicio de ningún plan, lo que resultó en la suspensión de la convertibilidad oro-dólar.

El fin del patrón oro-dólar en 1971 suele interpretarse como el fin de la hegemonía estadounidense. Aún si se rechaza esta interpretación, no falta la opinión inclinada a decir que lo que en realidad pasaba es que Estados Unidos empezó a actuar más "normalmente", es decir de modo menos altruista. Sus funcionarios creyeron, quizá, que la bipolaridad les restringía menos en la antesala de la distensión y que sus aliados podían pagar mejor los costos de un nuevo equilibrio global. En este sentido, Nye apunta correctamente que, "si la conducta hegemónica es la habilidad de cambiar las reglas del juego internacional, entonces 1971 no marcó el fin de

la hegemonía de Estados Unidos. Si la conducta hegemónica significa forzar la apertura en otros Estados, entonces Estados Unidos no tenían gran hegemonía antes de 1971".⁷⁶

Es, en cambio, objetable su idea de la "normalidad" que supone la conducta económica internacional estadounidense en ausencia de un enemigo en la estructura de seguridad. Si extendemos el razonamiento de Nye, entonces deberíamos de aceptar como "normal" que, en ausencia de la Unión Soviética, Estados Unidos se volviera un depredador en el mercado internacional. Un problema en su último trabajo es no definir claramente lo que debe tomarse por "normal" en oposición al "altruismo". Por lo demás, su argumento respecto a la falsa imagen que desde los años setenta tiene la población estadounidense acerca del poder de su país no puede ser más acertado.

El complejo de inferioridad estadounidense: su relación con las ideas

Henry Nau insiste que no había ningún rasgo inherente a Bretton Woods por el que se pueda decir que se desgastó. En realidad, el fin del sistema tuvo su origen en políticas ineficientes en los principales países industrializados, lo cual estuvo causado a su vez por el fin del consenso de los aliados a raíz de la distensión. El sistema de Bretton Woods se deterioró más en el área monetaria (de estabilidad de precios y tipos de cambio) y en la microeconómica (por medio de políticas keynesianas agresivas a nivel sectorial), que en la de comercio exterior; por lo cual, si concedemos que el GATT no mostraba signos de deterioro que le valieran perder el

⁷⁶Nye, *op. cit.*, p. 94 y s.

apoyo de sus principales socios al inicio de los años setenta, las ideas, junto a los intereses, impulsaban las políticas de Estados Unidos.

Nau menciona que los presidentes Johnson y Nixon nunca tuvieron la intención de usar el poder de su país para reforzar el consenso acerca de las políticas correctas para preservar el sistema Bretton Woods. Por el contrario, delegaron la política económica exterior en manos de funcionarios menores en el Departamento del Tesoro y la Casa Blanca.

A pesar de haber comenzado confiando en el mercado, el equipo de Nixon terminó por viciarlo de un modo que ni Johnson pudo imaginar. Se percibían los costos del ajuste interno simplemente como demasiado elevados [...], Estados Unidos no debería aceptar restricciones internacionales a la política interna, dirigida a alcanzar el pleno empleo. El que esta visión fuera adoptada tan amplia y vigorosamente en 1971 --10 años después de la expansión más larga en tiempos de paz desde la posguerra hubiera reducido el desempleo de 5.4 por ciento en 1960 a 3.3. por ciento en 1969 (y de vuelta a 4.8 por ciento en 1970)--, muestra el fervor casi ideológico con el que los proponentes del keynesianismo exclusivo se atuvieron a su enfoque económico.⁷⁷

Pero el "optimismo keynesiano" del que habla Nau no se debe tanto a una convicción doctrinaria de los planificadores económicos como a la urgencia de responder a una fuerte crisis de consenso e incertidumbre respecto al lugar de Estados Unidos en el mundo en las postrimerías de Vietnam; el gasto era una válvula de escape. Lo importante en la mentalidad general no era el keynesianismo embozado, sino el pesimismo "post-hegemónico".

Para fines de los años setenta, la revista *Business Week* declaraba que "el coloso que emergió luego de la Segunda Guerra Mundial estaba encarando una crisis de pérdida de poder". Estados Unidos había sufrido la derrota en Vietnam, un embargo petrolero y el aumento de la

⁷⁷Nau, *op. cit.*, p. 132 y 156

inflación en casa. En los años ochenta, Estados Unidos se deslizó de la posición del acreedor más grande del mundo a la de deudor neto.

Pero la mentalidad pesimista, y la ausencia de liderazgo, no limitaban su radio de influencia sólo a los analistas de la esfera económica; llegó a ganar, lenta pero firmemente, un lugar en la opinión de los más altos círculos de poder acerca del lugar de Estados Unidos en el sistema internacional, en todos sus ámbitos. Desde 1970, Richard Nixon y Henry Kissinger hablaban del "fin del mundo de la posguerra". A su vez, el presidente Carter hablaba de un mundo nuevo en el cual ciento cincuenta naciones no pueden ya seguir los dictados de los poderosos, y en el que Estados Unidos no tendría más opción que acomodarse del mejor modo posible, levantando en alto la bandera de los principios y la decencia en la defensa de los derechos humanos.

Como se mencionó desde el capítulo anterior, acerca de los orígenes y desarrollo del enfoque de estabilidad hegemónica, la mentalidad pesimista encontró eco en el núcleo intelectual que antaño racionalizaba y magnificaba la imagen del poder estadounidense. En el caso del estudio de las relaciones internacionales, del que hemos sugerido su función de parámetro de la autoimagen de Estados Unidos, se desarrollaron los enfoques de interdependencia, con su énfasis en la necesidad estadounidense de elaborar una política exterior, económica y político-estratégica en armonía con límites insoslayables del nuevo entorno mundial.

Incluso del lado realista, Kissinger sugirió la necesidad de elaborar un esquema de *Realpolitik*, que tomara en cuenta el surgimiento de varios centros de influencia en un mundo dominado por la incertidumbre y el equilibrio de poder. Uno puede identificar ya esta tendencia en el libro *A World Restored*: la reconstrucción que Kissinger hizo acerca del sistema

internacional posterior al Congreso de Viena. Este constituía un mensaje de Kissinger, el cual apuntaba a la inevitable coordinación de política exterior que debían aceptar las potencias, bajo un benévolo, pero limitado liderazgo del *aegemon*, fuera la Gran Bretaña en el siglo XIX, o Estados Unidos a finales del XX.⁷⁸

El escándalo *Watergate* minó considerablemente la credibilidad de las instituciones políticas frente a los ojos de la ciudadanía. Junto al caso de los *Pentagon Papers* (la divulgación de documentos confidenciales que mostraban cuestionables procedimientos en la elaboración de la política estratégica estadounidense), esta erosión en la credibilidad terminó por acabar con el consenso bipartidista en la política exterior. Samuel Huntington compartía el ánimo pesimista, imperante en la literatura académica, al escribir su libro *The Crisis of Democracy*. Es posible asentir con Luis Maira en que

Los años setenta, de este modo, fueron una época en que, por primera vez, desde la consolidación de Estados Unidos como una potencia global, el concepto mismo de "interés nacional" norteamericano y los contenidos sustantivos de la política exterior fueron materia de acalorada discusión.⁷⁹

Sin embargo, la política de acomodo no tardó en perder apoyo entre el público estadounidense, como ocurrió después de la invasión soviética de Afganistán, y, especialmente,

⁷⁸Es conocido ampliamente el esquema de equilibrio de poder que Kissinger proponía como el nuevo patrón de la política internacional: un pentágono, integrado por Estados Unidos, sus aliados europeos, Japón, China y la Unión Soviética; en el cual la misión de Estados Unidos sería la de mantener dividido el natural bloque de las potencias socialistas --en un modo análogo a la táctica británica de impedir la preponderancia de cualquier potencia continental europea en el sistema internacional del siglo pasado.

⁷⁹Luis Maira, *El sistema internacional y América Latina: ¿una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, 1986, Grupo Editor Latinoamericano (RIAL-Anuario 1985), Introducción.

de los 144 días en que la revolución fundamentalista del Ayatola Jomeini tuvo casi postrado -- como se percibía en Estados Unidos-- al gobierno de la potencia democrática *prima inter pares*.

En el siguiente capítulo veremos brevemente cómo un nuevo gobierno republicano intentó recomponer el poderío mundial estadounidense, y cómo terminó por socavar las bases estructurales de su liderazgo en la economía política internacional de fines de la guerra, e incluso de la posguerra, fría. Sólo que antes es preciso describir cuáles eran las bases institucionales de la elaboración y ejecución de la política comercial responsable de la era dorada del liberalismo comercial internacional, para después ver cómo se erosionaron, y cómo la restauración conservadora de Reagan no impidió que la voluntad cosmopolita, hegemónica y liberal de su país, de por sí mermada durante los años setenta, sufriera un grave deterioro, que perdura hasta nuestros días. El error de Reagan, como veremos, es haber modificado la imagen de decadencia estadounidense por medios equivocados: la inseguridad cedió a la arrogancia; finalmente, se cambió una vulnerabilidad por otra, pero la impotencia es aún el ánimo imperante en el gobierno de Washington frente a la economía política internacional.

CAPITULO III

LA RECOMPOSICION HEGEMONICA ESTADUNIDENSE:

DEFINICION ANTILIBERAL DE UNA NUEVA CAUSA COMERCIAL

Dos factores políticos se han combinado para producir un alejamiento estadounidense de la senda comercial de corte liberal y multilateral de antaño. Primero, ha habido un cambio fundamental en el modo tradicional en que se elaboraba la política comercial; segundo, los años de Reagan tuvieron el efecto de recomponer la percepción estadounidense de su propio poder en el sistema internacional, pero en forma equivocada: del mismo modo en que se había exagerado la decadencia nacional, Reagan exageró los alcances del poder estadounidense; a tal grado que terminó por socavar sus bases estructurales. El nuevo presidente infundió a los estadounidenses un nuevo sentimiento de seguridad, pero también nuevas incertidumbres; la seguridad militar cedió frente a la inseguridad económica y el sentimiento de que, si los soviéticos no eran confiables, tampoco lo eran mucho los aliados. Y el comercio fue el nervio más sensible en la mentalidad estadounidense durante los años ochenta. A fin de probar la validez de esta interpretación, remitámonos primero al arreglo institucional tradicional, el que había permitido

por varias décadas que la política comercial en Estados Unidos fuera consistentemente favorable a la liberalización comercial multilateral.

7. El entorno institucional en la definición de la política comercial

Antecedentes

El sistema de política comercial que permitió a Estados Unidos promover en el mundo la liberalización comercial (y que se erosionó en los años setenta) se instituyó en 1934 por medio de la promulgación de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos. Ésta es importante porque concedió al presidente la autoridad para negociar acuerdos comerciales para reducir aranceles hasta por un monto de cincuenta por ciento sobre una base recíproca, con lo que hubo una transferencia de autoridad en materia de política comercial del Congreso al Ejecutivo. El Congreso continuó ejerciendo autoridad sobre el proceso de negociaciones comerciales, por medio de la aprobación de leyes de comercio, pero la administración cotidiana de las leyes pasó al ámbito del poder Ejecutivo.⁸⁰

El motivo detrás de este cambio fue el recuerdo de los efectos que tuvo la Ley de Aranceles Smoot-Hawley de 1930. Cuando se redactó la Ley de 1934, se hizo bajo el supuesto, atinado, de que el Congreso estaba excesivamente expuesto a presiones proteccionistas. Debía

⁸⁰David Haglund y Alex von Bredow, "The Rise of the New Protectionism in North America", *Raw Materials Report*, Vol 8, no. 1, p. 11.

entonces delegarse más autoridad al Ejecutivo si se quería controlarlas. Luego, la piedra de toque de este sistema era el aislamiento del Congreso de presiones provenientes de industrias y sectores específicos.⁸¹

Así, uno de los aspectos más importantes del viejo sistema de formulación de política comercial era su eficacia al limitar la capacidad del Congreso para proporcionar protección contra las importaciones, o para imprimir un sello proteccionista a la legislación. Esto fue posible al hacer difícil que la legislación comercial pasara por un número cualquiera de comités en el Congreso. Consecuentemente, se centralizó la política de comercio en dos comités del Legislativo, el Comité Senatorial de Finanzas (*Senate Finance Committee*) y el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes (*House Ways and Means Committee*). Esto facilitó que el presidente hiciera tratos con el Congreso, lo cual evitó conflictos entre el resto de los comités. Pero el poder de decisión también se centralizó *dentro* de los dos comités.

Los directores de éstos mantuvieron un control muy estricto sobre cualquier iniciativa proteccionista. Una vez aprobada por ellos, se las arreglaban para que ninguna iniciativa de ley pudiera sufrir cambios en los foros legislativos. Durante esta época, el sistema de antigüedad (*Seniority System*) en ambas Cámaras del Congreso hacía muy estable la conducta, y posible el control, de los comités. No sólo ningún grupo con intereses proteccionistas podía promover su causa por medio de la destitución de cualquiera de los jefes de los comités, sino que éstos tendían siempre a ser demócratas sureños, con tendencias a favor del libre comercio más o menos claras, y con habilidad para obtener la reelección. Finalmente, no había el riesgo de que algún miembro

⁸¹Un congresista podía adoptar el discurso proteccionista en cualquiera de las cámaras para defender su imagen de responsabilidad frente a su electorado; pero consciente de que el objetivo real era permitir a la administración contener y deshacerse de medidas comerciales proteccionistas.

reciente de cualquiera de los comités favoreciera el proteccionismo como medio de ascenso político, pues no había subcomités en los cuales pudieran actuar. A fin de cuentas, el Ejecutivo y los jefes de comité monopolizaban la información clave para la formulación de la política comercial.⁸²

Otro medio por el cual se logró desviar de la liza legislativa las presiones proteccionistas fueron las leyes de compensación comercial (*Trade Remedy Laws*). Éstas eran suficientemente liberales como para otorgar, con dificultades, protección contra importaciones a cualquier industria; pero lo suficientemente imparciales y confiables como para evitar que la industria que no obtuviera compensación llevara su querrela de vuelta a la arena legislativa. También se aplicó la regla de otorgar protección mínima a industrias de gran tamaño a partir de un criterio *ad-hoc*, con el fin de impedir la formación de amplias coaliciones proteccionistas.⁸³

Dos condiciones facilitaban el funcionamiento de este antiguo sistema. En primer lugar, la existencia de un consenso bipartidista favorable a la liberalización comercial. Puesto que entonces el público en general no tenía un gran interés en la política comercial, el Ejecutivo podía moverse fácilmente en dirección liberal sin oposición organizada. En segundo lugar, el presidente siempre podía minimizar cualquier presión proteccionista con el pretexto de que ésta podía dañar las negociaciones comerciales multilaterales en curso, principalmente las rondas del GATT. Esto era por lo general cierto hasta fines de los años sesenta.⁸⁴

⁸²Haglund y Von Bredow, *op. cit.*, p. 15

⁸³Esta protección moderada por daños derivados de la importación de bienes cristalizó en la llamada cláusula de escape, la cual se incorporó incluso a las provisiones del GATT. La Comisión de Aranceles, y luego la Comisión de Comercio Internacional, se encargarían de calcular la factibilidad del daño aludido por el productor.

⁸⁴La Ronda Dillon, que debe su nombre a un dinámico subsecretario de Estado, marcó el momento de mayor autoridad del ejecutivo en la elaboración de política comercial para la negociación multilateral, también señala un período de consistencia notable entre interés nacional y política de comercio exterior, en la que el Congreso no se

Esto permaneció así hasta la Ley de Expansión del Comercio (*Trade Expansion Act*) de 1962, que dio autorización para que el Ejecutivo iniciara las negociaciones de la Ronda Kennedy en el *GATT*. Cuando el presidente Kennedy intentó llevar adelante una ambiciosa reducción multilateral en los aranceles, el Congreso concedió autorización a cambio de un programa de Asistencia para el Ajuste Comercial (*Trade Adjustment Assistance*), acompañado de una reorganización de la estructura comercial en el interior del Ejecutivo. En el primer caso, la asistencia que ofrecía el gobierno a las industrias y empresas perjudicadas por las importaciones ofrecía una alternativa constructiva a la búsqueda de protección. Permitiría a los productores modificar, o suprimir, las prácticas que fueran necesarias para volverse más competitivos en el exterior.

En cuanto a la reorganización de las atribuciones comerciales del Ejecutivo, se creó de este modo un intermediario entre ambas ramas (legislativa y ejecutiva) del gobierno: el Representante Especial de Comercio (*Special Trade Representative*), quien debía consultar a representantes de los sectores agrícola, industrial y laboral antes de nuevas negociaciones comerciales en el exterior con el fin de liberalizar el comercio internacional. Este funcionario, de acuerdo con la sección 241 de la nueva ley, debería conciliar los intereses internos de Estados Unidos con los del resto del mundo en asuntos comerciales; los del Congreso y el Ejecutivo; y los de las agencias gubernamentales encargadas del comercio. En todo momento, el Representante Especial de Comercio debería encabezar la delegación comercial negociadora de Estados Unidos. Estos cambios no impedían que el Congreso se mantuviera relativamente aislado de presiones proteccionistas; por el contrario, en la medida en que los legisladores hacían sentir a sus electores

que el gobierno no se desentendía de sus preocupaciones --al comisionar a un funcionario especial para escucharlos, y al hacerles menos amarga la liberalización comercial con los programas de compensación--, podrían desentenderse (discretamente) de buena parte de las presiones proteccionistas. Por su parte, el Ejecutivo dificultó los medios por los cuales una industria o sector específico podían recurrir a la cláusula de escape para defenderse de las importaciones.⁸⁵

Cerca ya de los años setenta, el mismo éxito de la reducción multilateral de barreras arancelarias desplazó la atención hacia las barreras no arancelarias. La idea misma de incluir estos nuevos temas en la agenda de liberalización comercial involucraba a muchos más intereses de los imaginados; más importante aún, incluiría algún tipo de juicio acerca de las prácticas económicas dentro de los Estados. La Ronda Tokio de 1974 dedicó sus esfuerzos a elaborar nuevos códigos de conducta respecto a subsidios gubernamentales y prácticas de *dumping*. A su tiempo, codificó los códigos correspondientes a impuestos compensatorios y medidas *antidumping*.

Lo que hizo posible que Estados Unidos iniciara la Ronda fue la Ley de Comercio de 1974. Nixon tuvo que conceder más ingerencia del Congreso, especialmente el Senado, en la Nueva Ley: debía notificar con noventa días de anticipación su intención de firmar un acuerdo respecto a barreras no arancelarias; mientras, el Congreso tendría un plazo de sesenta días (más corto que antes) para notificar su acuerdo, o desacuerdo, con la propuesta presidencial de ajustar la legislación interna con el fin de cumplir sus acuerdos comerciales. Lo que se ganó fue que los socios de Estados Unidos supieran expeditamente si debían esperar que Estados Unidos cumpliera

⁸⁵Por primera vez, la nueva ley permitió que se integraran nuevos elementos en el equipo negociador estadounidense: dos miembros del Senado y dos de la Cámara de Representantes.

o no. La nueva ley permitió al Congreso mantener su importancia en la elaboración de la política comercial. La diferencia crucial es que el Congreso se transformó profundamente, y con él, la forma de diseñar y poner en práctica la política comercial.⁸⁶

Cambio institucional y el Congreso: ¿proteccionismo o libre comercio?

El fin de la incursión en Vietnam se vio acompañado de profundos cambios políticos dentro del Congreso y del Ejecutivo, así como en la sociedad estadounidense. Para empezar, éste se vio fuertemente restringido por aquél, en todos los ámbitos, incluida la política comercial. Roger B. Porter reseña el efecto que esto tuvo sobre la política comercial cuando menciona que

El Congreso ha usado consistentemente la amenaza (y algunas veces la ha hecho realidad) de remover o limitar la discreción presidencial, con el fin de desempeñar un papel más importante e influenciar la dirección de la política comercial de Estados Unidos. Vietnam y Watergate proporcionaron un campo fértil para aquellos en el Congreso que alegaban que se debían adoptar medidas para rectificar el desequilibrio y restringir el exceso de poder en manos del Ejecutivo. Aumentó el uso del "veto legislativo". En política exterior, la Ley de Poderes de Guerra (*War Powers Act*) de 1973 y, en política económica, la Ley de Presupuesto y Control de Asignaciones (*Budget and Impoundment Control Act*) de 1974, tuvieron por objetivo aumentar las atribuciones del Congreso para moldear la política y limitar la discrecionalidad del Ejecutivo.⁸⁷

⁸⁶A cambio, el Congreso aceptó la posibilidad de extender el estatus de Nación más favorecida a países del bloque socialista, así como preferencias comerciales limitadas (bajo un Sistema Generalizado de Preferencias) a países menos desarrollados.

⁸⁷Roger B. Porter, "The President, Congress and Trade Policy", *Congress & The Presidency*, vol. 15 (1988), no. 2, pp. 165-184.

Pero la reforma del sistema político también alcanzó al legislativo. Uno de los primeros soportes del viejo esquema de política comercial en venirse abajo fue el sistema de antigüedad dentro de los comités del Congreso. En 1971, la Convención demócrata "abrió" el sistema de comités. En adelante, los jefes de comité serían electos por medio de un voto de la Convención, el cual se obtendría siempre que diez miembros de ésta así lo solicitaran. Los republicanos les siguieron poco después. En 1974, tres importantes jefes de comités legislativos fueron jubilados, y en 1975 se retiró el ya muy conocido jefe del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, Wilbur Mills --luego de un escándalo sexual y de que admitió su afición por las bebidas alcohólicas.

Estrechamente relacionado con esto estuvo el surgimiento del gobierno por subcomités. En 1973, los demócratas adoptaron una "Ley de Derechos para los Subcomités" (*Subcommittees Bill of Rights*), el cual estableció una serie de nuevos procedimientos para disminuir el poder de los directores, y para aumentar las funciones e importancia de los subcomités. No se permitió a los directores presidir más de uno de sus propios subcomités, tampoco a ningún otro miembro del comité. Se permitió a los subcomités llamar a sus propias juntas, elegir a sus propios asesores, y hacer que las iniciativas de ley dentro de su jurisdicción les fueran asignadas automáticamente; se garantizó a todos los miembros del partido mayoritario la asignación de por lo menos un comité de primera importancia. Lo que es más, el tamaño del Comité de Medios y Arbitrios aumentó de 25 a 37 miembros, y la mayoría de sus funciones comerciales fueron delegadas a su Subcomité de Comercio. Estos cambios permitieron a los miembros jóvenes del Congreso contribuir activamente a la legislación comercial. Por esto, es razonable afirmar que,

en vista del poder que tienen los jefes de subcomité respecto a los directores de comité, es más difícil para los primeros resistir presiones proteccionistas que para los segundos.⁸⁸

A la par de la importancia de los subcomités, el traslape de jurisdicción sobre asuntos comerciales entre comités ha aumentado, especialmente luego de que las negociaciones multilaterales han incluido nuevos temas, como el de las barreras no arancelarias. La disputa de los intereses en el interior de un Congreso más permeable y descentralizado erosionó a tal grado la capacidad de maniobra del Ejecutivo para liberalizar el comercio que se requirió de una legislación adicional a la Ley de Comercio de 1974, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, para cumplir los acuerdos de la Ronda de Tokio. Conviene mencionar que aquella fue origen de un nuevo mecanismo de política comercial, la llamada "vía rápida", en virtud de la cual el Ejecutivo ha permitido mayor ingerencia del Congreso en las primeras etapas de la negociación de nuevos acuerdos comerciales, a cambio de la aprobación o rechazo de éstos sin enmiendas (según lo estipulado en su sección 151).⁸⁹

Desde el cambio en la legislación de 1974, era claro que los negociadores comerciales estadounidenses no debían ya solamente encontrar la forma de movilizar los intereses favorables al libre comercio, sino de llegar a acuerdos que no irritaran a intereses altamente sensibles a las importaciones. La ley del setenta y cuatro costó a Nixon el Acuerdo Multi-Fibras (aprobado el año anterior, y que después de 1979 se ensañó con los países del sureste asiático y con China continental), de acuerdo con el cual los países exportadores debían limitar sus embarques de

⁸⁸En 1983, por ejemplo, todos los senadores republicanos, salvo uno, dirigían un comité o subcomité, y más de la mitad de los representantes demócratas tenían posiciones similares. Haglund y Von Bredow, *ibid.*

⁸⁹Más adelante, explicaré con más detalle la importancia del mecanismo de vía rápida para la relativa coherencia de la conducta comercial estadounidense.

productos textiles. Los países importadores (Estados Unidos) tendrían el derecho de imponer restricciones cuantitativas a las importaciones de estos productos --incluidos los de lana y fibras sintéticas-- en caso de no obtener la aprobación de las naciones exportadoras de reducir sus embarcos de textiles y prendas de vestir a las naciones importadoras más importantes. La industria metalúrgica ganó el llamado "mecanismo del precio disparador" (*trigger price mechanism*), de acuerdo con el cual se impondrían sanciones *antidumping* contra todas las importaciones de acero por debajo de un precio arbitrariamente fijado. Asimismo, amplió considerablemente la definición y cobertura de las provisiones de la cláusula de escape.⁹⁰

Los congresistas ya no sólo eran incapaces de controlar las presiones proteccionistas por medio de mentiras piadosas ("el Ejecutivo y la burocracia me lo impidieron", "los franceses nos obligaron"), sino que vieron en la bandera proteccionista un valioso capital político, que ya para los años ochenta parecía inagotable. La autorización de la vía rápida no impidió el desarrollo de esta tendencia (como muestra la tabla 3.1, al final de esta tesis). Como menciona Destler

Los procedimientos de vía rápida resolvieron sólo la mitad del problema que planteaba el Congreso [reformado]; extendieron la posibilidad de liderazgo estadounidense al negociar acuerdos [de gran importancia para expandir el comercio mundial] en la era post-arancelaria [...] pero este procedimiento hizo nada por desviar las muchas propuestas restrictivas por producto que los congresistas promoverían siempre, al margen de las negociaciones multilaterales.⁹¹

⁹⁰Según la nueva cláusula, se concedería protección a todos los que probaran que "las importaciones eran una causa sustancial de daño serio, o la amenaza de éste. Previamente, este criterio se limitaba a quienes sufrieran pérdidas derivadas de concesiones comerciales previas que Estados Unidos hubiera otorgado en negociaciones con otros Estados.

⁹¹Destler, *op. cit.*, p. 76 (véase *supra*, nota 14).

Mientras tanto, el traslape entre comités para la elaboración de la política comercial en el Congreso aumentó rápidamente. En 1982 había 18 comités y 21 subcomités con alguna jurisdicción sobre el comercio exterior. Este fenómeno ha hecho más fácil a los grupos de interés influir en la política comercial, ha disminuido el poder de los comités senatorial de finanzas, y de medios y arbitrios de la Cámara de Representantes, en favor de algunos como el comité de energía. Un efecto muy importante en esto es que el peso inercial de proyectos legislativos que resultan de presiones proteccionistas ha aumentado.

Paralelamente, y en contraste con los años en que la información y asesorías claves se concentraban en el Ejecutivo y las jefaturas de comités, el número de información y asesoría a disposición de los subcomités ha aumentado velozmente. Además, los miembros del Congreso cuentan con nuevos y mejores recursos a este respecto, como el Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*), la Oficina General de Registros (*General Accounting Office*), la Oficina de Evaluación de Tecnología (*Office of Technology Assessment*), y la Oficina Presupuestal del Congreso (*Congressional Budget Office*). Todo esto permite a los miembros de un subcomité desafiar al director cuando éste se resiste a sus designios.

Finalmente, respecto al Congreso, quizá en respuesta a la crisis de confianza que heredó la década pasada, se adoptaron una serie de nuevos procedimientos para hacer más transparente la conducta del poder Legislativo. En especial, desde que las audiencias en el Congreso se hicieron públicas, es más difícil para los legisladores el no atender las demandas proteccionistas de importantes electores. Esto se relaciona a su vez con un significativo desplazamiento en el consenso social que subyace a la forma en que se entiende la política comercial en Estados Unidos. Los factores sociales que explican el auge del nuevo proteccionismo dentro del Congreso

son 1) el consenso bipartidista liberal de comercio ha desaparecido: los republicanos no pueden controlar una cámara de representantes controlada por demócratas proteccionistas, cuyo electorado se ha desplazado a los Estados del llamado *Rust-Belt*, aquellos Estados industriales y metalúrgicos en las márgenes de los grandes lagos y la costa atlántica del norte; 2) la creciente importancia que la política comercial ha adquirido en la mente de la opinión pública, junto a la formación de amplias coaliciones proteccionistas, que incluyen a importantes segmentos del electorado nacional.

Desde entonces, los congresistas han introducido iniciativas distintas a las normas comerciales estadounidenses de antaño: para limitar el derecho de los laboratorios de Estados Unidos para concesionar sus inventos a compañías extranjeras, para impedir a extranjeros el participar en la fusión y adquisición (*take-over*) de compañías estadounidenses, para subsidiar aún más ciertas exportaciones de Estados Unidos con el propósito de mejorar sus posibilidades de ganar mercados extranjeros, etc.⁹²

Si el soporte de la liberalización comercial consistía en aislar al Congreso de presiones para proteger industrias y sectores específicos, éste se debilitó sensiblemente junto con el consenso estadounidense acerca del vínculo entre prosperidad, seguridad internacional, poder estadounidense y libre comercio multilateral.

⁹²Véase *Federal Technology Transfer Act of 1986 (PL 99-502, October 20, 1986), Sec. 12*; también la *Omnibus Trade Bill of 1987 (HR 3, July 21, 1987), Sec. 1401*, así como *Fair Export Financing Act of 1986 (Senate Bill S2246, March 25, 1986), Sec. 2*, citados por Vernon y Spar, *op. cit.*, p. 5, notas 3 y 4.

El poder Ejecutivo y los límites del liberalismo comercial

En sintonía con el activismo comercial (proteccionista) del Congreso, el Ejecutivo tiene cada vez mayores dificultades para conseguir autorización que le permita conducir negociaciones multilaterales de comercio, a la par que se ha visto presionado a cooperar más de cerca con el Congreso. Desde 1984, el Congreso ganó el derecho de pasar una resolución con el fin de revocar la decisión presidencial de ignorar un fallo de daño de la Comisión de Comercio Internacional. La transferencia de autoridad entre las propias agencias del Ejecutivo, ha incidido significativamente sobre la orientación comercial de Estados Unidos.⁹³

La historia de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (*Office of the United States Trade Representative*), ilustra bien el punto. La Oficina se estableció en 1962, bajo mandato de la Ley de Expansión Comercial de 1962 (*Trade Expansion Act*), con autoridad para negociar acuerdos internacionales de comercio para Estados Unidos. No obstante, desde el principio, la posición de la Oficina fue ambigua. El presidente Nixon intentó anular al representante de comercio, al amalgamarlo dentro de su Consejo de Política Económica Internacional; pero no fue sino hasta 1974 que el Congreso lo convirtió la Oficina en una agencia estatutaria dentro de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia.

El presidente Carter fortaleció la Oficina. Al parecer, su objetivo era centralizar el mando del Ejecutivo en materia comercial con el fin de resisitir al proteccionismo. En enero de 1980,

⁹³El presidente James Carter accedió a la creciente presión de los legisladores, para entonces presos del síndrome de la decadencia estadounidense. Según éstos, tal como lo expresó claramente Russell Long en 1974, Estados Unidos no podía ya "solventar la circunstancia de seguir siendo la nación menos favorecida" que expone su mercado, mientras el resto del mundo empleaba "prácticas que efectivamente bloquean nuestros productos". Citado por Destler, *Ibid.*, p. 115

se hizo efectiva una de sus propuestas, de acuerdo con la cual el Representante Especial de Comercio pasaba a ser el Representante de Comercio de Estados Unidos, al cual se le asignaría la responsabilidad del "desarrollo y coordinación de la política de comercio internacional". Se le adjudicaron también tareas previamente manejadas por el Departamento de Estado respecto a cuestiones del *GATT*, aquellas bilaterales, por producto, y las referentes al comercio con el bloque socialista; asimismo, la responsabilidad de revisar casos de remedios y compensaciones comerciales.

La "brillante" gestión de Robert Strauss como representante comercial de su país, a juzgar por su dureza con los japoneses --aparente en tanto sirviera para atenuar la afición proteccionista en el Congreso--, parece haber corroborado lo adecuado de la decisión de Carter ante los intereses del Congreso. Pero esto no obstó para que se fortaleciera otro órgano del Ejecutivo particularmente permeable a las presiones de particulares y congresistas, el Departamento de Comercio --considerado por muchos como el representante de los empresarios ante el Ejecutivo en asuntos de comercio. En 1979, se otorgó a éste la autoridad que previamente tenía el Tesoro en casos de impuestos compensatorios y medidas anti-dumping, así como la previa potestad del Departamento de Estado sobre los agregados comerciales de Estados Unidos. El resultado fue que la política comercial respondería cada vez menos a intereses más amplios de Estados Unidos en el sistema internacional, y más a presiones internas y, consecuentemente, estrechas y poco cosmopolitas.

Pero, en 1983, el nuevo encargado de la Oficina del Representante Comercial, William Brock, entró en abierto conflicto con el Departamento de Comercio. Éste tenía una relación más cercana con el presidente Reagan, por lo que trató de subsumir la Oficina del Representante

Comercial dentro lo que sería un Departamento de Comercio e Industria. La actitud ambivalente de los presidentes ante esta Oficina, junto a la falta de maniobra que ésta tiene en ausencia de negociaciones comerciales, debilitaba el poder del Ejecutivo en la definición de la política comercial. El resultado de la disputa entre las dos agencias fue que las industrias interesadas en protegerse de las importaciones pudieron coptar fácilmente las iniciativas de ambas en su propio beneficio. El Departamento de Comercio presionó para negociar acuerdos con Japón de restricción voluntaria de exportaciones automotrices a Estados Unidos, mientras que Brock tuvo el "mérito" de pasar la Ley de 1984, a cambio de la mayor maniobra antiliberal del primer periodo presidencial de Ronald Reagan: la restricción por cuotas a las importaciones de acero, provenientes de casi todos los proveedores de Estados Unidos en el exterior.

De acuerdo con la última legislación de 1988, el Representante de Comercio de Estados Unidos tiene la potestad, otorgada por el Congreso, de iniciar, según su propio criterio, investigaciones acerca de prácticas comerciales "injustas", de acuerdo con la sección 301, contenida en aquella. Así, al reconocer que el país aún tiene suficiente poder para amenazar, si bien ha perdido el poder para dominar, el gobierno estadounidense amedrenta a otros con aplicar sus poderes de restricción al comercio para cambiar varias prácticas, que a su juicio son injustas.

La nueva preocupación por la naturaleza de las prácticas comerciales en otros países, contra lo que permite entender el enfoque tradicional de estabilidad hegemónica, tiene menos que ver con la decadencia estadounidense que con una percepción equivocada del poder de Estados Unidos dentro de la economía política internacional, según lo perciben los propios estadounidenses. Un complejo de inferioridad, o la misma decadencia, explicarían un aumento en el proteccionismo norteamericano, arancelario o no; pero no el caso de una nueva y extraña

forma de anti-liberalismo comercial: el reciente "unilateralismo" agresivo de Estados Unidos en la apertura --más o menos coercitiva-- de mercados extranjeros.

La aparición de este fenómeno en el marco de elaboración y ejecución de la política comercial de nuestro vecino se explica en buena parte por el reconocimiento, adecuado, de que Estados Unidos no era tan débil como se pensaba en los setenta. Efectivamente, durante los ochenta, Estados Unidos creyó recomponer su dominio hegemónico en el mundo. Pero, del mismo modo en que se exageró la pérdida de hegemonía en los setenta, se exageró también el resurgimiento norteamericano en los ochenta. Si Estados Unidos era grande de nuevo --como se sostenía durante el gobierno de Reagan--, y si sus productos no penetraban los mercados exteriores, esto se debía a la injusticia y corrupción de las prácticas comerciales extranjeras. Era, según esta visión del problema, el tiempo de ejercitar el músculo norteamericano y abrir la dura caparazón de la almeja proteccionista, en otros países; en Asia o América Latina, por medio de la persuasión o del chantaje. Veamos ahora cómo hizo Ronald Reagan para producir esta rara mezcla de grandeza e impotencia en el ánimo de sus compatriotas respecto al comercio con el resto del mundo.

8. Reagan y la recomposición hegemónica: ¿mito o realidad?

En los primeros años de su gobierno, Ronald Reagan, con toda intención de romper con el legado de sus predecesores inmediatos, comenzó por negar lo que hasta entonces parecían límites insuperables de la política exterior estadounidense: la erosión de la economía

estadunidense, la invalidez militar estadounidense posterior al trauma de Vietnam, la inestabilidad de los mercados monetarios internacionales, y la necesidad impostergable de adoptar una actitud de bajo perfil en el escenario internacional --bajo el supuesto de que Estados Unidos había llegado al límite que le imponían sus recursos económicos, estratégicos y políticos.

De acuerdo con él, no había nada como tales límites. Sin embargo, al paso de los años, lo que se observa es que la política exterior de Reagan terminó por acercarse más a las políticas de sus antecesores (en los años setenta) en la Presidencia, de lo que se hubiera imaginado al principio. El resultado fue que Reagan "combinó la retórica de los años cincuenta con las políticas de los años setenta".⁹⁴

Ronald Reagan hizo explícita desde el principio su creencia de que el estado de deterioro en la posición internacional de su país se debía a la mala política de los gobiernos anteriores, y no a ciclos de desgaste hegemónico. Dos fueron entonces los pilares de su plan de gobierno: un aumento sostenido en los gastos de defensa y la aplicación de una nueva doctrina de política económica, más o menos vaga --si bien eficaz en el corto plazo-- denominada a la postre como "Reaganomanía" (*Reaganomics*).

⁹⁴Kenneth Oye, *Constrained Confidence and the Evolution of U.S. Trade Foreign Policy*, en *Eagle Resurgent?: The Reagan Era in American Foreign Policy*, Boston, Little Brown and Company, 1987, p. 3.

Si bien la realización de la Conferencia de Helsinki constituyó un éxito de la diplomacia favorable a la distensión Este-Oeste, un difícil capítulo volvió a abrirse en la historia de la extraña *entente* Estados Unidos-Unión Soviética. La guerra fría tomó nuevos ímpetus ante la invasión soviética de Afganistán, la decisión de la OTAN de estacionar nuevos misiles intercontinentales en el territorio de la RFA, la inestabilidad política en Polonia y el apoyo soviético al régimen de Jaruzelski, que sirvió al occidente para aumentar su presión sobre la URSS.

Si concedemos crédito a la distinción, convencional en los estudios estratégicos de relaciones internacionales, entre "pan, crecimiento y municiones", veremos que el gobierno de Ronald Reagan asignó una renovada prioridad al gasto militar, seguida luego por crecimiento económico. De acuerdo con el análisis de Kenneth Oye, a pesar de que la estrategia de Reagan era restaurar el poder estadounidense, lo que logró al final fue acentuar la vulnerabilidad de su país en el mundo. Esto se debe a que, al margen de la retórica, el gobierno de Reagan terminó por poner en práctica políticas cercanas a las de los años setenta: acomodaticias y poco coherentes con los fines estatales del gobierno en turno.

A lo largo de la década de los setenta, el temor a la Unión Soviética aumentó en la medida en que los estadounidenses percibieron que la paridad nuclear era un hecho entre los dos oponentes. Si bien Estados Unidos no es ya la *única* superpotencia militar o económica, permanece como la única superpotencia militar y económica, cosa que no ha sido evidente a ojos de buena parte de los estadounidenses.

Durante la década de los ochenta, la proporción entre consumo (pan), inversión (crecimiento), y municiones (gasto militar) entre los dos bloques rivales muestra que la Unión Soviética sacrificó los dos primeros elementos en favor del último; los japoneses privilegiaron la inversión sobre el consumo y el gasto militar. Los alemanes gastaban poco más en el área militar, invertían un poco menos, y consumían más que los japoneses. En Estados Unidos, en cambio, el consumo fue inmenso, el gasto militar fue grande, y la inversión aumentó en forma menos rápida.

Recordando lo dicho en el primer capítulo. De acuerdo con la versión del declive hegemónico que se encuentra en los estudios de Gilpin y Mancur Olson, las causas del declive son tres: los costos crecientes del liderazgo del *aegemon*; la tendencia secular a un aumento en el consumo interno más allá de los medios de un país; y la difusión de la tecnología, que tiende a minar la ventaja relativa de la potencia hegemónica frente a sus principales competidores. Los costos del liderazgo se relacionan con la capacidad de "pagar" la lealtad y cohesión de las alianzas, aún si los aliados se niegan a compartir los gastos y continúan viajando gratis. Los otros aspectos son suficientemente claros. Reagan ignoró el primer elemento como causa del declive de su país. Para él, ningún costo era excesivo si se trataba de mantener una sólida alianza contra el "Imperio del Mal". Decidió así aumentar el gasto militar tan pronto tomó posesión de su cargo presidencial. En cuanto a los otros factores, el consumo se disparó en los años ochenta, y la ventaja tecnológica sobre Japón disminuyó (véase la tabla 3.2 al final de esta tesis). ¿Cuál era la interpretación del presidente estadounidense acerca de estas tendencias?

En el ámbito estratégico, Reagan se propuso romper de tajo con las políticas prevalecientes. Rechazó así la idea del conflicto en regiones periféricas, rechazó también la

pretensión de reformar las sociedades dominadas por regímenes totalitarios por medio de la defensa de los derechos humanos, ofreció todo el apoyo a su alcance a los gobiernos anticomunistas, y declaró la guerra a todos los gobiernos radicales --hacia la izquierda, pues de otro modo hubiera caído en la esquizofrenia. Según Reagan, Estados Unidos había cedido demasiado a las presiones de sus aliados, por lo que era el momento de recomponer el orden de las alianzas estratégicas estadounidenses, en torno a la noción de intereses estratégicos. Finalmente, rechazó la idea de intereses compartidos entre Estados Unidos y la Unión Soviética; decidió entonces presionar directamente a su rival, por medio de una nueva carrera por la supremacía en el control de armamento nuclear estratégico, junto a la guerra económica contra la URSS. En último lugar, los soviéticos, pensaba Reagan, se verían acorralados entre aceptar el derrumbe interno o ceder al repliegue externo (¿se portó benévola la historia con él?).

Durante el gobierno de Reagan, las presiones de liderazgo aumentaron, y no por obra del destino. El presidente aumentó sus compromisos de seguridad en la medida en que explotó eficazmente la angustia frente a la Unión Soviética, y el apoyo a regímenes autoritarios -- anticomunistas, claro-- en el Tercer Mundo. El gasto de seguridad aumentó. Es plausible identificar en la forma en que se financiaron los gastos militares durante estos años un déficit programado de defensa. Efectivamente, de acuerdo con El Plan Quinquenal (;!) de Defensa -- 1983-87-- , la proporción de gastos militares sobre el total del gasto federal aumentó de un 25 a un 40 por ciento, y la partida militar del presupuesto federal disponible (sin contar fondos fiduciarios e intereses de la deuda nacional) aumentó de 50 a 75 por ciento.

La política de defensa estratégica de Reagan tenía por objetivo presionar a la Unión Soviética en todos los frentes posibles: el nuclear, el comercial y el geopolítico. En cuanto al

primero, la política descansaba sobre premisas controvertidas, y presumiblemente falsas. Esto permitió a Estados Unidos rechazar la noción de "intereses mutuos limitados" entre las superpotencias, heredada de la década anterior. Desde este punto de vista, las negociaciones en armas estratégicas habían debilitado a Estados Unidos. Los acuerdos de Vladivostok, SALT I y SALT II habían permitido a los soviéticos abrir un frente de vulnerabilidad estadounidense en misiles terrestres, pues habían impedido la modernización del arsenal norteamericano. Estados Unidos debía entonces colocarse en una posición de superioridad estratégica, definida por su capacidad de tener ventaja de contrataque a un ataque nuclear.⁹⁵

Así, Reagan impulsó, con el "poder" del déficit, la capacidad ofensiva de su país, por medio del apoyo al desarrollo de armas como las MX y *Trident II*; mientras la capacidad defensiva quedaba cubierta gracias a proyectos hollywoodescos como la Iniciativa de Defensa Estratégica, conocida popularmente como *Guerra de las Galaxias*. Esperaba que con esto, su gobierno negociaría acuerdos de control de armas con los soviéticos, según los deseos de Washington. De no ser así, siempre era posible continuar con la superioridad necesaria en la carrera armamentista; finalmente

Al despreciar el significado de fuerzas robustecidas de contraataque (en un segundo golpe), y exagerar la importancia de las armas y doctrinas de ofensiva nuclear, la administración [de Reagan] contribuyó a una imagen falsa de la debilidad nuclear estadounidense [...] la administración Reagan y la Unión Soviética asignan recursos y desarrollan estrategias como si tales guerras [las nucleares] pudieran ganarse o perderse. La persistencia de esta ilusión común pone en peligro el interés mutuo más importante entre Estados Unidos y la Unión Soviética --evitar la guerra nuclear.⁹⁶

⁹⁵Esta ventaja significaba que Estados Unidos debía destruir la capacidad soviética de lanzar un segundo golpe nuclear masivo contra suelo estadounidense. Esto aumentaría simultáneamente la capacidad norteamericana de lanzar un primer golpe nuclear, de ser necesario.

⁹⁶Kenneth Oye, *Ibid.*, p. 30

En franco desacuerdo con la tesis de sus predecesores inmediatos en la Casa Blanca, Reagan desechó la idea de que los movimientos de insurgencia en países en desarrollo se debían a factores internos. Surgió luego la llamada Doctrina Reagan, dirigida hacia el Tercer Mundo, que suponía que se podía sustituir la política de contención por la de contraofensiva (*roll-back*). De acuerdo con esta visión, la insurgencia revolucionaria en el Tercer Mundo estaba orquestada desde el Kremlin con el objetivo de acorralar la influencia estadounidense en el mundo. Era una prioridad combatir la insurgencia en cualquier parte que se produjera. Las medidas de política bajo la Doctrina Reagan incluyeron el apoyo a la contrainsurgencia nicaragüense, la invasión de Grenada, el bombardeo sobre Trípoli, el envío de fuerzas navales a las aguas adyacentes al Golfo de Sidra (reclamadas por Libia), y el apoyo encubierto a la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (apoyado también por el régimen segregacionista de Sudáfrica). Esta política recibió amplia promoción por parte del gobierno.

En la Casa Blanca se esperaba que esta política incrementaría la credibilidad de las garantías estadounidenses de seguridad alrededor del mundo, aumentaría los costos y la dificultad para que los soviéticos consolidaran "su imperio", y neutralizarían las amenazas a intereses estadounidense en el Tercer Mundo.

Al mismo tiempo, la administración puso controles sobre la difusión del conocimiento tecnológico: comenzó a requerir licencias a la exportación de documentos científicos, al tiempo que aumentó los controles contra el espionaje; estas medidas no tuvieron el éxito esperado, en virtud de lo difícil que es hoy día controlar los flujos de información. A mediano plazo, el programa de restauración económica y militar de la administración Reagan tuvo por objetivo

central el manejar los desequilibrios entre defensa, consumo e inversión. En principio negó la necesidad de escoger entre municiones, mantequilla y crecimiento.

El mito de la desindustrialización: el frágil compromiso con el libre comercio

Algo que llamó cada vez con más insistencia la atención de líderes y público estadounidense desde la década de los setenta, y que Reagan terminó por incluir como prioridad de su agenda de política interna es el espectacular crecimiento de la competitividad de los NIC's durante las pasadas dos décadas. La competencia sectorial a que esto ha sometido a las compañías estadounidenses se ha traducido en un proteccionismo creciente. El acento sectorial de las presiones sobre la industria del país ha favorecido la formación de grupos proteccionistas más compactos de lo que serían si la presión externa estuviera extendida más uniformemente a través de todo el aparato industrial. En este contexto ha surgido la creciente percepción de que la industria estadounidense se enfrenta con prácticas desleales de subsidios a productos extranjeros. Estos grupos han presionado por dotar de dientes a la legislación compensatoria estadounidense.

La teoría económica puede negar que esto sea cierto cuando muestra que es imposible el comercio en condiciones en que los costos de producción son forzados a ser homogéneos en todos los países, lo cual anula el supuesto neoclásico de las ventajas comparativas. Lo que en realidad ocurrió para que empeorara el estado de la balanza comercial fue que, puesto que Estados Unidos se recuperó rápidamente de la recesión de 1980, sus consumidores pudieron

aumentar la demanda de bienes importados más rápidamente que el resto de los países industrializados. Esto explica también por qué la manipulación del tipo de cambio del dólar, al inicio del segundo periodo presidencial de Reagan, no tuvo el efecto deseado sobre el déficit. La negativa a reconocer la falta de ahorro interno en la economía estadounidense hizo cómodo achacar los males comerciales a los gobiernos y productores extranjeros. Más fácil resultó al gobierno estadounidense recurrir a medidas proteccionistas.⁹⁷

El *establishment* político estadounidense tradicionalmente ha favorecido el libre comercio en razón de su mayor educación y visión de los problemas y oportunidades nacionales; por lo general, ha tenido la función de atenuar las actitudes favorables al proteccionismo en el resto de la opinión estadounidense. Sin embargo, la década de los ochenta trajo consigo el fin del consenso a favor del libre comercio entre los políticos de mayor reconocimiento en Washington, junto con los otros integrantes de este estrato de élite (directores de las grandes empresas, periodistas, o líderes religiosos).⁹⁸

Buena parte del *establishment* atribuía el déficit comercial al déficit presupuestal, que había elevado rápidamente las tasas de interés y el tipo de cambio. En consecuencia, los bienes estadounidenses estaban en seria desventaja en los mercados del exterior. Este razonamiento es

⁹⁷A partir de este punto de vista, Jagdish Bhagwati apoya la importancia de las malas percepciones, tanto en la mente del público estadounidense, como en la de connotados economistas, para explicar el salto de la manipulación cambiaria a la elaboración y aplicación de la legislación comercial más agresiva en tiempos de la posguerra, la de 1988, que analizaré en el siguiente capítulo. Véase Bhagwati, "United States Trade Policy at the Crossroads", *The World Economy*, vol. 12 (1989), No. 4, pp. 439-479.

⁹⁸De acuerdo con una encuesta de la revista *Business Week*, en 1980, sólo el 15 por ciento de los ejecutivos de Cámaras de Comercio de Estados Unidos favorecían algún tipo de restricciones a las importaciones. En 1982 la proporción se duplicó a un 38 por ciento. En 1984, 44 por ciento de ellos pensaba que Estados Unidos tendría que adoptar varias medidas proteccionistas si debía impedir que "los japoneses se adueñaran de varias áreas críticas" de la economía. Véase Schneider, "Having it Both Ways: Fantasy and Reality in American Foreign Policy during the Reagan Administration", en *Eagle Resurgent*, p. 64

correcto; pero lo que no es claro es por qué, lejos de favorecer la disminución del déficit presupuestal, este grupo reprochaba al gobierno mantener su apoyo a una doctrina de libre comercio al mismo tiempo que se mantenían altas las tasas de interés y el tipo de cambio (!!).

Desde entonces, no era raro escuchar declaraciones como la del senador Bob Dole: "Estados Unidos no puede ser el único libre-comerciante en el mundo, del mismo modo que no puede desarmarse unilateralmente". Sobra subrayar la sugerente conexión entre seguridad nacional en el plano estratégico y el desempeño exportador de las manufacturas estadounidenses. En las elecciones de 1984, Walter Mondale, candidato demócrata a la presidencia de su país, alertaba al público del peligro inminente de ver eventualmente a los muchachos estadounidenses barrer alrededor de las computadoras japonesas. Mondale no ganó las elecciones, pero llamó poderosamente la atención sobre un nuevo motivo político en el discurso estadounidense de seguridad nacional: el mito de la desindustrialización.

Incluso dentro de la academia, los fervientes defensores de esta noción se dedicaron a llamar la atención nuevamente acerca del peligro de atentar contra la seguridad de Estados Unidos en la medida de permitir que continuara el declive en la exportación de manufacturas. Según ellos, la política de "chicos buenos" en el comercio como existe hoy coloca a la economía estadounidense al borde de la desindustrialización. Cohen y Zysman, por ejemplo, alegan que la idea de que la economía mundial se ha transformado profundamente, al grado de que los servicios importan ahora más que las manufacturas es del todo errónea. Desde su punto de vista, Estados Unidos se equivocaría irreversiblemente al descuidar el desarrollo de las exportaciones manufactureras, pues estaría comprometiendo resueltamente su poder en el mundo --quizá a favor de los japoneses. La posición de estos profesores de la Universidad de Berkeley resume el

resurgimiento del ánimo neo-mercantilista, prevaleciente en la mente estadounidense. Es una buena muestra de cómo las ideas justifican ciertos prejuicios, y de cómo legitiman unas políticas por encima de otras: la promoción forzada de las exportaciones manufacturera por encima de la apertura comercial multilateral.⁹⁹

Política monetaria: Reaganomics y el sistema internacional de crédito

La política monetaria y la diplomacia crediticia de Estados Unidos durante la primera mitad de los ochenta muestran cómo una potencia puede valerse de su poder en el sistema internacional de crédito en forma por demás errática. Es esta la parte central del programa económico de Reagan, y la que contribuyó a precipitar aquello que tanto deseaba evitar: el desorden en el sistema económico internacional. En principio, el gasto en defensa aumentó 7.4 por ciento anual. El presidente esperaba que esto no sería problema en vista de la infalibilidad de su programa de recorte en los impuestos y desregulación de la economía. Una gran expansión de la capacidad económica estadounidense bastaría para eliminar cualquier dilema. De acuerdo con el modelo original, la nueva estrategia económica, la *reaganomía*, produciría reducciones de impuestos sin reducción en las recaudaciones, crecimiento rápido sin inflación, altas tasas de inversión y gasto militar sin disminuir el gasto en consumo. Desafortunadamente, el plan falló y, para 1982, el país se encontraba en medio de una profunda recesión.

⁹⁹Véase Cohen y Zysman, *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*, N.Y., Basic Books, 1987.

En adelante, la estrategia económica combinó estímulos fiscales con restricción monetaria. Es decir que se mantuvieron los impuestos bajos, mientras se contenía la masa monetaria, con el fin de evitar inflación sin desestimular la inversión. El principal arquitecto de esta estrategia fue Paul Volcker, entonces Secretario del Tesoro. Como no se recortó el fuerte gasto en defensa, el déficit gubernamental aumentó aceleradamente, con el efecto indirecto de que aumentó la demanda.¹⁰⁰

Al mismo tiempo, la política de restricción monetaria tuvo el efecto de elevar las tasas de interés por encima del crecimiento de la inflación. Lo que ocurrió entonces fue que hubo un aluvión de capital externo que financió directamente el aumento en el déficit gubernamental, pero con la paralela apreciación en el valor del dólar. Resultado, la gran capacidad de consumo, junto a las altas tasas de interés y el dólar sobrevaluado produjeron un aumento increíble del déficit de la balanza comercial. Pese a esto, las proyecciones suponían que el PNB crecería a una tasa de 19.1 por ciento entre 1981 y 1985; en realidad, sólo aumentó 10.9 por ciento en este período. De cualquier modo, se salió de la recesión, con cargo a los déficits gemelos --el comercial y el presupuestal.

Tal como apunta Robert Gilpin, el desplazamiento de los Estados Unidos de acreedor a deudor neto es un acontecimiento de enorme importancia histórica debido a su efecto en la industria, el comercio y el poder estadounidenses. El déficit presupuestal y el consiguiente dólar sobrevaluado han causado que la balanza comercial se haya desequilibrado con un déficit récord de \$170 billones de dólares en 1987 (véase la gráfica 3.1 al final de la tesis). Aún cuando las medidas proteccionistas de terceros países han contribuido al déficit comercial, la explicación

¹⁰⁰Nau, *op. cit.*, p. 220 y ss.

básica yace en explicaciones económicas simples, que nos dicen que el déficit comercial *es el déficit de la balanza de pagos*. De acuerdo con Gilpin, la relación entre el déficit presupuestal y el déficit comercial puede trazarse de la manera siguiente:

*Déficit presupuestal causado por impuestos excesivamente bajos → Necesidad de financiar el déficit → Aumento de la tasa de interés → Influjos de capital → Dólar sobrevaluado → Disminución de las exportaciones/aumento de las importaciones → Déficit comercial.*¹⁰¹

Una drástica devaluación del dólar, aún si se redujera la masa monetaria al nivel previo a 1981, no bastaría para tapar la enormidad del déficit, menos aún para contener el auge del proteccionismo. El intento se traduciría en una seria baja del consumo doméstico, lo cual justamente equivale a admitir que los consumidores norteamericanos no pueden vivir más tiempo a expensas de otros. No obstante, los años recientes han demostrado que las presiones proteccionistas han aumentado. El conocido efecto "Ratcher" sostiene que el proteccionismo aumenta cuando sube el tipo de cambio, pero que no baja cuando ocurre una devaluación. Es decir que hay una cierta inercia proteccionista por lo que respecta a cambio en el tipo de cambio y en la competitividad de las exportaciones respecto a las importaciones. Más aún, cuando el dólar comenzó a bajar en septiembre de 1985, las tasas de interés también tuvieron que hacerlo. Esto, combinado con el déficit fiscal, provocó que el consumo aumentara en favor de las importaciones.¹⁰²

Pese a esto, Gilpin, quizá debido a cierto ánimo de impotencia, llega incluso a proponer, junto a una drástica devaluación, un impuesto a las importaciones (aunque sólo de manera

¹⁰¹Robert Gilpin, "American Policy in the Post-Reagan Era", *Daedalus*, 116, 1987, p.55.

¹⁰²Haglund y Con Bredow, "art. cit.", p. 10

temporal, dice el profesor de Princeton, algo demasiado optimista), pues "estas tendrían la ventaja de [...] evitar daños a las relaciones con los principales socios comercial de Estados Unidos, es decir que no afectarían la naturaleza del sistema multilateral de comercio al distribuir los costos a todos los socios (sin discriminar contra ninguno)".¹⁰³

Sin embargo, y antes que evaluar la factibilidad de las políticas que pudieran corregir el errático rumbo de la política económica estadounidense, conviene subrayar la enorme erosión que la política monetaria de la Reaganomía provocó en el crecimiento de los países en desarrollo que sufrieron los efectos de la crisis de la deuda externa. Efectivamente, mientras que los socios industrializados de Estados Unidos le subsidiaban generosamente déficit y consumo, la mayoría de los países en desarrollo conocieron la más amarga sangría de recursos financieros al exterior durante el presente siglo.

Todavía habrá quien señale que la falta de control sobre estos efectos por parte del gobierno estadounidense muestra que nos encontramos frente a un indicador de la erosión hegemónica estadounidense. Un análisis menos superficial, sin embargo, sugiere que ocurrió exactamente lo contrario: el que la mayoría de los gobernantes latinoamericanos coincidieran la mayoría de las veces en Washington, antes que en cualquier visita oficial recíproca, muestra que pocas veces el dominio estadounidense sobre la región ha sido tan directo y contundente. En este desarrollo se ha identificado, correctamente, una clara "recomposición hegemónica"

¹⁰³Por entonces (1988), Gilpin ignoraba que Bush se comprometería a no aumentar los impuestos al consumo (aunque hizo recortes importantes en cuenta corriente), por lo que debía fracasar en su imprevisto intento previo a la Guerra en Kuwait, que parece haber revertido la sana frugalidad en el gasto (y, con ello, sigue alimentando el déficit presupuestal). Más aún, ignoraba el carácter francamente agresivo de la nueva legislación comercial, la que vio el fin de 1988.

estadunidense. Los efectos que esto tuvo sobre la liberalización comercial en la región no son en modo alguno soslayables.¹⁰⁴

Nau sostiene que la crisis de la deuda no fue manejada, por no decir definida, adecuadamente por la administración estadounidense en tanto hizo un énfasis poco articulado en el contenido de la reforma estructural a que los países en desarrollo debían someterse, tal como lo muestra la progresiva erosión del sistema multilateral de comercio desde entonces. Es decir que el ajuste llegó, pero a expensas del sector externo en la cuenta corriente de estos países. El proteccionismo y el aumento de los subsidios acompañaron las políticas deflacionarias en varios de ellos sin que los Estados Unidos hallaran la forma de impedirlo, impulsando políticas compensatorias congruentes con el esfuerzo de ajuste.

Según Nau al comprometer el dinero privado como fuente de financiamiento a la deuda, sin al mismo tiempo impulsar el ajuste, el Plan Baker condenaba al financiamiento privado a la ineffectividad (pues los privados prestan sólo ante la evidencia del ajuste), lo cual estimuló en 1988 al Congreso a incurrir en mayores préstamos públicos, que sólo subsidiaban la deuda, como en la era de los petrodólares.

El Plan Baker, en vez de estimular la liberalización comercial, en realidad impulsó a los países deudores a imponer más restricciones a las importaciones y subsidios a las exportaciones. Estas políticas comerciales aceleraron la inflación y déficits presupuestales en muchos de los países dentro del Plan y estimularon represalias en los mercados industriales [...] el sistema de comercio marchaba hacia atrás.¹⁰⁵

¹⁰⁴Es adecuada la caracterización de "recomposición hegemónica" estadounidense en la medida en que el gobierno de Washington consideró necesario hacer algunas concesiones a los países deudores, en aras de la estabilidad en el sistema regional latinoamericano. Véase Luis Maira, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰⁵Nau, *op. cit.*, p. 288.

Pese a la naturaleza controvertible y provocadora de esta apreciación de Nau (de que era necesario ahogar financieramente a los países deudores de América Latina para que se convirtieran a las bondades del liberalismo comercial), es razonable afirmar que la administración estadounidense no era un ejemplo de comportamiento crediticio cuanto que en 1986 había colocado a su país como el más endeudado del mundo. En estas circunstancias, no podía sino erigirse como el líder de la espiral de endeudamiento.

Poder, Reaganomics y opinión: la falsa imagen de la hegemonía recuperada

En 1983, se levantó una encuesta dirigida por John E. Rielly (presidente entonces del Chicago Council on Foreign Relations), en la cual se pidió a líderes de opinión y público estadounidense en general que ordenaran transitivamente trece prioridades de la política exterior de su país. De acuerdo con los resultados, once de éstas permanecieron igual que cuando Carter dejó la presidencia. Las preocupaciones económicas encabezaban la lista: el desempleo desplazó a la inflación como tema dominante

La brecha entre las actitudes de el público y sus líderes, y entre ambos grupos y la administración Reagan es grande y creciente alrededor de algunos de los temas más importantes. Tanto el público y sus líderes están menos preocupados acerca del equilibrio militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética que hace cuatro años. El apoyo a favor de aumentar los gastos de defensa ha caído sustancialmente. Los temas de paz y control de armamentos se han vuelto prioridades más importantes. Tanto el público como sus líderes se muestran escépticos respecto a la intervención directa en América Central, pero

están más dispuestos que antes a comprometer tropas americanas en caso de crisis en áreas prioritarias como Europa occidental y Japón.¹⁰⁶

Antes de la década de los setenta, la mayoría del público y de sus líderes colocaban a los asuntos de seguridad como prioridad de la política exterior. Durante la década siguiente, 64% veía al desempleo como la prioridad, seguido de la inflación en la opinión de un 35%. Cuando se les preguntó cuáles programas de gobierno debían tener más importancia en el presupuesto público, sólo el gasto de defensa contó con 24% de las preferencias, por debajo de todos los gastos relacionados con el bienestar económico interno.

La mayoría de estadounidenses encuestados en 1982 consideraba que la política exterior tenía un gran impacto en la economía de Estados Unidos (72%): en los precios de la gasolina (81%), en el valor del dólar en el extranjero (72%), y en el desempleo interno (66%). Al seleccionar los objetivos de la política exterior, proteger los empleos de trabajadores estadounidenses, aumentar el valor del dólar, y asegurar acceso a fuentes claves de energéticos, fueron considerados más importantes por la mayoría de encuestados que el control de armas, o la contención del comunismo. Los resultados mostraron también una erosión del consenso público en torno al compromiso activo de Estados Unidos en asuntos mundiales: un tercio de la opinión general contemplaba la posibilidad de que su país se apartara de esta posición, aunque la mayoría de los líderes seguían a favor del involucramiento activo. Rielly sostiene que "la percepción de

¹⁰⁶John E. Rielly, "American Opinion: Continuity, not Reaganism", *Foreign Policy*, no. 50(1983), pp. 86-104. Los resultados también aparecen en un reporte del Chicago Council, intitulado *Public Opinion and U.S. Foreign Policy*. Entre el 29 de octubre y el 6 de noviembre de 1982, se tomó una muestra de 1547 estadounidenses para entrevistar. Adicionalmente, entre el inicio de noviembre y la mitad de diciembre de 1982, se entrevistó a una muestra de 341 líderes dentro de la administración Reagan, el Congreso, empresas internacionales, los medios de comunicación, sindicatos, medios de comunicación, académicos, religiosos, organismos de política exterior, y grupos de interés.

que Estados Unidos desempeña una función menos importante y poderosa que en el pasado continúa creciendo entre el público estadounidense y sus líderes".¹⁰⁷

Algo que legó la era de Reagan en la mente del público estadounidense, y que incide directamente en el tipo de percepción general acerca del poder estadounidense en la economía política internacional, es la creencia de que se podía lograr un equilibrio entre dos objetivos fundamentales de la opinión pública estadounidense --paz y seguridad--, luego de la desaparición del consenso en la política exterior de posguerra que siguió al trauma de Vietnam.

Efectivamente, el consenso y la autoconfianza estadounidense se hicieron añicos; pero el "síndrome de Vietnam" no fue constante, ni inmutable, desde el principio de los años setenta hasta la llegada de Ronald Reagan al poder. A partir de 1974, podemos identificar la "postdistensión" en las percepciones estadounidenses de seguridad. Después de este año, comenzó la crisis de los energéticos, comenzó un período de larga inestabilidad y debilitamiento de los sectores más sensibles de la economía estadounidense. todo culminó con la captura de los rehenes estadounidenses en Irán.

En este momento, la ausencia de consenso dio paso a un nuevo alineamiento entre la élite política estadounidense y el público en general. En ambos sectores, el síndrome Vietnam y la postdistensión produjeron la pugna entre tres visiones respecto a la actitud de Estados Unidos frente al resto del mundo. Entre la élite, el sector más educado y más preocupado por la política exterior, la disputa se produjo entre los internacionalistas liberales y los internacionalistas conservadores.

¹⁰⁷*Ibid.* p. 91.

Los primeros consideraban que el esfuerzo de Vietnam había comprobado que no era de ningún modo claro que la confrontación Esta-Oeste estuviera presente en el cambio que sucedía a lo largo y ancho del sistema internacional. En general, simpatizaban con las causas del Tercer Mundo, y con la necesidad de apoyar el desarrollo económico justo entre los países del sistema, antes que atizar la escalada armamentista. De acuerdo con ellos, la política militarista e intervencionista era, no sólo moralmente cuestionable, sino corrupta y sucia, al servicio de intereses velados dentro del aparato industrial-militar que el presidente Johnson ya había denunciado.

Los segundos opinaban que la Unión Soviética había violado los acuerdos que surgieron a la sombra de la distensión. Tenían por seguro que el enemigo comunista había logrado hechizar al gobierno estadounidense con engaños e intenciones veladas. Después de la humillación de Irán, del involucramiento comunista en Medio Oriente y América central, era necesario volver al camino correcto y asumir una postura de fuerza: había que destinar nuevos y cuantiosos recursos al aparato de defensa.

En un tercer lugar figuraba el más amplio estrato de ciudadanos estadounidenses que, en razón de su poca educación o apatía frente a los fenómenos internacionales, o a la política exterior de su país, sentían que no había una razón clara para que Estados Unidos se involucrara en todo el mundo: ni era clara la necesidad de involucrarse, ni se justificaba el enorme gasto que esto implicaba, ni parecía que esto resultara en el agradecimiento por parte de un mundo ingrato y crecientemente hostil. A este grupo puede denominársele como aislacionista. Dos son los valores que más importaban a este grupo, en la medida en que llegaron a fijar alguna atención en la política exterior: paz y seguridad.

Toda vez que los internacionalistas liberales demostraran a este grupo que la paz significaría no comprometer recursos estadounidenses innecesarios, se produciría una coalición liberal de política exterior sin mucha dificultad. En cambio, si los internacionalistas conservadores llegaban a convencer a los anti-internacionalistas de que la seguridad estadounidense estaba directamente amenazada por los soviéticos, pero de que esto no implicaba que Estados Unidos se fuera a meter en casa ajena para defender una causa moral vaga, se produciría una amplia coalición conservadora en política exterior. Lo que logró Reagan fue precisamente esto último, conciliar paz con seguridad, junto a una extraña megalomanía en el espíritu estadounidense --"no podemos tener problemas si nos mantenemos como los más temidos de la cuadra".

Lo importante a notar es que Reagan logró un importante giro en, y un nuevo consenso al servicio de, la política exterior. Es más importante aún para la presente investigación en tanto mezcló un sentimiento de autosuficiencia con uno de vulnerabilidad. Finalmente esto tuvo consecuencias inesperadas en la política comercial. Reagan infundió en la ciudadanía un sentimiento de seguridad y de cierta dignidad recuperada frente al mundo, *pero probablemente no pudo entender, como tampoco pudieron sus conciudadanos, el tránsito de una economía de manufacturas a una más inclinada hacia los servicios*. Al mismo tiempo, su política económica erosionó sensiblemente la capacidad exportadora de su país. Luego, si Estados Unidos era fuerte de nuevo, ¿cómo explicar la pérdida de competitividad de los productos *made in America*? La respuesta terminó en la certeza de que esto debía adjudicarse a prácticas injustas de los principales competidores de Estados Unidos (Japón, principalmente).

Pero el contraste entre la recomposición de la capacidad defensiva estadounidense y la pérdida de competitividad pudo haber llevado a la política económica, particularmente comercial,

en otra dirección: por ejemplo, pudo percibirse la incompatibilidad entre un excesivo gasto militar y el recimiento económico. El que las cosas hayan resultado así se explica en buena parte debido a que Reagan recompuso un consenso de política exterior, según el cual no era rentable adoptar una actitud benévola y cosmopolita una vez que se tenía a los soviéticos bajo control. Paz se volvió sinónimo de fuerza, como seguridad social de *self-care*, de egoísmo "realista".

Algo muy interesante acerca de la nueva actitud estadounidense, y de su relación con el liderazgo, o falta de éste, en la política exterior de Reagan, es la progresiva indiferencia hacia los asuntos de seguridad estratégica, si se le compara con los asuntos de seguridad económica. Efectivamente, a diferencia de la pérdida de popularidad que le costó la presidencia a Carter luego de la crisis de Irán, el relativo fracaso de Reagan en el Líbano no le causó mayores problemas; y no fue así porque Reagan hizo justamente lo que el público quería: salirse a tiempo del conflicto. Esto explica el por qué Reagan no salió mal parado junto a su rival Mondale respecto de la política exterior en las elecciones de 1984. Tal parece que se estuviera cocinando un nuevo potaje en la receta de seguridad que el electorado estadounidense consume ávidamente durante los últimos años: la seguridad recuperada a la sombra de la política militar desvió la atención a la mayor incertidumbre respecto a la competitividad de la economía de Estados Unidos en el mundo.

Así por ejemplo, el diario *Los Angeles Times* publicó una encuesta, según la cual el Medio Oriente era un objetivo prioritario de la política exterior en febrero de 1984, poco antes de que se retirara a la armada estadounidense de la zona. En octubre del mismo año, sólo siete por ciento expresó preocupación acerca del Medio oriente, y Reagan apareció con una ventaja de catorce puntos frente a Mondale respecto al buen juicio en política internacional.

9. La política comercial de Reagan hasta 1986

No había apenas tomado posesión del cargo de presidente de Estados Unidos, cuando Ronald Reagan anunció públicamente su política comercial, resumida en cinco puntos: 1) el restablecimiento del crecimiento no-inflacionario; 2) la reducción de las regulaciones que obstaculizaran el comercio, especialmente de exportación; 3) la puesta en práctica, *scriptu senso*, de la legislación comercial estadounidense, así como de los acuerdos comerciales internacionales que protegen el comercio libre; 4) el uso de un enfoque más adecuado para atender los problemas derivados del ajuste industrial, que impone la nueva competencia comercial: el del mercado; 5) la reducción de barreras comerciales en nuevas áreas, como la de servicios y la inversión extranjera directa.

Durante el mismo año, la administración Reagan llevó a cabo políticas comerciales dirigidas a estimular el sector exportador. Este fue el caso de la creación de las *Export Trading Companies*, o de los créditos blandos que empezó a otorgar el *Eximbank* a exportadores. Paralelamente, el gobierno redujo la cantidad de recursos destinados a asistencia para el ajuste de aquellas empresas afectadas por la liberalización comercial, por considerar que esta política era costosa e ineficiente.¹⁰⁸

¹⁰⁸Roberto Bouzas, "La estrategia económica de la administración Reagan en el período 1981/1985: un primer balance", en Luis Maira, *op. cit.*, p. 90

Al siguiente año, Estados Unidos, a pesar de la ambivalencia de su defensa internacional del ajuste macroeconómico, promovió una junta ministerial del GATT, celebrada en noviembre de 1982 (en plena crisis de la deuda). La reacción hacia Estados Unidos fue la no cooperación. Las disputas entre este país y la CEE empeoraron en materia de subsidios agrícolas. Esto a su vez fortaleció a los partidarios del proteccionismo y de la política del "comercio justo". Lo que es más, desde el fracaso de la Reunión Ministerial de 1982, Estados Unidos, por iniciativa del Ejecutivo, decidió usar su poder de mercado para impulsar una nueva política bilateral, negociada y discriminatoria por medio de acuerdos de libre comercio con Canadá, Israel y los países del sureste de Asia.¹⁰⁹

Desde poco antes del fracaso de la Reunión Ministerial del GATT en 1982, Reagan esperaba aprovechar la crisis de la deuda para lanzar una nueva iniciativa financiera multilateral. En sus reuniones con el club de países más industrializados en Ottawa (1981) y Versalles (1982), Estados Unidos hizo énfasis en la importancia de mercados flexibles y la estabilidad de precios como medio para impulsar la liberalización comercial y el crecimiento económico. En Williamsburgh (1983) insistió en el mismo asunto como estrategia para mejorar la situación de los países endeudados.

Pero los europeos, especialmente los franceses, carecían de la capacidad, ante una grave crisis económica, para hacer eco a las demandas estadounidenses. Los tiempos previstos para una nueva conferencia comercial no eran, pues, los más adecuados. Era claro que los intereses de los

¹⁰⁹De los acuerdos de libre comercio me ocuparé en el capítulo siguiente con mayor detalle.

aliados estaban muy diferenciados, siendo Estados Unidos el país más irritado por el proteccionismo en los países de América Latina. No extraña el que los norteamericanos fueran los más enérgicos en promover un nuevo ímpetu en el GATT a favor de la liberalización.

Sin embargo, con el Plan Baker de 1985, el financiamiento internacional adquirió prioridad sobre el libre comercio con los países en desarrollo; la liberalización comercial multilateral sufrió un sensible revés. Los europeos, menos afectados en sus balanzas comerciales, respondieron importando más bienes primarios de países en desarrollo bajo condiciones preferentes, según las prescripciones de la UNCTAD, y firmando los acuerdos de Lomé de 1983. En un discurso en Princeton en abril de 1985, el secretario de Estado, George Schultz, hizo la declaración más amplia y convincente acerca de una política económica que no se aplicó en Estados Unidos durante el primer período de la administración Reagan: "la diplomacia económica internacional [...] es un suplemento, y no sustituto, de una enérgica reforma de políticas internas". No obstante, fue Estados Unidos el primero en desviarse de esta prescripción, al no hacer nada por reducir el aumento de sus déficits.¹¹⁰

A la par que se deterioraba la economía estadounidense, el Representante Comercial de Estados Unidos, William Brock, perdió ímpetu e influencia dentro de la dirigencia de política económica. Fue entonces lo más natural para los activistas del Departamento de Comercio de Estados Unidos avanzar sus posiciones, manipulando la agenda de política comercial, lo mismo que a su clientela entre las empresas. El activismo del Congreso aumentó a principios de 1985, cuando el dólar alcanzó la cumbre de febrero.

¹¹⁰Nau, *Ibid.*, p. 251

Ante esto, el presidente Reagan no hizo prácticamente nada; acordó terminar el acuerdo de restricción japonesa de exportaciones automotrices, al tiempo que transfirió a Brock al Departamento del Trabajo, dejando la Oficina del Representante de Comercio acéfala durante tres meses. Los republicanos en el Senado, atemorizados y resentidos con los errores de su líder, y recelosos de las iniciativas de los representantes demócratas, se pusieron a redactar el proyecto de legislación que dio origen a la iniciativa de la ley comercial de 1988. Los demócratas de ambas cámaras promovieron entonces una sobretasa a las importaciones.

Estos esfuerzos no tardaron en rendir fruto. El nuevo representante de comercio, Clayton Yeutter, prometió, y luego comenzó a dispensar, declaraciones y acciones cada vez más agresivas. Lo que hizo entonces fue iniciar en agosto de 1985 tres acciones contra países "culpables" de recurrir a prácticas dañinas para las exportaciones estadounidenses (bajo la Sección 301 de la ley comercial vigente entonces)¹¹¹. Poco después se formó un Equipo Especial de Política Comercial (*Trade Policy Task Force*) con el objetivo de "buscar y destruir" barreras flagrantes al comercio en el extranjero. El aumento de la actividad comercial durante los años previos a la legislación de 1988 está suficientemente ilustrado en la siguiente tabla.

¹¹¹Los casos fueron: el sector informático en Brasil (301-49); las empresas aseguradoras en Corea; y los derechos de propiedad intelectual en Corea. Al respecto, consúltese Robert E. Hudec, "Thinking about the New Section 301: Beyond Good and Evil", en Jagdish Bhagwati y Hugh T. Patrick [comps.], *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor, Mich., The University of Michigan Press, 1990 (*Studies in International Trade Policy*), p. 124.

AUMENTO EN EL ACTIVISMO DEL CONGRESO ESTADOUNIDENSE ANTES DEL ACTA DE COMERCIO DE
1988

Numero de propuestas de comercio durante varias legislaturas (Cambio porcentual respecto a la legislatura anterior)

Legislatura	Según Destler§		Según Ahearn*	
	(1986)	(1986)	(1986)	(1986)
96a (1979-80)	62	-	1089	-
97a (1981-82)	56	-10%	1150	-6%
98a (1983-84)	57	2%	1401	22%
99a (1985-86)	93	60%	1758	25%

Fuente: Richardson (1991), basado en Destler, *System under Stress*, op. cit. (edición de 1986); y Ahearn, "Protectionist Legislation" (mimeo).

§Propuestas cuyo principal propósito era restringir el comercio o beneficiar a productores estadounidenses

*Proyectos que empleaban cualquiera de veinte términos relacionados con el comercio. Algunos para extenderlo, otros para restringirlo.

Ante el aumento de esta presión legislativa, el gobierno estadounidense echó mano de la diplomacia multilateral como mecanismo para controlar (¡por fin!) el tipo de cambio al que se cotizaba el dólar frente a las divisas de sus principales socios. Se efectuó entonces una reunión del Grupo de los Cinco (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, República Federal de Alemania y Japón) --la Cumbre del Hotel Plaza--, al final de la cual sus participantes acordaron apoyar "una apreciación ordenada de las principales divisas frente al dólar". El dólar bajo rápidamente,

particularmente en Japón.¹¹² Incluso si sólo se considera la cantidad de protección contra importaciones bajo los procedimientos de la cláusula de escape, las cifras revelan que Reagan, como ya ha reconocido James Baker, "concedió, durante su primer gobierno, más protección que ningún predecesor suyo en más de medio siglo".¹¹³

En realidad, las políticas del segundo período del gobierno de Reagan ocultaban o exacerbaban los principales problemas económicos de su país: entre otros, el aumento incontenible de los déficits, especialmente el presupuestal. Entre las nuevas iniciativas, las contenidas en la legislación de 1988 y las conducentes a la firma de acuerdos de libre comercio son las más importantes, en tanto han ignorado varios de los principios básicos del GATT. El análisis de éstas ocupará parte del siguiente capítulo. Veamos primero algunas otras no muy lejos del antiliberalismo comercial de las primeras. Es pertinente hacer referencia al llamado comercio manipulado (*managed trade*) -- o el esfuerzo por intervenir en el comercio con el fin de alcanzar cifras arbitrarias de importaciones, o exportaciones.

El comercio manipulado: los primeros años ochenta

Las iniciativas de comercio manipulado que dominaron los primeros seis años del gobierno de Reagan se produjeron en los sectores automotriz, metal mecánico, siderúrgico, de

¹¹²Al día siguiente, el presidente dio un discurso en el que apoyaba las prácticas justas en el comercio de otros países. Anunció en esta ocasión su firme determinación de defender los intereses de los exportadores estadounidenses dondequiera. Se continuaría con el proceso de casos de comercio injusto contra Japón, la comunidad Económica Europea, Corea y Brasil.

¹¹³Comentarios del Secretario del Tesoro, James Baker, en el Institute for International Economics, Washington, D.C., 14 de septiembre de 1987. Citado por Destler, *op. cit.*, p. 131, n. 40.

fibras ópticas y semiconductores. En los dos primeros rubros cubrían una cantidad substancial del comercio, pero eran "blandas". Llegaron a ser sólo arreglos negociados de restricción a las importaciones, con varios grados de indemnización a los productores. La iniciativa para el caso de semiconductores fue más ambiciosa, al involucrar cuotas prefijadas de mercados más allá de las fronteras de Estados Unidos, entre otras prácticas comerciales. Por supuesto, los acuerdos de restricción a las importaciones de acero tenían sus orígenes en los años setenta, e incluso antes, pero aumentaron en los ochenta. Por las mismas razones Estados Unidos endureció sus cuotas de ropa y textiles, así como las reglas de origen en 1983-1984.

Entre 1980 y 1986 los Acuerdos Voluntarios de Restricción a las importaciones adquirieron un nuevo atractivo. Por medio de ellos, Estados Unidos presiona a sus socios comerciales a limitar la cantidad de bienes que envían al mercado estadounidense. Ejemplos recientes de este tipo de arreglo son los que se negociaron para los vehículos de pasajeros (1981) y para el acero (1985-86).

A principios de mayo de 1981, Japón accedió a limitar los embarques de automóviles a Estados Unidos de 1.82 millones en 1980 a 1.68 millones en 1981 (las cifras no incluyen camionetas grandes ni pequeñas). En 1982, las exportaciones japonesas a Estados Unidos se limitarían a 1.68 millones de vehículos más un 16.5% de cualquier expansión del mercado estadounidense, que hasta entonces pasaba por una depresión. En 1980, los japoneses se habían hecho de cerca de una quinta parte de todo el mercado. Para el tercer año (1983) los términos del acuerdo se dejaron deliberadamente vagos, en la esperanza de Reagan de reactivar la economía en los primeros dos años de su gobierno. Pese a su retórica de libre comercio en aquellos años, Reagan y el Representante de Comercio, William Brock, adujeron en defensa del

acuerdo que era la medida más eficaz para impedir que el senador Danforth --director del Comité de Finanzas-- convirtiera en ley su propuesta de imponer cuotas a las ventas de automóviles japoneses. En realidad parece que se trata de un pretexto del Ejecutivo norteamericano para influir decisivamente en el comportamiento comercial de los japoneses.¹¹⁴

Japón restringió "voluntariamente" sus exportaciones, cuando Reagan advirtió que la alternativa eran restricciones obligatorias. Mientras tanto, la Comisión de la Comunidad Económica Europea convocó a una reunión para analizar la posibilidad de llegar al mismo tipo de arreglo con Japón, con el fin de evitar una aluvión de importaciones de automóviles nipones, dirigidos hacia Europa debido a las restricciones para la exportación a Estados Unidos. Finalmente, el 19 de mayo, el Consejo de Ministros se adhirió al llamado de la Comisión.¹¹⁵

En el caso del acero no se apuntó a uno, sino a diecinueve países, hasta llegar a casi todos los proveedores importantes de acero a Estados Unidos. Cada caso tenía como antecedente una petición de aplicar la cláusula de escape (sección 201 para daños derivados de prácticas justas de comercio --*fair trade practices*-- , según la ley comercial vigente). La Comisión de Comercio Internacional rechazó una petición de Ford y los Trabajadores Automotrices Unidos (*United Auto Workers*) en noviembre de 1980. Justo antes de las elecciones de 1984, el presidente Reagan "rechazó" una recomendación de la Comisión para proteger la industria del acero, mientras que al mismo tiempo ordenaba la puesta en práctica de los Acuerdos de Restricción Voluntaria que la industria consideraba más convenientes. Los Acuerdos acereros de 1985-86 actualizaron y aumentaron la cobertura de los acuerdos que ya se habían negociado con la Comunidad Europea

¹¹⁴"Japanese Cars: Brief Respite", en *The Economist*, 9 de mayo de 1981, p. 24.

¹¹⁵"Europe fears a Japanese car flood after America's deal", *Ibid.*, p. 85

en 1982. Vale subrayar que en estos acuerdos, a diferencia de los acuerdos automotrices, se negociaron cuotas tentativas de mercado, más que límites numéricos, y se incluía a todos los proveedores importantes --y, por esto, son menos compatibles con el sistema liberal de comercio internacional.¹¹⁶

La actitud anti-japonesa no es nada nuevo en Estados Unidos, y no resultó difícil encontrar en el país de los crisantemos, y en el impresionante aumento de su superávit comercial frente a Estados Unidos, motivo suficiente para canalizar la ira proteccionista --y la nueva afición por el comercio manipulado (*managed trade*).

En 1985, el presidente Reagan se reunió con su homólogo japonés. Uno de los principales temas en la agenda no era difícil de imaginar. Comenzaron así las Pláticas por Sector Específico y Orientadas hacia el Mercado (*Market-Oriented Sector-Specific Talks*, también denominadas *MOSS*); éstas tenían por objetivo obtener importantes concesiones de Japón en sectores donde Estados Unidos era competitivo, pero en los que no conseguía penetrar al mercado nipón: de telecomunicaciones, farmacéutico, microeléctrico y maderero. Finalmente, Tokio cedió a buena parte de las demandas de Washington.

De 1985 a 1989, Estados Unidos duplicó sus ventas a Japón, pero esto era un efecto más cercano a la devaluación del dólar que a las negociaciones; lo cual no pareció evidente al equipo asesor de Clayton Yeuter --profundamente satisfecho de una eficaz negociación para abrir

¹¹⁶La industria estadounidense sofocó al Departamento de Comercio con 3 millones de páginas de documentación a favor de 132 peticiones de impuestos compensatorios, principalmente contra exportadores europeos. Véase J. David Richardson., *U.S. Trade Policy in the 1980s: Turns --and Roads not Taken*, Cambridge, MA., National Bureau of Economic Research, 1991 (Working Paper Series, No 3725).

mercados extranjeros-- ya que Japón eliminó sus barreras cuantitativas en productos agropecuarios, como en el caso de cítricos y carne de res.

Pero el caso que mejor ilustra la ambiciosa proyección que el gobierno de Reagan concedió al comercio manipulado se suscitó a raíz de la constante queja de deslealtad japonesa que hizo un sector particularmente influyente en el gobierno estadounidense: el de semiconductores. La importancia de este sector ha aumentado en las últimas décadas en modo formidable, y en la medida en que sectores clave del aparato estratégico de seguridad dependen del suministro y desarrollo de la tecnología del microcircuito.

Desde que los japoneses mostraron signos de desafiar el ritmo de la innovación estadounidense en este renglón, a principios de los años ochenta, la Asociación de la Industria de Semiconductores (*Semiconductor Industry Association*, o *SIA*) se vio en la necesidad de recurrir al gobierno para protegerse de la competencia. En julio de 1985, la citada asociación acudió al recurso de la sección 301 de la legislación comercial, bajo el alegato de que la intervención desleal del gobierno japonés era responsable de la existencia de una barrera injustificable a las exportaciones de Estados Unidos. En los meses siguientes, varias compañías, junto al Secretario de Comercio, interpusieron demandas de *dumping* en el mismo sentido. Éstas tuvieron una atenta acogida en el gobierno, incluso pese a que se trataba de un caso en el que varias industrias estadounidenses se podrían ver afectadas, como la de computadoras. La razón tiene que ver con una creciente ansiedad por la pérdida del liderazgo tecnológico estadounidense.

El año de 1986 fue de agobiantes negociaciones entre los dos gobiernos, que culminaron en un triple acuerdo en el mes de agosto. Ambos acordaron un sistema de precios mínimos y de reportes de ventas que tendrían que presentar las compañías japonesas. También se consiguió un

mecanismo menos estricto de vigilancia de precios en terceros países, que evitaría el *dumping* a compañías estadounidenses incluso ahí. No menos importante fue el que el gobierno japonés prometiera una cuota del 20 por ciento de su mercado a los productos americanos en un plazo de cinco años.

Se negociaron también acuerdos de herramientas mecánicas en 1986, después de que el Departamento de Comercio estableció en 1985 que las importaciones representaban una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Cabe resaltar que, en la medida en que el comercio manipulado ocupó un mejor sitio en la agenda de la política comercial, disminuyeron las demandas de protección contra las importaciones mediante la cláusula de escape. Los viejos mecanismos de restricción cedían ahora a otros, menos inofensivos para el sistema de comercio internacional. Pero, con el fin de otorgar al activismo comercial estadounidense de estos años el beneficio de la duda, es preciso esbozar el último esfuerzo de impulso estadounidense al sistema multilateral de libre comercio.

La Ronda Uruguay

La progresiva importancia del componente manipulador en la política comercial estadounidense se debe en buena parte a las mismas razones que servían a los funcionarios para evitar el aumento en el proteccionismo. Como ya hemos visto, el mecanismo que permitió a Estados Unidos adoptar una política comercial liberal fue la capacidad institucional que tenía de,

primero, desviar la presión proteccionista de los foros legislativos; segundo, de movilizar los intereses más cercanos al liberalismo: los más orientados a la exportación. En un intento de recuperar el apoyo que el Ejecutivo tenía en estos intereses, Clayton Yeuter volvió a proponer el tema de una nueva ronda de negociaciones comerciales, esta vez en las pláticas ministeriales que tuvieron lugar en Punta del Este, durante el mes de septiembre de 1986. La iniciativa tuvo éxito, y Estados Unidos propuso un ambicioso plan de liberalización multilateral del comercio en nuevos sectores: agricultura y servicios, propiedad intelectual y medidas de inversión relacionadas con el comercio. En los dos primeros, Estados Unidos ha mantenido hasta ahora una cuenta comercial superavitaria (Véase la gráfica 3.2 al final de la tesis).

Al parecer, Estados Unidos tenía la intención de moderar las presiones proteccionistas con el inicio de la nueva ronda. Esto es plausible, toda vez que así funcionaba el mecanismo tradicional de liberalización comercial: las negociaciones multilaterales en curso servían al Ejecutivo para evitar que el proteccionismo pasara a la legislación. Incluso, la iniciativa estadounidense puede ubicarse en el marco más general de un tímido esfuerzo de ajuste económico, interno e internacional. Así lo sugiere el que el proyecto tomara forma luego de los acuerdos del Hotel Plaza. La intención de abrir nuevos mercados estaba dirigida a moderar los ánimos antiasiáticos en la opinión nacional en la medida en que se propuso que la nueva ronda presionara a los países de reciente industrialización a entrar a la disciplina del GATT.

En la perspectiva del gobierno estadounidense, una ronda exitosa necesitaba (entonces, como hoy) enfrentar dos desafíos. El primero, producir oportunidades amplias de comercio para las compañías estadounidenses en el exterior, especialmente en aquellas áreas en que su país se mantiene como el más competitivo; el segundo, renovar la confianza sobre la eficacia del régimen

multilateral de comercio. El crecimiento vía exportaciones se convirtió así en una de las metas de Washington dentro de la nueva ronda del *GATT*. Las industrias consentidas en este esfuerzo fueron las de computadoras (y otros productos de alta tecnología), servicios bancarios y de telecomunicaciones, y producción de granos. Incluso, el gobierno ofreció, por vez primera, reformar sus propias barreras en áreas como las de textiles y prendas de vestir, azúcar y productos lácteos --de acuerdo con el principio original de reciprocidad en el interior de este organismo.

Sin embargo, el equipo negociador estadounidense se encontraba ya prisionero en un dilema que la presidencia había contribuido decisivamente a crear. El deterioro en la balanza de pagos era tal, como ya vimos, que la política comercial se había alejado sustancialmente de la disciplina impuesta por el *GATT*. A tal grado que, para volver a ella, era necesario persuadir al Congreso de la posibilidad de obtener un *gran* paquete de concesiones para los exportadores estadounidenses.

CAPITULO IV

EL COMERCIO ESTADUNIDENSE EN LA ENCRUCIJADA:

¿MULTILATERAL, MINILATERAL O UNILATERAL-RAPAZ?

En el capítulo anterior, vimos en qué medida los cambios que la "crisis de hegemonía" indujo en el sistema político estadounidense alteraron, no sólo el consenso de política exterior, sino la forma en que se elaboraba la política comercial. La evidencia acumulada durante los primeros años de la década pasada sugiere que un factor crítico para entender el mecanismo que ha facilitado el nuevo acento agresivo de la política comercial de nuestro vecino es la progresiva dependencia de los funcionarios comerciales de la capacidad de movilizar y satisfacer a los intereses exportadores, con tal de equilibrar a los intereses afectados por las importaciones.

Desafortunadamente para el consenso tradicional que favorecía y apoyaba la liberalización comercial en Estados Unidos, también en el ánimo de los exportadores arraigó la idea de que la decreciente competitividad de las exportaciones no se debía tanto a la política macroeconómica cuanto a la injusticia y deslealtad de las prácticas comerciales extranjeras. Cuando el déficit comercial se acercó a su límite de 1987, no les fue difícil condicionar su apoyo al gobierno estadounidense al logro de nuevos objetivos. El resultado fue que el léxico comercial de los

negociadores de la Casa Blanca cambió rápidamente el sentido de la noción de reciprocidad comercial. Anteriormente, ésta significaba que las barreras comerciales estadounidenses disminuirían en la medida en que disminuían en el resto del mundo como parte de un proceso multilateral de negociación en el *GATT*. Pero a partir de mediados de los ochenta, la idea de reciprocidad se inclinó a señalar que las concesiones debían ser *unilaterales*, por parte de los extranjeros, pues Estados Unidos *ya estaba suficientemente abierto a los productos del resto del mundo*. De este modo, el énfasis exportador cambió de piel: el pelaje liberal-multilateral cedió a la córnea mercantilista.¹¹⁷

Paralelamente, el gobierno estadounidense respondió a las presiones proteccionistas de un modo por demás peculiar: en el esfuerzo por contrarrestarlas, los funcionarios de Washington recurrieron a la manipulación de los flujos comerciales entre Estados Unidos y algunos de sus principales socios. Esto revela el auge de un nuevo tipo de proteccionismo; ya no el arancelario tradicional (previsto en los estatutos comerciales vigentes durante la época dorada de la armonía entre el *GATT* y la legislación estadounidense), sino uno dirigido hacia sectores específicos y atribuible a circunstancias "especiales" (pero nada escasas). A este se le ha querido llamar *proteccionismo contingente*, por su carácter *ad-hoc*, irregular e impredecible. En cambio, me parece mejor describir el alejamiento estadounidense del multilateralismo y el liberalismo comerciales como un *unilateralismo negociado* (que incluye las distintas modalidades de comercio manipulado antes mencionadas y tiende a asegurar concesiones comerciales que no

¹¹⁷Véase el comentario de I.M. Destler a la ponencia de Laura D'Andrea Tyson, "Managed Trade, Making the Best of the Second Best", en Rudiger W. Dornbusch, Anne O. Krueger, Laura D'Andrea Tyson, Robert Z. Lawrence, Charles L. Schultze (comps.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990's*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990, p. 212.

incluyen ninguna reciprocidad por parte de Estados Unidos) y como un *unilateralismo agresivo*; así llamado por Bhagwati, por el uso de medios más drásticos, que incluyen la amenaza de represalias comerciales contra países que no abandonen las prácticas comerciales desleales en los plazos marcados por Estados Unidos. Finalmente, existe un tercer tipo de estrategia comercial -la del *minilateralismo*-- que implica un acuerdo de Estados Unidos con uno o más países, en virtud del cual las partes se otorgan preferencias mutuas. Este es el caso de los acuerdos de libre comercio que se han integrado a la política comercial estadounidense en años recientes.

10. Neoproteccionismo: comercio manipulado y la política "minilateral" de comercio

Para Cordell Hull, el énfasis en la promoción de exportaciones era sólo un medio para aumentar el comercio entre países; pero, recientemente, ha terminado por convertirse en un fin en sí mismo. Anteriormente, Estados Unidos ofrecía reducir sus barreras si otros lo hacían igualmente; ahora, amenaza con aumentarlas si los demás no abren más sus mercados. Antes, reciprocidad significaba el equilibrio de las concesiones, ahora significa el equilibrio en las condiciones del mercado, según parámetros arbitrarios fijados por algunos funcionarios y académicos clave en Estados Unidos.

Ahora bien, los acuerdos de restricción voluntaria consisten en el arreglo mediante el cual un país importador de algún bien "convence" a un país exportador de disminuir la cantidad de unidades vendidas, con el fin de proteger a la industria nacional. Esto se logra con la debida

compensación a los productores en el país exportador, lo cual en apariencia no daña a nadie sustancialmente, y constituye lo más cercano a un óptimo paretiano. No obstante, la distancia entre éste y aquél es muy grande de cualquier modo. Con el tiempo, los acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones provocan ineficiencias muy grandes: no sólo dañan la innovación en las técnicas productivas, sino que premian de hecho el monopolio en la producción del bien protegido.

Puesto que este tipo de arreglo implica la negociación de reglas precisas (manipulación de la oferta de exportaciones, consultas y vigilancia constante de los flujos de comercio), constituye un conjunto de disposiciones para-legales, cuya obligatoriedad está fuera del *GATT*. Pese a esto, está visto que el interés de las partes contratantes del Acuerdo por denunciar este tipo de arreglos es muy bajo: los exportadores que no participan en el acuerdo tienen en éste un premio a las ganancias por la exportación del bien protegido en el país importador. Los acuerdos de restricción voluntaria merman la fuerza de las normas del *GATT* en la medida en que violan las normas de no-discriminación, transparencia y recurso a los aranceles, por encima de las medidas comerciales de corte administrativo. Señalan además el desplazamiento hacia un sistema de reglas orientado por un ejercicio directo y arbitrario del poder.¹¹⁸

Mientras tanto, como menciona Destler, el interés político en abrir mercados para las exportaciones también puede llevar a los funcionarios hacia el bilateralismo [¿o minilateralismo?]. Apenas sorprende que el interés del Representante Comercial de Estados Unidos, William Brock (1981-1985) por los acuerdos bilaterales de libre comercio aumentara después de que la junta ministerial del *GATT* terminó en agudo desacuerdo público. Tenía entonces necesidad de un

¹¹⁸Véase Michel Kostecki, "Export-Restraint Arrangements and Trade Liberalization", *The World Economy*, vol. 13(1990), no.2, p. 440.

nuevo margen de maniobra, una avenida creíble para futuras expansiones del comercio, si quería poner en su lugar a los intereses proteccionistas. Si los europeos no querían cooperar, quizá los canadienses sí y esta posibilidad le ayudaría a mantener el juego de la expansión comercial en marcha. Hagamos ahora un breve repaso de los rasgos peculiares de este tipo de arreglo.¹¹⁹

Los acuerdos preferenciales de comercio

Se puede definir un bloque comercial como una asociación de países que reduce las barreras intrarregionales al comercio de bienes (y en algunas ocasiones también al de servicios, inversión y capital). El propósito es ofrecer a las economías más pequeñas un mercado regional más amplio para crear el volumen óptimo de producción y ventas necesario para hacerlas más competitivas.¹²⁰ Los objetivos de estos bloques son, primero, aumentar los niveles de bienestar por medio de los efectos sobre la eficiencia y el ingreso que se derivan de crear más comercio; segundo, aumentar el margen de negociación con terceros países; tercero, y sólo en algunos casos, promover la cooperación política en la región.

De acuerdo con la clásica distinción de Jacob Viner, el efecto principal de la formación de bloques comerciales puede ser la creación o la desviación del comercio, cada cual con consecuencias diametralmente opuestas. En el primer caso, la liberalización comercial reduce los

¹¹⁹Comentario en *American Trade Strategy*, op. cit., p. 215

¹²⁰P. F. Drucker, *The New Realities*, N. Y., Harper and Row, 1989, p. 131.

costos de transacción y las inconformidades comerciales dentro del bloque, por lo que alienta la especialización entre industrias, y al interior de ellas, con lo que se promueve un aumento en la eficiencia y en el crecimiento. El mayor comercio intrarregional resulta de la creación de comercio (que a su vez resulta de más eficiencia e ingreso), y de la sustitución de importaciones de terceros países (el comercio desviado por las preferencias comerciales). Si el último efecto es más fuerte que el primero, el bloque es a fin de cuentas un obstáculo para el bienestar mundial. Así, el bloque que todos desean (si se ciñen a la teoría liberal clásica) es aquel que puede generar más comercio, *y el único con estas características sería uno estrictamente global*. En un bloque así, sus integrantes aportan la variedad más amplia de ventajas comparativas, lo cual aumenta las posibilidades de que prevalezca la creación de comercio por encima de la desviación de éste en perjuicio de los excluidos.

Mientras que la liberalización comercial dentro del *GATT* ocurre bajo el principio de nación más favorecida, los acuerdos regionales de comercio, por definición, discriminan contra terceros en la medida en que se basan sobre preferencias mutuas y exclusivas entre los países que los integran. Pese a esto, no son del todo incompatibles con el marco normativo del *GATT*, pues éste, en su artículo XXIV, permite excepciones a las obligaciones de nación más favorecida, *para arreglos bilaterales o regionales que eliminen barreras al comercio en un monto sustancial a todo el comercio entre sus signatarios, y que no aumenten las barreras al comercio con terceros países*. Estas disposiciones tienen la intención de impedir la discriminación por medio de preferencias sectoriales, que desviarían el comercio.

Ya se ha mencionado que en la práctica se obvió la disciplina en la observancia de estas reglas, principalmente con la formación de la Comunidad Económica Europea. También hemos

visto que esto se debió a la intención político-estratégica estadounidense de fortalecer a Europa rápidamente frente a la consolidación del bloque socialista al otro lado del Elba. Desde entonces, muchos países han intentado formar acuerdos preferenciales de comercio, sin ceñirse a las reglas del artículo XXIV del *GATT*. La proliferación de estos casos ha sido vista con preocupación por no pocos expertos; pues entraña "un peligroso precedente para más tratos especiales, la fragmentación del sistema de comercio mundial, y daño irreversible a los intereses comerciales de los no-participantes"¹²¹. Pero esto no ha ocurrido, principalmente porque el ritmo de la liberalización multilateral ha excedido el ritmo de la liberalización minilateral, por lo menos hasta antes de la Ronda Uruguay.

El interés político, y el apoyo, a la formación de una área de libre comercio en América del Norte deriva del hecho de que las tres economías ya están integradas significativamente. El apoyo de la comunidad empresarial de los tres países es un factor importante detrás del compromiso político para un arreglo regional. Tanto Canadá como México conducen cerca de dos tercios de su comercio con Estados Unidos, y cada una se beneficia de los flujos de inversión provenientes de su principal vecino. El comercio estadounidense con su vecinos está más diversificado que el de éstos (representa cerca de un 26% de su comercio total, mientras que el que mantiene con el sureste de Asia equivale a cerca de un tercio, y el que sostiene con Europa un quinto). Otro factor que contribuye al creciente interés en una zona norteamericana de libre comercio es que las tres economías tienen déficit en la cuenta corriente. En los tres países se cree que, para reducirlos, se deben estimular las exportaciones. La mayor integración, y las economías de escala que esto favorece, permitiría a estos países aumentar su productividad, y competir más

¹²¹Leutwiller *Trade Policies for a Better Future; Proposals for Action*, Ginebra, GATT Independent Study Group, marzo, 1985.

efectivamente en mercados de terceros países. Esto es más cierto en el caso de México y Canadá, que en el de Estados Unidos.

Schott opina que no es probable que las partes signatarias de un acuerdo de libre comercio para América del Norte se inclinen a restar apoyo al régimen multilateral de comercio. Esto se debe a que, a diferencia de la CE, por citar el ejemplo más notable, estas tres economías "tienen un gran interés en aumentar su capacidad de exportar bienes a países fuera de la región".¹²² Ciertamente; pero su interés es principalmente exportador. Más adelante, este autor argumenta que todos los países de la región se benefician de las reglas del *GATT*, las cuales salvaguardan su acceso a los mercados del resto del mundo. No obstante, Schott parece olvidar que, entre los países de la región, unos son más vulnerables que otros frente a las reglas administradas en Ginebra. En su empeño desahogado por promover sus exportaciones del modo más eficaz (que no el más eficiente, de acuerdo con la teoría clásica del libre comercio), Estados Unidos ha encontrado atajos que le aseguran que sus productos (más competitivos quizá con la formación de la zona preferencial de comercio) penetrarán de hecho los mercados de aquellos de sus socios con los que tiene déficit comercial. La fe de Estados Unidos en la idea de que el déficit comercial puede ser contrarrestado con acuerdos comerciales, y no mediante una política macroeconómica adecuada, ha llegado a un extremo nada inocuo. La legislación comercial de 1988 consolida el nuevo credo mercantilista: la convicción, evocadora del pensamiento mercantilista del siglo XVIII, de que un superávit en la balanza comercial es el parámetro por el cual pueden juzgarse el poder y la seguridad nacionales.

¹²²Jeffrey Schott, "Trading Blocks and The World Trading System", *The World Economy*, vol. 14(1991), no.1, p. 9.

11. Neoproteccionismo: la sección Super 301 y el unilateralismo agresivo.

El gobierno de Reagan resistió los esfuerzos del Congreso por pasar cualquier tipo de legislación proteccionista, pero para 1987, había cambiado de opinión, pues necesitaba una nueva autorización para concluir las negociaciones de la ronda Uruguay. A diferencia de ocasiones anteriores en que la legislación se anunciaba como proteccionista y el Ejecutivo maniobraba para limar sus aristas más filosas, esta vez, Clayton Yeutter sólo logró limitar algunas de las disposiciones más restrictivas de la nueva legislación. Por ejemplo, logró que las represalias comerciales contra países con prácticas comerciales desleales (contenidas en la sección 301 de la nueva ley) fueran "mandatorias", pero no obligatorias. Magros logros, en vista del arsenal que contiene la versión vigente de la Ley de Comercio y Competividad de 1988.

La sección Super 301 de la Ley de Aranceles y Competividad (1988)

La Ley de Comercio y Competividad de 1988 estuvo tres años en proceso de elaboración. Su principal fuerza motriz fue la frustración que imperó en el Congreso después de que la depreciación del dólar posterior a los acuerdos del Hotel Plaza no logró reducir el déficit comercial. El amplio uso que el Ejecutivo hizo del comercio manipulado entre 1985 y 1988 no sirvió sino para alentar a los legisladores a apresurar la elaboración de la nueva ley, la primera

de amplia cobertura comercial iniciada por el Congreso desde la Ley Smoot-Hawley de 1930. Desde el principio, la atención se concentró en la enmienda a la sección 301 del Acta de Comercio de 1974, que se percibía como demasiado débil para cumplir con su propósito original: perseguir y castigar las prácticas desleales de comercio en el extranjero.

Lo que surgió el 23 de agosto de 1988 (con la aprobación final del Congreso) fue una ley que involucra ante todo el compromiso del Congreso de vigilar más cerca que nunca el desarrollo de la política comercial; de cerciorarse de que el Ejecutivo mantenga una actitud activa, eliminando prácticas comerciales injustas y promoviendo el acceso irrestricto de bienes estadounidenses en el extranjero; de tomar represalias, de ser necesario, para obligar a socios comerciales intransigentes a negociar *bona fide*. A fin de cuentas, el Congreso se reservó la autoridad de "golpear" si fallaban las negociaciones comerciales del Ejecutivo. La ley autorizó también las negociaciones de la ambiciosa Ronda Uruguay, a un precio elevado en términos de la posibilidad latente de romper con los principios nodales del GATT, si éstos no respondían a las expectativas surgidas de la ronda.

Como se dijo en el capítulo anterior, la nueva ley transfirió autoridad del presidente al Representante Comercial de Estados Unidos, quien ahora puede, no sólo determinar si un país ha recurrido a prácticas de comercio desleal, sino también decidir si el caso amerita tomar represalias comerciales sin autorización previa, a menos que el presidente disponga otra cosa. La intención del Congreso era afirmar su poder frente al presidente, y mostrarle su decisión de no permitir que el Ejecutivo se mantuviera impasible ante el deterioro de la balanza comercial.

Queda por ver, sin embargo, si el presidente decide permitir al Representante Comercial hacer lo que él mismo no haría con la nueva ley.¹²³

Las armas de la cruzada contra los mercados "cerrados" a las exportaciones estadounidenses son las provisiones "Super 301", "301 especial" y "telecom 301"; la primera está dirigida contra toda política que demuestre ser ofensiva e injustificada contra las exportaciones estadounidenses, la segunda protege la propiedad intelectual alrededor del mundo, mientras que la tercera pretende proteger el liderazgo estadounidense en el sector de comunicaciones y las industrias relativas a éstas, como la de semiconductores. Ambas han encomendado al Representante Comercial de Estados Unidos designar a aquellos socios comerciales con los que se deben negociar prácticas distintas en plazos preestablecidos para conseguir resultados palpables. De acuerdo con la "Super 301", se recurrirá a las represalias comerciales sólo en caso de violaciones injustificables de acuerdos comerciales previos.

Algo que se pierde de vista al hablar de la nueva ley, y de sus sesgos proteccionistas, son las nuevas disposiciones que contiene respecto a la inversión extranjera directa, que de acuerdo con las nuevas reglas puede ser sujeta a escrutinio por razones de "seguridad nacional"; o la posible negativa a extender, bajo el principio de nación más favorecida, los beneficios de los acuerdos de la Ronda Uruguay a aquellos países industrializados acusados de no practicar la reciprocidad comercial. En el mismo tono, la ley contiene mecanismos para recurrir a embargos en las ventas al gobierno estadounidense, si se encuentra que algún país viola los derechos de productores estadounidenses, o discrimina en contra de éstos en sus propias compras gubernamentales.

¹²³Judith Hippler Bello and Alan F. Holmer, "The Heart of the 1988 Trade Act: A Legislative History of the Amendments to Section 301", en Jagdish Bhagwati y Hugh T. Patrick, *op. cit.*, p. 56.

Las secciones Super 301 y 301 especial permiten ahora al Ejecutivo desarrollar *sus propios* procedimientos de queja contra terceros países. Primero, al hacer un amplio inventario de las restricciones comerciales en todos los países con los que Estados Unidos mantiene relaciones comerciales. Segundo, al seleccionar blancos de este inventario. Tercero, al ordenar represalias en el caso de que las restricciones no desaparezcan rápidamente. Al final

el efecto total de las enmiendas de 1988 es imponer un nuevo y avasallador conjunto de demandas sobre gobiernos extranjeros, con lo que se llega mucho más allá de las reglas de política comercial vigentes en el *GATT*, respaldado por una amenaza de fulminantes represalias comerciales, en clara violación de las disposiciones legales aceptadas por Estados Unidos en el *GATT*.¹²⁴

La incompatibilidad del unilateralismo agresivo con el GATT

Desde que empezó a poner en práctica las disposiciones de la sección 301, el gobierno del Presidente Bush las vinculó con el éxito de la Ronda Uruguay. A esto añade que el objetivo de las provisiones Super 301, Sección 1302 de la Ley de Comercio de 1988, es, según su título, la "Identificación de Prioridades de Liberalización Comercial". Este vínculo aparece claramente en una declaración oficial del gobierno estadounidense, fechada el 25 de mayo de 1989

¹²⁴Robert Hudec, "Thinking About the New Section 301: Beyond Good and Evil", en Bhagwati y Patrick, *ibid.*, p. 113.

Al poner en práctica la Super 301, Estados Unidos intenta eliminar significativamente barreras comerciales y prácticas distorsionadoras del comercio por medio de negociaciones multilaterales y bilaterales --no simplemente para aumentar las exportaciones de Estados Unidos, sino para liberalizar el comercio en beneficio de todas las naciones [...] La más alta prioridad de liberalización comercial que ha identificado el Representante Comercial de Estados Unidos es concluir exitosamente la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales para diciembre de 1990 [...] La Ronda Uruguay se ha dirigido hacia muchas de las barreras y distorsiones comerciales más significativas [...] También proporciona una oportunidad de negociar la eliminación de muchas de las prácticas identificadas como una prioridad en la Super 301.¹²⁵

¿Cuáles son las obligaciones dentro del GATT que entran en mayor contradicción con la nueva legislación estadounidense? Primero, la sección 301 contempla barreras en el exterior que no violan las disposiciones del GATT, pero que en dicha sección se consideran como "injustificables" (*unreasonable*). Estas barreras incluyen, por ejemplo, medidas inadecuadas de protección a la propiedad intelectual, que no violan legislación internacional alguna, pero que son consideradas *injustificables* por el Ejecutivo estadounidense. Con el argumento de que el GATT no ofrece garantías en sectores como el de la propiedad intelectual, la ley permite la aplicación de represalias aún sin la autorización de Ginebra. Además, en el caso de prácticas lesivas a los derechos estadounidenses reconocidos en el acuerdo multilateral, se establecen plazos más cortos que los que establece el GATT para decidir si proceden las represalias.¹²⁶

Incluso si se procediera a imponer represalias comerciales en estos casos, acatando un fallo de daño en el GATT, el tipo de sanciones que contempla la sección 301 contradicen las

¹²⁵Citado por Geza Feketekuty (uno de los principales asesores de la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos), "U.S. Policy on 301 and Super 301", en Bhagwati y Patrick, *op. cit.*, pp. 91-103.

¹²⁶Por ejemplo, puede demorarse la designación del panel; los gobiernos pueden tomar demasiado tiempo para presentar pruebas y argumentos; el panel, o los gobiernos pueden fallar en encontrar fechas de reunión adecuadas; el panel puede tomar mucho tiempo para decidir el caso; el panel puede fallar en decidir el caso; el Consejo del GATT puede atascarse en la aprobación o desaprobación de un fallo del panel; los procedimientos de seguimiento pueden estropearse debido a desacuerdos acerca de lo que implica consentir en su aplicación; o la decisión de autorizar las represalias puede empantanarse acerca de cuáles se aplicarán, y cómo. Hudcc, *op. cit.*, p. 119.

reglas de Ginebra: por ejemplo, las represalias que Estados Unidos contempla equivalen a un arancel *ad valorem* del 100 por ciento, que se aplica solamente a los bienes del país acusado. Esta discriminación viola el artículo I del *GATT* (la obligación de otorgar trato de nación más favorecida).¹²⁷

Por otro lado, la definición de prácticas injustificables se ha ampliado hasta cubrir casi cualquier tipo de política económica que los funcionarios norteamericanos puedan encontrar "ofensiva". La ley concede al Ejecutivo facultades casi ilimitadas para determinar lo que son las prácticas ofensivas, con la ayuda oportuna del Congreso, que le proporciona una lista de prácticas "injustas" por principio: barreras al comercio de servicios, a la inversión extranjera directa, e incluso otras relacionadas con la política laboral.

La sección 301 no obliga al Ejecutivo a tomar represalias, pero recientemente ha rigidizado los mecanismos mediante los cuales éste puede impedirlos. Cuando se aplican las represalias, se violan claramente las reglas del *GATT*, pues se trata de la imposición de nuevas barreras al comercio, sobre una base abiertamente discriminatoria y que no entraña reciprocidad.

En la mente de quienes justifican la necesidad de recurrir al unilateralismo agresivo, está bien, como anota el profesor Bhagwati, que "el perro más grande del vecindario ladre, e incluso muerda, a los perros pequeños; lo que no está bien es que éstos intenten siquiera ladrarle al grande".¹²⁸

Hasta 1985, casi no hubo casos en los que se aplicaran los procedimientos previstos en la sección 301 para prácticas injustificables de comercio. A partir de 1985, en cambio, éstos han

¹²⁷Ibid.

¹²⁸Jagdish Bhagwati, "United States Trade Policy at the Crossroads", *The World Economy*, vol. 12(1989), no. 4, pp. 439-480.

empezado a aparecer con mayor frecuencia. De los tres casos mencionados al final del capítulo anterior (*supra*, nota 111), el de la industria informática en Brasil estuvo varias veces al borde de provocar represalias, y en 1987, el caso de la protección a los derechos de propiedad intelectual en la industria farmacéutica en el mismo país terminó en represalias al año siguiente.

Cinco de las seis investigaciones que el Representante Comercial de Estados Unidos llevó a cabo a principios de 1989 caían en la categoría de prácticas ofensivas para el comercio. Los seis casos eran los siguientes: licencias de importación en Brasil (301-73); satélites en Japón (301-74); supercomputadoras en Japón (301-75); productos forestales en Japón (301-76); política de inversiones en India (301-77); y aseguradoras en India (301-78).

Antes de que se diera a conocer esta lista, en el periodo de revisiones preliminares de barreras a la exportación, varios gobiernos (entre los cuales destaca el esfuerzo realizado por Corea) modificaron su política económica con el fin de evitar ser nombrados en la lista estadounidense. El hecho no carece de importancia, pues constituye un claro indicador del poder que Estados Unidos mantiene en la economía política internacional, aún cuando lo comience a utilizar en forma más o menos intimidatoria. Este nuevo ejercicio del poder se encuentra bien descrito por Bhagwati, cuando anota que "el poder se usa para mejorar los propios términos de intercambio por medio de la reducción de restricciones comerciales en otros países."¹²⁹

¹²⁹Jagdish Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press, 1991, p. 52.

12. George Bush: entre la liberalización selectiva y la intimidación comercial

Los acuerdos automotrices de 1981 entre Estados Unidos y Japón dejaron de ser efectivos para 1987-1988, cuando la producción japonesa dentro de Estados Unidos invalidó la barrera comercial, sin por ello violarla. Pero el cambio en la presidencia no obstó para que el nuevo jefe del Ejecutivo, George Bush, renovara los acuerdos del acero con cambios insignificantes (a fines de 1989) por un plazo de por lo menos dos años y medio y justificara el acuerdo de semiconductores con Japón alegando que la seguridad de los fabricantes de microcircuitos estaba en serio peligro. Pero no pudo ocultarse que se trató de un *dumping* predatorio, pues se aseguraba una ganancia artificial a los exportadores estadounidenses. Sean cuales fueran los méritos de esta defensa, ningún analista considera el Acuerdo de Semiconductores un éxito del comercio manipulado. En 1987, Estados Unidos impuso tarifas al país asiático por no cumplir con el acuerdo. El acuerdo entre los dos países estableció firmemente la práctica del comercio manipulado en la industria electrónica, pues la aportación de ambos contribuye al 90 por ciento del valor (cerca de \$30 mil millones de dólares) de la producción de semiconductores, de la cual derivan ventas equivalentes a \$300,000 millones.¹³⁰

Pese a los resultados, (una gran volatilidad en los precios y en las disponibilidad de microcircuitos en los mercados mundiales) estos experimentos han encontrado un importante apoyo a lo largo de la década de los ochenta, mientras que los prospectos de que se acaben los acuerdos de restricción a las exportaciones de otros países en 1992 son menores en vista del

¹³⁰Kostecki, *Ibid.*, p. 429.

estancamiento de la Ronda Uruguay, y del mayor deterioro en el desempeño económico estadounidense.

La política del buen aliado y del buen vecino: acuerdos de libre comercio

El 22 de abril de 1985, casi diez años después de que Israel entrara en un arreglo preferencial de comercio con la CEE, firmó un acuerdo similar con Estados Unidos. Esta fue la primera área de libre comercio en la que participó Washington. Estados Unidos tenía varios motivos para firmar un acuerdo de libre comercio con Israel: se beneficiaría con la eliminación de altos aranceles, con lo que sus productos podrían competir mejor con los europeos, libres de impuestos¹³¹; el acuerdo mejoraría la situación económica de Israel, con lo cual disminuiría la dependencia de éste respecto de la ayuda financiera estadounidense; proporcionaría a los productos estadounidenses mejores oportunidades de acceso a la CEE por medio de Israel; y permitiría a Estados Unidos avanzar sus objetivos más amplios de política exterior en el Medio Oriente.

Ahora bien, el artículo XXIV del *GATT* prevé la creación de zonas de libre comercio, siempre que éstas abarquen substancialmente todo el comercio entre las partes. Sin embargo, el

¹³¹Los productos estadounidenses que, a juicio del Ejecutivo se encontraban en desventaja frente a los europeos eran productos de fibra de vidrio, alambre, aditivos alimenticios, equipos de rayos X, discos y cintas para computadoras, y celofán. Los bienes que se vieron más beneficiados con el acuerdo fueron los productos de alta tecnología, productos de papel, aeronaves y otros equipos de transporte, granos, tabaco, y algunos alimentos procesados. Véase Ira Nikelsberg, "The Ability to use Israel's Preferential Trade Status with the United States and the European Community to Overcome Potential Trade Barriers", *George Washington Journal of International Law and Economics*, vo. 24 (1990), no. 2, pp. 371-413.

énfasis en la negociación por sectores que adquirió el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos hizo razonable afirmar que lo que importaba no era lo que se incluía en el acuerdo, sino lo que se dejaba fuera. Es decir que, desde entonces, lo que se ha desarrollado es un esquema de restricción selectiva antes que de liberalización gradual.

El acuerdo de libre comercio entre los dos países más grandes y desarrollados de Norteamérica entró en vigor en enero de 1989. El acuerdo eliminará todas las barreras al comercio bilateral en un plazo de diez años, abre más contratos gubernamentales a la competencia combinada de los dos países, y elimina obstáculos al comercio bilateral de energéticos. La cobertura e innovaciones del acuerdo (como los mecanismos de solución de disputas) en áreas que aún están por solucionarse dentro del *GATT* han hecho cada vez más fuerte la voz que denuncia la ineficiencia del organismo multilateral, y la conveniencia de fortalecer el esquema de liberalización regional. También se escucha el clamor de quienes aplauden este esquema con el argumento de que contribuye a la liberalización gradual en el foro multilateral, en la medida en que muestra los beneficios de liberalizar el comercio en sectores nuevos, incluidos por Estados Unidos en sus acuerdos preferenciales. Pero incluso las preferencias se han vuelto materia de uso discrecional, desde la autorización del Congreso norteamericano, en enero de 1985, para que el presidente reduzca los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias para los países más industrializados. Respecto a la dudosa validez del argumento que vincula la liberalización regional con la liberalización global-multilateral, Sidney Weintraub apunta que

la idea de dejar acuerdos bilaterales específicos abiertos a terceros países [...] es, o bien para dar la apariencia de conformidad con el principio de no discriminación del GATT, o es un regreso a la forma condicional de la cláusula de la nación más favorecida, bajo la cual el trato que Canadá y Estados Unidos se procuran mutuamente sería ofrecido a terceros países sólo si firmaran acuerdos separados.¹³²

La segmentación de la política comercial norteamericana descansa sobre el supuesto de que todo es parte de un proceso de liberalización selectiva que redundará en la progresiva liberalización global. Sin embargo, es demasiado optimista creer en la posibilidad de este resultado. Tal como explica Jeffrey Schott, la lógica misma de los incentivos en este tipo de arreglo inducen a las partes a pedir más concesiones de las nuevas partes que se integran, con el fin de no "diluir" los beneficios de las preferencias vigentes. De hecho, una forma de impedir que esto suceda es firmar acuerdos preferenciales por separado, lo cual, sin necesidad de abundar demasiado en ello, sugiere que el país más poderoso tiene una inmejorable oportunidad de mejorar su posición en un medio de relaciones comerciales fragmentado en una compleja red de intercambios preferenciales y, por lo tanto, discriminatorios.¹³³ Lo que en realidad ocurre es que cada medida de política refuerza el patrón global de protección, en detrimento del sistema heredado del *GATT*, al aumentar los temores del resto de los actores y legitimar progresivamente sus propias salvaguardas proteccionistas.

¹³²Sidney Weintraub, "Selective Trade Liberalization and Restriction", en Ernest H. Procg [ed.], *Hard Bargaining Ahead: US Trade Policy and Development Countries*, New Brunswick, NJ., Transaction Books for the Overseas Development Council 1985 (US-Third World Policy Perspectives, no. 4), p. 180.

¹³³Véase, como referencia casi obligada, el libro compilado por Jeffrey Schou, *Free Trade Areas and U.S. Foreign Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989. Especialmente, léase el artículo de Schott, "More Free Trade Areas?", pp. 1-59.

Según Kazuo Nukazawa¹³⁴, un acuerdo regional de libre comercio no está reñido con el liberalismo comercial internacional; pues, entre otras cosas, cree que los tipos de cambio tienen un impacto más importante que los aranceles sobre los flujos comerciales. Por otro lado, es más fácil comerciar mayores volúmenes de mercancías con mercados integrados que con mercados segmentados. Sin embargo, el estancamiento de la Ronda Uruguay no parece darle la razón a Nukazawa. La estrategia norteamericana obliga a los japoneses a ponerse en guardia, toda vez que son quienes más se beneficiaron del sistema Bretton Woods.

Todo esto --la segmentación, el bilateralismo y la discriminación selectiva-- apunta a la sustitución de los intercambios comerciales internacionales por una política de poder en el ámbito económico y es evidencia de una actitud ambigua de Estados Unidos respecto a las negociaciones comerciales multilaterales; o éstas favorecen sus demandas inmediatas, o perderán el apoyo estadounidense, parece razonable interpretar en Washington.

La política de intimidación: el mundo en la mira

En septiembre de 1985, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos. inició una investigación, de acuerdo con la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, relativa a una presunta práctica injusta de la República de Corea, que afectaba el acceso de las compañías estadounidenses al mercado coreano de aseguradoras. Este caso es interesante porque ocurrió en

¹³⁴Kazuo Nukazawa, "Interdependence and Regionalism", *Journal of International Affairs*, vol. 42 (1990), no. 1, pp. 43-51.

un momento en que Estados Unidos presionaba todavía fuertemente a favor de sus intereses en la siguiente ronda de negociaciones, bajo los auspicios del *GATT*.

Estados Unidos exigió "trato nacional" para la empresa norteamericana *American Home Assurance Company*, confinada a vender sólo seguros de vida y sin posibilidad de beneficiarse de la política gubernamental de seguro obligatorio contra varios tipos de siniestros.

Uno de sus intereses en la apertura del mercado coreano era la posibilidad de que compañías estadounidenses pudieran acceder al mercado de valores, pues esto es posible si se penetra en el mercado de seguros. Las compañías extranjeras no pueden participar en el mercado de valores coreano. El deseo del gobierno coreano era llevar la disputa ante el *GATT*, pues esto le permitiría ganar tiempo. Pero cuando Estados Unidos amenazó con restringir el acceso a las mercancías coreanas, así como con retirarle a ese país los aranceles preferenciales dentro del Sistema Generalizado de Preferencias, el gobierno de Seúl cedió casi automáticamente a las presiones.

La principal razón por la cual Corea cedió a las demandas estadounidenses no fue porque esperara concesiones de Estados Unidos en el acceso de compañías coreanas al mercado estadounidense de servicios, tampoco porque supusiera que ganaría eficiencia su industria de seguros, sino porque temía represalias contra sus exportaciones de mercancías, lo cual implicaba un costo mucho mayor que el de abrir su mercado a las aseguradoras estadounidenses. En otras palabras, la apertura coreana en este mercado resultó de su necesidad de minimizar pérdidas en el nuevo entorno de negociación creado por Washington.¹³⁵

¹³⁵Véase el artículo de Cho Yoon-Je, "How the United States Broke into Korea's Insurance Market", *The World Economy*, vol. 12(1989), no.2, pp. 483-496.

El poder comercial estadounidense frente a Corea llegó al punto de que, cuando inició la selección de casos para la lista de investigaciones bajo las provisiones de la Super 301, y de la 301 especial, Corea se apresuró a negociar la liberalización de sectores de su economía que interesaban a Estados Unidos, si con eso podía evitar su nombramiento en la "lista negra" de Carla Hills. Las razones detrás de la aprehensión coreana fueron varias: aparecer en la lista hubiera puesto en peligro la estabilidad política interna, pues el antiamericanismo podía servir a los estudiantes radicales para retar al gobierno de Seúl; también se hubiera puesto en completo entredicho el esfuerzo coreano de liberalización comercial; finalmente, se hubiera perdido mucho en ventas de mercancías en Estados Unidos, por un efecto de incertidumbre.

Las negociaciones entre los dos países incluyeron, entonces, tres asuntos de especial interés para Estados Unidos: agricultura, políticas de promoción a la producción local y políticas de inversión extranjera. En el primero, Corea accedió a liberalizar las medidas de control sanitario, también prometió que en un plazo de seis meses (en noviembre de 1989) dejaría de alegar consideraciones de ajuste en la balanza de pagos que hasta entonces habían servido para posponer la liberalización en el comercio agrícola (asunto de una enorme importancia política en Corea). Respecto a la política de promoción de la producción local, Seúl aceptó acogerse a las recomendaciones que ya le había hecho el *GATT* para disminuir el número de regulaciones a la importación de mercancías. En cuanto a la inversión extranjera, aceptó eliminar los requisitos de desempeño y productividad que imponía a los capitales extranjeros, también prometió que para 1993 se establecería un sistema de aprobación automática a la inversión externa.¹³⁶

¹³⁶Véase el testimonio de un ex Subsecretario de Comercio de Corea del Sur, Chulsu Kim, "Super 301 and the World Trading System: A Korean View", en Bhagwati y Patrick, *op. cit.*, pp. 253-255.

Resultados como este permiten a analistas y funcionarios afirmar que la nueva legislación apoya de hecho la liberalización al amparo de las reglas del *GATT*. En mayo de 1989, la nueva Representante Comercial de Estados Unidos, Carla Hills, declaraba que "la sección Super 301 y la 301 especial, como otras herramientas comerciales a nuestra disposición, serán utilizadas para crear un sistema comercial multilateral en perenne expansión basado en reglas claras y defendibles."¹³⁷

Los funcionarios estadounidense tuvieron cuidado de no etiquetar a Japón como "nación desleal en el comercio", pese al espíritu de la ley de 1988,¹³⁸ pero no dudaron en avanzar las negociaciones contenidas en la Iniciativa de Impedimentos Estructurales (*Structural Impediments Initiative*, o SII). Estas pláticas estaban dirigidas contra aquellos aspectos más amplios que el senador Danforth consideraba propios de la sociedad japonesa, y que obstaculizaban el acceso de bienes estadounidenses al mercado japonés. Se hubiera tratado de un acto de abierta intervención en las más variadas prácticas y costumbres de la vida nipona, de no haber sido porque Estados Unidos concedió a Japón el derecho a juzgar las prácticas y costumbres estadounidenses de tipo estructural que obstaculizaban el éxito de las mercancías norteamericanas en ese país.

Mientras tanto, Brasil había finalmente accedido a las presiones estadounidenses para deshacerse de su política de licencias de importación, bajo el pretexto de problemas en la balanza de pagos. Al mismo tiempo, la llegada del presidente Collor de Mello a la presidencia lanzó a

¹³⁷Citada por Henry Nau en Bhagwati y Patrick, *op. cit.*, p. 232

¹³⁸Hugh T. Patrick, *ibid.*, p. 244.

este país a un programa de reforma estructural, que incluía la liberalización comercial como una prioridad.

Al parecer, Carla Hills avanzó la Iniciativa de Impedimentos Estructurales como una estrategia para calmar los ímpetus agresivos imperantes en el Congreso. A esto se añaden sus repetidas declaraciones, en el contexto de las negociaciones con Japón, de que la Super 301 no era el instrumento más adecuado para obtener concesiones comerciales, sino la Ronda Uruguay. No obstante, en vista de los desalentadores resultados de diciembre de 1990, es difícil que el Congreso quede plenamente satisfecho con pericia negociadora de Hills. A final de cuentas, el arsenal de política unilateral-agresiva sigue allí, y no parece fácil que el Congreso abandone un modo de hacer política consolidado en la estructura de elaboración y ejecución de la política comercial.

CONCLUSIONES

Al inicio de esta tesis me hice dos preguntas centrales: ¿cómo explicar que la política comercial de Estados Unidos sea menos liberal hoy que en las primeras décadas de posguerra?, y ¿en qué medida el "declive hegemónico" de Estados Unidos en el mundo forma parte de la respuesta? A partir de ellas, mencioné los supuestos básicos de la hipótesis de la estabilidad hegemónica aplicada a la evolución reciente de la política comercial estadounidense, que terminé por caracterizar como un sofisma de dos caras, y como una tautología. De acuerdo con la doble cara del sofisma, durante la temprana posguerra, se consideraba que Estados Unidos apoyaba incondicionalmente el libre comercio porque era una potencia hegemónica en el más amplio sentido, y esto bastaba para preservar la coherencia y estabilidad del sistema Bretton Woods; análogamente, el sofisma sostiene, la inestabilidad de este sistema hoy se debe a que Estados Unidos ha perdido su hegemonía, por lo que no debe extrañarnos que su apoyo al libre comercio haya disminuido drásticamente --como drástica ha sido la caída de su poder en el mundo. Varios fueron los problemas a resolver antes de refutar el sofisma para evaluar los alcances y límites del

enfoque de estabilidad hegemónica y explicar el comportamiento comercial estadounidense a fines de los años ochenta.

El primer problema que me pareció necesario enfrentar es el de la caracterización de lo que debemos entender por hegemonía. Esto conduce inevitablemente a operacionalizar un concepto de poder, no sólo adecuado para estudiar la experiencia estadounidense, sino la de otros entes políticos en distintos períodos históricos. El problema no carece de complejidad. A la luz de la definición tradicional de poder como la capacidad de modificar la conducta de los demás, Estados Unidos nunca fue lo hegemónico que se ha pensado en buena parte de los análisis contemporáneos de las relaciones internacionales; más aún, su comportamiento reciente en el comercio sugiere que Estados Unidos es el más poderoso de los Estados cuando puede obligar a otros a cambiar sus prácticas comerciales, e incluso macroeconómicas.

En cambio, si consideramos que el poder de una potencia hegemónica es el de definir los términos bajo los que se conducen las relaciones internacionales en la economía política internacional, entonces no importa si Estados Unidos puede ejercer el poder arriba mencionado (el que he llamado *efectivo*, y que atañe a un criterio más estrechamente conductista), sino la combinación de poder estructural que reside en la base del poder hegemónico. Sólo con esta medición del poder podemos emitir un juicio acerca de las consecuencias que tiene el comportamiento estadounidense para la estabilidad del sistema internacional, en todos sus ámbitos. Así, el poder estructural de una potencia hegemónica cambia y se manifiesta en cuatro estructuras paralelas: la de seguridad, la de producción, la de crédito y la de conocimiento. Según el ritmo del cambio en cada uno de estos ámbitos, el poder de una potencia se manifestará de modo distinto.

Ahora bien, en la tarea de conceptualizar el poder, seguí de cerca la tradición realista. En su versión más rica, este enfoque se preocupa por las manifestaciones propias de la interacción entre Estados con diferente poder. Pero también de una disposición analítica que pone énfasis en las condiciones estructurales e institucionales, generadas históricamente, que existen dentro y entre las economías y los Estados.

De acuerdo con el giro institucional que he dado al realismo, la economía es un sistema de poder en el que la responsabilidad e intencionalidad de la conducta pueden distinguirse provechosamente en la investigación. Es una preocupación del realismo el efecto no deseado de las medidas de política pública necesarias para colocar o mantener a una economía a tono con el aumento de la competencia internacional. ¿Hasta qué punto las instituciones que antes servían bien se han vuelto un fardo?, ¿Hasta cuál las nuevas solucionan los problemas de hoy, pero originan otros? son las preguntas relevantes de este enfoque analítico.

Finalmente, el realismo, llevado a sus límites, difiere sensiblemente de la epistemología positivista. En el análisis de la economía política internacional, no es suficiente considerar solamente los aspectos materiales, como lo hacen los partidarios del mito del declive hegemónico. Es preciso dar crédito al valor de elementos pertenecientes a la corriente interpretativa dentro de las ciencias sociales. Coincido con Robert Cox cuando menciona que

En esta tradición, hay una identidad entre sujeto y objeto. 'Las realidades objetivas que este enfoque comprende --El Estado, las clases sociales ... y sus prácticas-- están constituidas por ideas intersubjetivas ... ninguna de las cuales existe del mismo modo en

que los individuos, pero éstos actúan *como si* aquellas existieran, y al actuar de este modo las reproducen.¹³⁹

Este es el caso del enfoque convencional de la estabilidad hegemónica; el de una profecía que se cumple en la medida en que ha arraigado en la mente de investigadores y funcionarios públicos, gracias a la fuerza política de una tautología teórica: un Estado hegemónico defiende el libre intercambio de bienes en el mundo porque es poderoso; ahora bien ¿por qué es poderoso? porque defiende el intercambio libre de bienes en el mundo. Si Estados Unidos, en línea con estas especulaciones, ha perdido su hegemonía, no puede pagar más el costoso altruismo que le caracterizaba dentro de la economía política internacional; ¿por qué era altruista? Porque era el más poderoso (y su poder no conocía casi límites).

En el segundo capítulo, vimos que la caracterización de la hegemonía estadounidense es inexacta, al igual que la explicación del modo en que esta hegemonía se manifestaba en el comportamiento comercial de nuestro vecino. El altruismo hegemónico al que hacen referencia Gilpin o Keohane nunca fue tal. Las excepciones respecto a los principios comerciales liberales en el comportamiento estadounidense no faltan: en su lucha por eliminar los subsidios agrícolas en Europa, los funcionarios de la Casa Blanca se lamentan de lo que sus antepasados de la temprana posguerra consolidaron frente a los signatarios del *GATT*; en el fondo se lamentan de otro de los logros de la diplomacia de la guerra fría, la progresiva unificación de Europa occidental y la prosperidad japonesa. No obstante, Estados Unidos sí ejerció un claro liderazgo en la reducción de barreras comerciales, siempre bajo un mecanismo multilateral, el cual era

¹³⁹Robert W. Cox, "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", en Robert O. Keohane (comp.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 242.

manifestación del gran poder que le permitió diseñar el perfil de la economía política internacional vigente hasta nuestros días.

Estos dos aspectos del comportamiento estadounidense nos demuestran dos cosas. Primero, la falsedad de imaginar a Estados Unidos como gigante benevolente, lo cual lleva a emitir nostálgicos suspiros, en el mejor de los casos, o a armar una campaña anticosmopolita, en el peor de todos (cuando se argumenta que Estados Unidos debe bajar al mundo de los mortales y cuidar de sus intereses más estrechos). Segundo, que el comportamiento hegemónico no puede separarse de un hecho fundamental en la distribución del poder en la estructura de seguridad: la bipolaridad que sustentó durante cuarenta años la guerra fría. Conviene subrayar en consecuencia que uno de los principales alicientes para que Estados Unidos apoyara la liberalización comercial, y la rápida industrialización de sus aliados fue el deseo de oponer al bloque socialista la fortaleza económica del mundo capitalista. En la medida en que Estados Unidos tuviera problemas para administrar el peso de la bipolaridad en el seno de la alianza occidental, o en la medida en que percibiera equivocadamente el vínculo entre prosperidad occidental y seguridad estratégica, disminuiría el aliciente estadounidense para defender al sistema comercial de posguerra.

Al mismo tiempo, la liberalización comercial marchó de la mano de la expansión del más impresionante aparato productivo que se haya visto jamás en la historia, esta vez al amparo de la empresa transnacional. Esto favoreció el auge de un sistema internacional de crédito que apoyó el esfuerzo de liberalización comercial, con el dólar como divisa global. No extraña, entonces, que la imagen tan fuerte que los estadounidenses tenían del lugar de su país en el mundo se reflejara también en el poco tangible ámbito del conocimiento y la racionalización que en él se produce del dominio sobre la naturaleza y sobre las conciencias. La ventaja norteamericana hizo

del quehacer de sus investigadores una poderosa arma de influencia social y política en el plano internacional.

El desarrollo de la disciplina de las relaciones internacionales ilustra cómo el conocimiento se coloca en estrecha simbiosis con el fascinante fenómeno del poder, ya no como objeto de estudio, sino como agente interpretativo, como factor del descubrimiento, o del autoengaño. No es, por lo tanto, aventurado sostener que la *traducción* efectiva del poder estructural de Estados Unidos en la economía política internacional se debe en buena parte a la adecuada interpretación de los retos que --en opinión de investigadores y funcionarios-- tenía que enfrentar una potencia dominante consciente de los compromisos que le dictaba la bipolaridad mundial. No obstante, en la medida en que la imagen de Estados Unidos como líder del "mundo occidental" fue compartida por todos, aumentó el tamaño de la idealización que más tarde ha nublado el entendimiento de la presente situación de este país en el sistema internacional. La distorsión en el análisis del poder estadounidense se produjo debido a una interpretación estática del mismo.¹⁴⁰

Posteriormente, vimos cómo se erosionó la credibilidad hegemónica estadounidense. Del período que transcurre entre la segunda mitad de los años sesenta y el inicio de los ochenta, no cabe duda de que Estados Unidos se enfrentó a serios problemas para mantener el consenso estratégico con sus aliados; tampoco de que el sistema económico internacional entró en una fase

¹⁴⁰Las consecuencias de idealizar el poder hegemónico de Estados Unidos al final de la segunda guerra mundial es un aspecto que llama la atención, afortunadamente, de especialistas como Nye (como es evidente en su libro *Bound to Lead, op. cit.*). La importancia que las imágenes tienen en la configuración del poder en el sistema internacional ya aparece en estudios como el de Henry Nau (*The Myth of America's Decline, op. cit.*). Ambos autores han contribuido de manera muy valiosa a esta tesis; pero aún falta integrar la función de las imágenes en la configuración del poder con el estudio de los procesos políticos internos que las definen en un sólo marco analítico. Si bien esta investigación es un modesto intento de acercarse a la síntesis de estos dos aspectos, la tarea sigue siendo tan amplia como el horizonte para quien desee continuarla.

de aguda inestabilidad; menos aún de la magnitud del golpe que la guerra de Vietnam dio a la credibilidad hegemónica estadounidense. Sin embargo, lo sucedido en esos años no alteró *fundamentalmente* la distribución internacional de poder. Pese a todo, ningún país en el interior de la OTAN ha desafiado frontalmente el dominio estadounidense, tampoco el mundo dejó de sufrir las consecuencias de la política económica diseñada en Washington, ni se dejaron de comprar dólares cuando Nixon acabó con el equilibrio monetario heredado de Bretton Woods. Lo que sí ocurrió fue que las energías internas de Estados Unidos para asumir su lugar en el mundo se debilitaron grandemente.

El saldo de este periodo fue un agudo sentimiento de inseguridad respecto a la posición estratégica estadounidense. A partir de entonces, los recursos que el gobierno de Washington podría movilizar en caso de una crisis externa eran mucho más limitados. A esto se sumó el abandono de la disciplina económica de las décadas pasadas; el déficit en cuenta corriente se hizo desde entonces casi crónico.

El deterioro de la credibilidad en la hegemónica estadounidense produjo un importante fenómeno en el ámbito económico: la idea de que Estados Unidos tenía que ocuparse ahora más del bienestar material de su población que del resto del mundo, y de que debía adaptarse a las exigencias de un entorno crecientemente interdependiente, que apuntaba no sólo hacia el fin de la posguerra, sino de la hegemonía. Vino entonces el acento pesimista que preparó el camino al enfoque de la estabilidad hegemónica en el estudio de la economía política internacional; una racionalización *ex post* de lo que parecía ya sabiduría convencional. Lo que pasó entonces no es difícil de imaginar: se tomó al creciente déficit de la balanza comercial como parámetro de la maltrecha posición de la potencia industrial estadounidense en el mundo.

En cuanto al comercio, y a la orientación liberal de Estados Unidos a este respecto, el Congreso se transformó en sintonía con el resto del sistema político, en momentos en que la crisis de consenso político que sufría el país implantó en la conciencia estadounidense la imagen de Estados Unidos como potencia decadente. La forma en que se elaboraba y ponía en práctica la política comercial cambió significativamente. El mecanismo tradicional, que aislaba a los congresistas de las presiones proteccionistas, desapareció al tiempo que el poder se dispersó a todo lo largo y ancho del recinto legislativo. La democratización del poder legislativo hizo del Congreso una institución mucho más permeable a las quejas contra las exportaciones de lo que nunca fue desde la promulgación de la infame Ley de Comercio y Aranceles de 1930.

Al mismo tiempo, el Ejecutivo se vio obligado a adoptar una política pendular, cada vez más extremista. Por un lado, tenía que satisfacer a los intereses proteccionistas sin que por ello la legislación cambiara en ese sentido. Comenzó entonces por negociar acuerdos de comercialización ordenada (*orderly marketing arrangements*), que luego dieron lugar a los acuerdos voluntarios de restricción a la exportación con sus principales socios comerciales. Por otro lado, el Ejecutivo tenía que mantener el apoyo de los intereses exportadores por medio de la promesa de abrir mercados para los productos estadounidenses en el mundo.

A su llegada a la Casa Blanca, Reagan rechazó la idea de que Estados Unidos debía ajustarse a los límites insuperables que prevalecían en el sistema internacional. Convencido de que "América estaba de vuelta", Reagan recrudesció la guerra fría y entusiasmó a un público cansado de la política de acomodo y de la "humillación". Se abrió así un nuevo capítulo en la historia política estadounidense de posguerra, la denominada "recomposición hegemónica". Por un momento, Reagan hizo creer al mundo que la restauración hegemónica era posible merced a una

auténtica revolución conservadora. Pero las cosas cambiaron para seguir iguales. El tamaño del déficit aumentó vertiginosamente, y el tipo de cambio se apreció en la misma medida, debido a las altas tasas de interés que acompañaron la política fiscal expansiva de esos años. Resultado: las manufacturas estadounidenses conocieron su peor época en la historia de posguerra.

Es necesario resaltar el contraste entre la efectiva restauración de la confianza estadounidense del poder de su país en la arena estratégica, con la creciente inconformidad frente al déficit comercial, y con la sorprendente indiferencia ante el gran poder estadounidense en la esfera internacional de crédito. La explicación acerca del déficit comercial no fue difícil de hallar. Si Estados Unidos era fuerte otra vez, y si la producción aumentaba (después de una breve recesión entre 1980 y 1982), pero también aumentaba el déficit, entonces se debía a que los socios estadounidenses estaban haciendo trampa en los mercados internacionales.

El gobierno de Reagan aumentó la frecuencia con la que se recurría a los arreglos de limitación de las exportaciones de otros países al mercado estadounidense, en un claro uso del poder inmediato que confiere a un gobierno el controlar el acceso al mercado más grande del mundo. Lo relevante del hecho es que Reagan logró convencer a todos de que la política comercial, y no la política macroeconómica (que apuntaba a la necesidad de un fuerte ajuste fiscal) podría solucionar el problema del déficit en el comercio de manufacturas. La desmedida y equivocada importancia que se le dio al saldo de la balanza comercial, constituye más que una primera evidencia de una nueva vocación mercantilista en la actitud comercial estadounidense.

El mito de la decadencia terminó por consolidarse cuando la política de diplomacia monetaria, que Reagan dirigió a corregir el déficit (en un tardío reconocimiento de que el dólar sobrevaluado dañaba a las exportaciones estadounidenses) fracasó rotundamente. Las negociaciones

del Hotel Plaza (1985) cayeron en el más amplio descrédito cuando el déficit siguió aumentando hasta alcanzar un récord inaudito en 1987. Con esto quedó sellada la creencia de que no había política monetaria alguna que aliviara la pérdida de competitividad. Se desataron entonces los esfuerzos por dotar a la legislación de un arsenal efectivo que combatiera las "causas" del déficit: el comportamiento desleal de los comerciantes extranjeros. La Ley de 1988 hizo de la sección 301 (latente desde 1974) el arma secreta en manos de la representante Hills --quien llegó con el nuevo gobierno de George Bush.

La teoría de la estabilidad hegemónica sostiene que la coerción comercial a que ha recurrido Estados Unidos es *parte* de su comportamiento de potencia decadente.¹⁴¹ La pertinaz defensa del enfoque conduce a una actitud muy poco favorable al comercio libre: si uno achaca la intimidación comercial estadounidense al implacable ciclo de decadencia hegemónica, ¿no parece muy razonable exonerar al gobierno de Bush de cualquier responsabilidad al respecto?

Ahora bien, existe evidencia razonable para descartar el argumento de la pérdida de superioridad estadounidense en la estructura de producción (ya hemos visto la futilidad de hablar de pérdida absoluta de hegemonía). Susan Strange menciona dos parámetros claros de la ventaja de Estados Unidos en la economía internacional: primero, la mayor cantidad de las compañías multinacionales en el mundo son estadounidenses; segundo, el sector más dinámico de la economía mundial, el de servicios, está bajo control de Estados Unidos; de las primeras trescientas compañías en el mundo, 142 son estadounidenses. Finalmente, Estados Unidos sigue controlando

¹⁴¹Véase, por ejemplo, Peter B. Evans, "Declining Hegemony and Assertive Industrialization", en *International Organization*, vol. 43(1989), no. 2, pp. 207-238.

el sistema monetario internacional mientras controla la cantidad disponible de crédito denominado en dólares alrededor del mundo.¹⁴²

Respecto a la estructura de conocimiento, Nye menciona, oportunamente, que Estados Unidos sigue siendo el líder en el avance científico.¹⁴³ En cuanto a la estructura de defensa, por ahora el equilibrio bipolar ha terminado, y Estados Unidos mantiene capacidad de movilizar a sus aliados en el caso de una crisis, como fue la de Kuwait en 1990.

La agenda económica pasa ahora al centro del debate político en Estados Unidos mientras la Ronda Uruguay se ha estancado y nos colocamos ante la perspectiva de formar una zona de libre comercio para América del Norte, quizá con la intención mexicana de protegerse del unilateralismo rapaz de su poderoso vecino. No considero que los acontecimientos recientes desmientan fundamentalmente la vigencia de la paradoja entre el poder estructural de Estados Unidos en la economía política internacional y su falta de voluntad hegemónica en sentido liberal (de acuerdo con la tipología definida al final del capítulo I). Se trata de una anomalía en el análisis realista de las relaciones internacionales que sólo puede explicarse, a mi juicio, tomando en cuenta aspectos institucionales y de percepción al interior de Estados Unidos. Creo que el realismo, tomado como tipo ideal sigue siendo una buena herramienta analítica, pero no nos puede explicar el contenido particular de una política, en este caso, la comercial.

La tarea sigue siendo la de identificar las fuentes internas del poder de las grandes potencias, con el fin de pulir las herramientas analíticas de que hoy disponemos. Esto no obsta

¹⁴²Strange "The Persistent Myth of Lost Hegemony", *op. cit.*, p. 568.

¹⁴³Nye menciona, por ejemplo, que, en 1987, el 35% de las citas científicas referían fuentes estadounidenses. Estados Unidos también mantiene una clara ventaja mundial en cuanto a gasto de investigación, especialmente después de los años ochenta. Nye, *op. cit.*, p. 213.

para advertir a la comunidad "científica" en el estudio de la política internacional lo que Lewis Carroll, en la figura del gato de Cheshire, a Alicia cuando ésta pregunta:

"¿Me podrías indicar, por favor, a dónde tengo que ir desde aquí?"

"Eso depende de a dónde quieras llegar", contestó el Gato.

"A mí no me importa demasiado a dónde...", empezó a explicar Alicia.

"En ese caso, da igual hacia dónde vayas", interrumpió el Gato.

"... siempre que llegue a alguna parte", terminó Alicia a modo de explicación.

"¡Oh! Siempre llegas a alguna parte", dijo el Gato, "si caminas lo bastante".

APENDICE

EL ACUERDO GENERAL DE ARANCELES Y COMERCIO (GATT)

(DISPOSICIONES PRINCIPALES)¹⁴⁴

El preámbulo del Acuerdo General propone aumentar los niveles de vida por medio de la reducción de las barreras al comercio, en particular por medio de la eliminación de prácticas discriminatorias. La primera parte establece el principio básico de la no discriminación y obliga legalmente a sus miembros a cumplir con sus concesiones arancelarias. La segunda prescribe la eliminación de las barreras no arancelarias, sujetas a varios criterios. La tercera parte contiene reglas de procedimiento, las más importantes de las cuales disculpan la formación de áreas de libre comercio. La cuarta parte, añadida en 1965, se refiere a las necesidades especiales de los países en desarrollo.

Parte I

Nación más favorecida. El artículo I establece que el arancel impuesto a un producto importado debe aplicarse equitativamente a todos los miembros. Esta afirmación contra la discriminación denota al trazo de *nación más favorecida*.

Esquemas arancelarios restrictivos. El artículo II sujeta legalmente a los miembros del Acuerdo a sus concesiones arancelarias. Establece que los aranceles no deberían incrementarse por encima de las tasas en los esquemas arancelarios de cada país.

¹⁴⁴Fuente: Congress of the United States, Congressional Budget Office, *The GATT Negotiations and U.S. Trade Policy*, 1987.

Parte II

Trato nacional. El artículo III prohíbe a los miembros del Acuerdo pasar por alto las concesiones arancelarias por medio de políticas no arancelarias que tengan por fin contrarrestar el efecto de una reducción de los aranceles.

Reglamentación aduanal. Los artículos V, y del VII al X, restringen los procedimientos aduanales que impidan las importaciones. Éstos incluyen reglas de transporte (artículo V), valuación aduanal (artículo VII), costos y formalidades de aduana (artículo VIII), y marcas de origen (artículo IX). El artículo X establece que todas las leyes y regulaciones relativas al comercio deben formularse y aplicarse de modo transparente, lo cual requiere exposición pública y la administración uniforme y parcial de las leyes comerciales.

Impuestos compensatorios y medidas anti-dumping. El artículo VI define el *dumping* y establece que tanto éste como el daño a los procedimientos estatales deben ser probados para ameritar un impuesto compensatorio o anti *dumping*, y establece que éste no debe exceder el margen de *dumping*. También prevé medidas similares para el impuesto dirigido a contrarrestar los subsidios de gobiernos extranjeros.

Restricciones cuantitativas. El artículo IX propugna la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio, de acuerdo con varios criterios. Principalmente, las restricciones cuantitativas pueden usarse para salvaguardar la balanza de pagos (de acuerdo con el artículo XII), y proporcionar compensación temporal --por medio de la cláusula de escape-- a industrias nacionales (artículo XIX). Los países en desarrollo también pueden recurrir a estas restricciones para promover sus metas de crecimiento (artículo XVIII y Parte IV). El artículo XIII establece que estas restricciones deben aplicarse sobre una base no discriminatoria, con algunas excepciones enlistadas en el artículo XIV. El artículo XV regula el uso de controles de divisas para evadir las restricciones cuantitativas, y coordina los intereses del FMI y del GATT durante emergencias en las balanzas de pagos.

Subsidios. El artículo XVI desaconseja el uso de subsidios en general, y promueve la eliminación de los subsidios a productos no primarios. Los subsidios a la exportación de productos primarios no deberían permitir a un país obtener más que una porción justa del comercio mundial para estos productos.

Empresas estatales. El artículo XVII sostiene que las empresas bajo administración del Estado deben escoger entre compradores y vendedores potenciales, de acuerdo con consideraciones normales en los negocios, especialmente en términos de precio, calidad y disponibilidad.

Asistencia gubernamental en países en desarrollo. El artículo XVIII otorga a los países en desarrollo exenciones para la mayoría de los requerimientos del Acuerdo General, pero sujetas a criterios especialmente rigurosos. Debido a éstos, las exenciones se han empleado raras veces. En cambio, los países en desarrollo han justificado el uso de políticas como las barreras no

arancelarias y los subsidios a la exportación como salvaguardias para problemas de balanza de pagos.

Cláusula de escape y otras excepciones. Los artículos comprendidos del XIX al XXI proporcionan excepciones adicionales a las reglas generales. El artículo XIX, la cláusula de escape, permite a los países proteger, por medio del retiro de concesiones u otras medidas, a industrias afectadas por daños derivados del aumento en las importaciones. Los artículos XX y XXI identifican otras justificaciones esencialmente no económicas para la restricción comercial, tales como las relacionadas con motivos de seguridad nacional.

Consultoría y solución de disputas. Los artículos XXII y XXIII expresan el proceso de solución de disputas dentro del GATT. Se pone en ellos énfasis sobre la consulta entre los países, pero también se sugiere la participación de paneles de expertos para revisar casos bajo un criterio de no obligatoriedad de sus fallos.

Parte III

Asuntos de procedimientos. Los asuntos de tipo administrativo se incluyen en los artículos que comprenden del XXIV al XXXV. Entre éstos, sobresale el artículo XXIV, que trata de cómo pueden establecerse áreas de libre comercio; el artículo XXVIII establece reglas para modificar la agenda arancelaria, incluyendo la celebración de negociaciones arancelarias periódicas; y el artículo XXXIII establece criterios para el acceso de nuevos miembros.

Parte IV

Comercio y desarrollo; el trato para los países en desarrollo. El artículo XXXVI reconoce los problemas especiales que enfrentan los países en desarrollo, y establece que los países desarrollados no deben esperar reciprocidad de los países en desarrollo. El artículo XXXVII contiene una declaración de los países desarrollados acerca de su intento de alentar las exportaciones de los países en desarrollo mediante la reducción unilateral de barreras comerciales, y el artículo XXXVIII incluye el consejo de estabilizar y mejorar las condiciones del mercado de bienes primarios.

Tabla 2.1

	Procentaje del Producto Interno Bruto				
	1955	1965	1975	1980	1985
E.U.		39.3	29.2	25.4	33.3
Europa		29.3	32.5	33.5	26.6
Japon		5.2	9.5	10.2	10.9

Fuente: *Handbook of International Trade and Development Statistics*, New York, United Nations, 1986. Citado por Vernon y Spar, *op. cit.*, p. 47.

1987	E.U.	R.F.A	Japon
Exportaciones; % del PIB	5.6	26.2	10.7
Importaciones; % del PIB	9.5	20.3	6.9
PIB per capita	13.541	14.691	11.225

Fuente *International Financial Statistics*

CUADRO N° 2.2

COMERCIO SECTORIAL DE ESTADOS UNIDOS
1980-1990
(Millones de dólares)

	Manufacturas			Agrícola		
	Export.	Import.	Balanza	Export.	Import.	Balanza
1980	160551	132986	27655	41757	17446	24311
1981	171749	149752	21977	43614	17182	25632
1982	155305	151727	3578	37010	15714	21296
1983	140554	170865	-22201	36142	15901	20161
1984	164071	230909	-66038	37908	19315	18593
1985	160025	257477	-89452	29289	19473	8016
1986	179818	296652	-116034	26206	20906	5380
1987	199003	324444	-124561	20702	20292	8410
1988	255636	361361	-103743	37146	20709	15437
1989	207017	379425	-92400	41614	21009	20525
1990	315747	388006	-73059	39552	22370	17174

	Petróleo			Servicios		
	Export.	Import.	Balanza	Export.	Import.	Balanza
1980	3658	79355	-75697	30556	30641	7915
1981	4784	78500	-73796	45160	33939	11221
1982	7066	62010	-54952	45394	34956	10430
1983	5484	55342	-49850	45965	37920	8037
1984	5344	58030	-52686	55475	51623	3852
1985	5603	51262	-45659	57758	55914	1841
1986	4656	34391	-29735	71190	51578	9612
1987	4636	42944	-38308	79915	69941	9974
1988	4437	36632	-32195	92733	77010	15723
1989	5785	50920	-45135	107403	79481	27922
1990	7647	62108	-54451	123396	89800	33596

Fuentes: *U.S. Foreign Trade Highlights 1990*, Departamento de Comercio de Estados Unidos, abril de 1991; *Survey of Current Business*, Departamento de Comercio de Estados Unidos, junio de 1989 (vol. 69, no. 6), marzo de 1991 (vol. 71, no. 3); junio de 1991 (vol. 7, no. 6). Citados por Jeffrey Schott, "Las Políticas de Estados Unidos en la Ronda Uruguay", en *Comercio Internacional Banamex*, vol. 3, no. 4, diciembre, 1991.

Tabla 2.3

Estados Unidos: exportaciones, importaciones y
la balanza comercial, 1960-91 (en miles de
millones de dólares).

	Exportaciones	Importaciones	Balanza
1960	19.7	14.8	4.9
1965	26.4	21.5	4.9
1970	42.5	39.9	2.6
1971	43.3	45.6	-2.3
1972	49.4	55.8	-6.4
1973	71.4	70.5	0.9
1974	98.3	103.8	-5.5
1975	107.1	98.2	8.9
1976	114.7	124.2	-9.5
1977	120.8	151.9	-31.1
1978	142.1	176	-33.9
1979	184.5	212	-27.5
1980	224.3	249.7	-25.4
1981	237.1	265.1	-28
1982	211.2	247.6	-36.4
1983	201.8	268.9	-67.1
1984	219.9	332.4	-112.5
1985	215.9	338.1	-122.2
1986	223.4	368.4	-145
1987	250.3	409.8	-159.5
1988	320.3	447.3	-127
1989	361.4	477.4	-116
1990	389.6	497.7	-108.1
1991	416.5	490.1	-73.6

Fuente: *Economic Report of the President*, febrero 1992 y Joint Economic Committee, *Economic Indicators*, marzo, 1992. Citadas por Destler, *op. cit.*, p. 45

Tabla 2.4E.U.: Comercio y condiciones económicas
1947-1986

Año	Comercio/PNB	Tipo de cambio	Tasa de desempleo civil
1947	9.4699		5.4
1948	8.0238		4.49
1949	7.389		7.28
1950	6.7319		6.35
1951	7.6849		3.86
1952	6.9797		3.5
1953	6.3761		3.34
1954	6.3465		6.55
1955	6.4871		5.12
1956	7.1992		4.78
1957	7.4		4.92
1958	7.5306		8.01
1959	6.5111		6.33
1960	6.7904		6.39
1961	6.601		7.79
1962	6.5477		6.33
1963	6.5799		6.45
1964	6.9192		5.84
1965	6.9364		5.04
1966	7.2422		4.17
1967	7.1861	120	4.22
1968	7.6186	122.1	3.91
1969	7.6899	122.4	3.81
1970	8.236	121.1	5.44
1971	8.2495	117.8	6.6
1972	8.8689	109.1	6.21
1973	10.6988	99.1	5.35
1974	14.0812	101.4	6.19
1975	13.2409	98.5	9.62
1976	13.8838	105.6	8.67
1977	14.2055	103.3	7.88
1978	14.6895	92.4	6.69
1979	16.3906	88.1	6.43
1980	18.0023	87.4	7.96
1981	16.4498	102.9	8.53
1982	14.4927	116.6	11.11
1983	13.8215	125.3	10.1
1984	14.6699	138.3	8.4
1985	13.8387	143.2	8
1986	13.8783	112	7.74

TABLA 3.1

Investigaciones de daño bajo la cláusula de escape

Investigaciones Iniciadas por	1949-1962		1963-1974		1975-1985	
Ejecutivo	0		1		1	
Congreso	2		0		4	
C. de C.I.	9		0		1	
ONG's	126		24		48	
Total	137	100.0%	25	100.0%	55	100.0%
Con fallo de daño	41	29.9%	9	36.0%	32	58.2%
Con respuesta presidencial	15	10.9%	4	16.0%	12	21.8%

Fuente: Comisión de Aranceles de Estados Unidos, Reporte Anual, 1949-1974; Comisión de Comercio de Estados Unidos, Reportes Anuales, 1975-1986. Citadas por Porter, James, "The President, Congress and Trade Policy", *Congress & the Presidency*, vol. 15(1988), no. 2, p. 171.

TABLA 3.2**Distribucion de las Exportaciones Mundiales
de productos intensivos en tecnología**

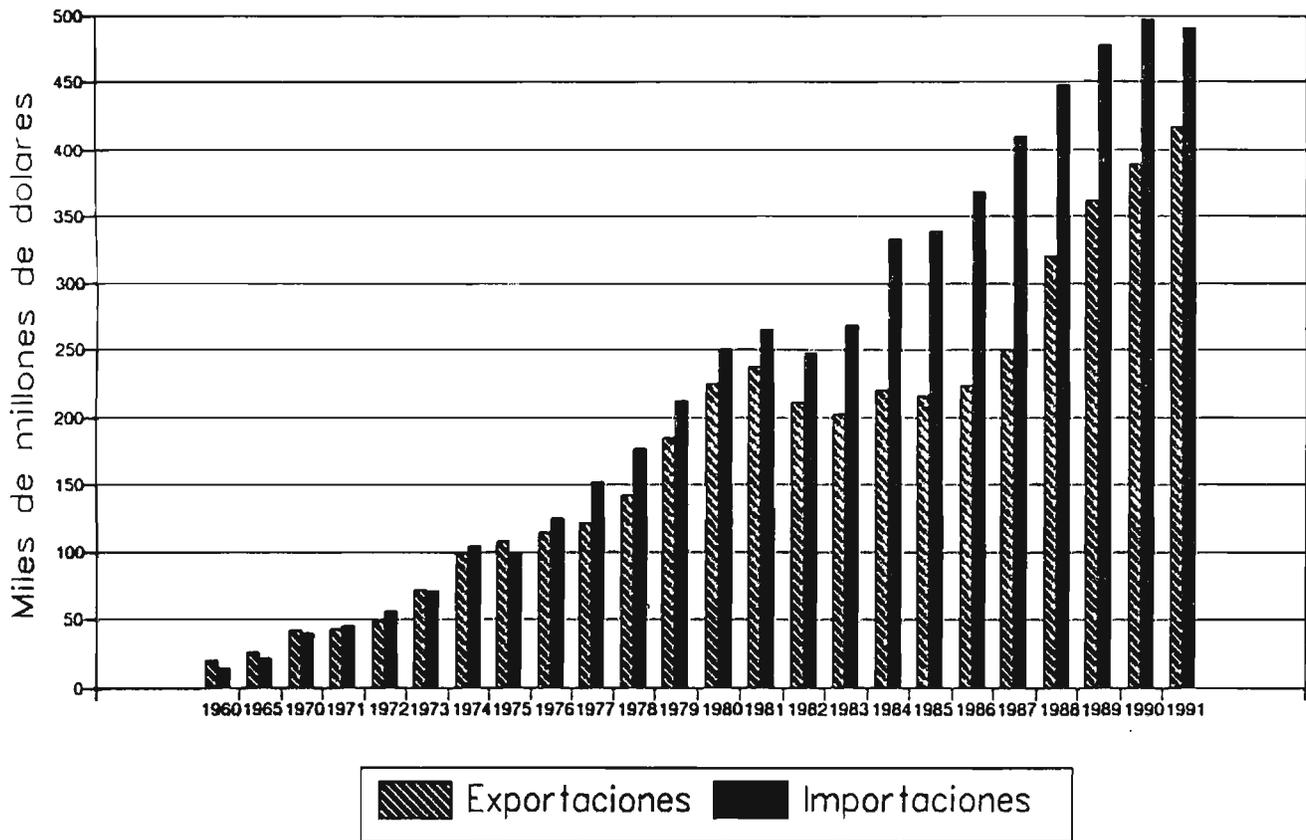
País	1970-1986		
	1970	1980	1986
Estados Unidos	27	22.9	20.9
Japón	10.9	14.3	19.8
Francia	7.1	8.5	7.9
R.F.A	16.8	16.3	16
Gran Bretaña	9.8	10.8	9

Fuente: *International Science and Technology Update*, 1988
(Washington, D.C.: 1989), p. 92. Citada por Nye, *op. cit.*, p. 77

GRAFICA 3.1

Estados Unidos: 1960-1991

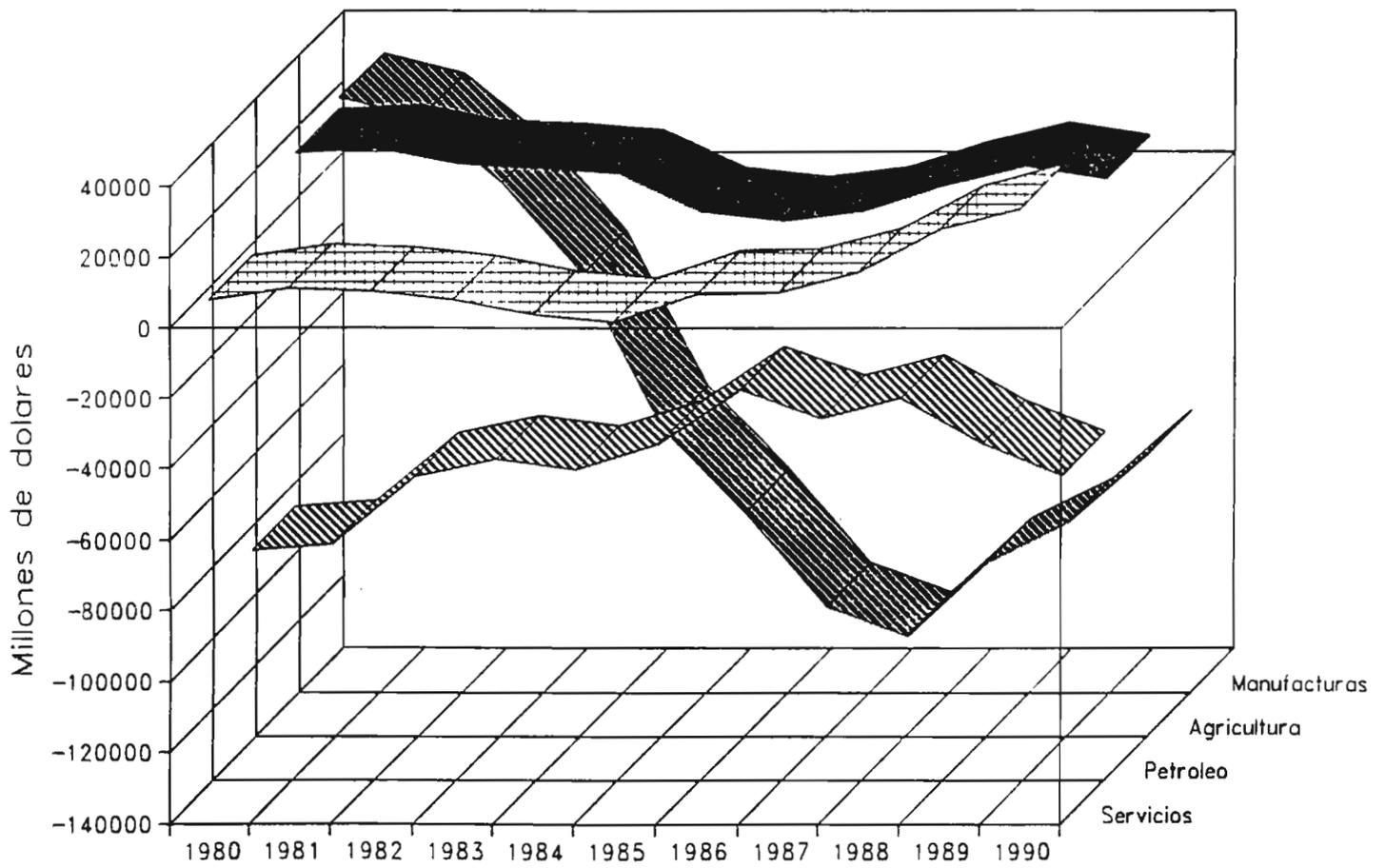
Balanza comercial



GRAFICA 3.2

Estados Unidos (1980-91)

Balanza comercial por sector



BIBLIOGRAFIA

- Bhagwati, Jagdish, *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- _____, "United States Trade Policy at the Crossroads", *The World Economy*, vol. 12 (1989), no. 4, pp. 439-479.
- Bhagwati, Jagdish, & Hugh T. Patrick [comps.], *Agressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990 (Studies in International Trade Policy).
- Bhagwati, Jagdish, y Douglas Irwin. "The Return of the Reciprocitarians- US Trade Policy Today", *The World Economy*, vol. 10(1987), no.4, pp. 109-130.
- Bogdan, Corneliu, "Crossing the European Divide", *Foreign Policy*, no.57 (1987), pp.60-73.
- Brown, Harold, *Thinking About National Security*, Johns Hopkins University Press, 1986.
- Buchan, Alastair, *The End of the Postwar Era*, Londres, Weidenfeld & Nicholson, 1974.
- Cho Yoon-Je, "How the United States Broke into Korea's Insurance Market", *The World Economy*, vol. 12(1989), no.2, pp. 483-496.
- Cohen Stephen & Alfred Szysman, *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*, New York, Basic Books, 1987.
- Cox, Robert W., "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", en Robert O. Keohane (comp.), *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 242.
- Destler, I. M., *American Foreign Trade Policy: System under Stress*, Washington, Institute for International Economics with The Twentieth Century Fund, 1992.

- Deutsch, Karl. *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice- Hall, 1968.
- Dornbusch, Rudiger, Anne O. Krueger, Laura D'Andrea Tyson, Robert Z. Lawrence, Charles L. Schultze [comps.], *An American Trade Strategy: Options for the 1990's*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.
- Drucker, P. F., *The New Realities*, New York, Harper and Row, 1989.
- Evans, Peter B., "Declining Hegemony and Assertive Industrialization", en *International Organization*, vol. 43(1989), no. 2, pp. 207-238.
- Gilpin, Robert, "American Foreign Policy in the Post-Reagan Era", *Daedalus*, 116, 1987, pp. 0-61.
- _____, "Economic Interdependence and National Security in Historical Perspective" en *Economic Issues and National Security*, Klaus Knorr y Frank Trager (comps.), Kansas, Allen Press, 1977,
- _____, *U.S. Power and the Multinational Corporation: the Political Economy of Foreign Direct Investment*. New York, Basic Books, 1975.
- _____, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- _____, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Gomes, Leonard, *Foreign Trade and the National Economy: Mercantilist and Classical Perspectives*, London, MacMillan Press, 1987.
- Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.
- Haglund David, & Alex von Bredow, "The Rise of the New Protectionism in North America", *Raw Materials Report*, vol. 8, no. 1, 1988.
- Hoffman, Stanley, "An American Social Science: International Relations", *Daedalus*, vol. 106 (1977), no. 3.
- Ikenberry, John, *Reasons of State: The Oil Shocks of the 1970's and the Capacities of the American Government*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.

Ikenberry, John; David A. Lake & Michael Mastanduno [comps.], *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.

Kennedy, Paul, "The First World War and the International Power System", *International Security*, verano 1984.

_____, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987.

Keohane, Robert, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

Keohane, Robert & Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1973.

Kindleberger, Charles, *The World in Depression, 1929-1939*, London, Allen Lane, 1973.

Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, Boston, Little, Brown and Co., 1981.

Kostecki, Michel, "Export-Restraint Arrangements and Trade Liberalization", *The World Economy*, vol. 13(1990), no.2.

Krasner, Stephen, *Conflicto estructural: el tercer mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires, Editora Latinoamericana, 1989.

_____, *Defending the National Interest: U.S Foreign Policy in Raw Materials and Foreign Direct Investment*, Ithaca, Cornell University Press, 1978.

_____, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

Kuhn, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Lake, David, *Power, Protection and Free Trade: International Sources of US Commercial Strategy 1887-1939*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.

Leutwiller *Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action*, Ginebra, GATT Independent Study Group, marzo, 1985.

Maira, Luis, *El sistema internacional y América Latina: ¿una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (RIAL-Anuario 1985), 1986.

Milner, Helen, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

- Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6ª edición, New York, Knopf, 1985.
- Nau, Henry, *The Myth of America's Decline. Leading the World Economy into the 1990's*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Nikelsberg, Ira, "The Ability to use Israel's Preferential Trade Status with the United States and the European Community to Overcome Potential Trade Barriers", *George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 24 (1990), no. 2, pp. 371-413.
- Nukuzawa, Katzuo, "Interdependence and Regionalism", *Journal of International Affairs*, vol. 42(1990), no 1, pp. 43-51.
- Nye, Joseph Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.
- Odell John S. y Thomas Willett [comps.], *International Trade Policies. Gains from Exchange between Economics and Political Science*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990.
- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University, 1982.
- Oxley, Alan, *The Challenge of Free Trade*, New York, St. Martin's Press, 1990.
- Oye, Kenneth, "Constrained Confidence and the Evolution of U.S. Trade Foreign Policy", en *Eagle Resurgent?: The Reagan Era in American Foreign Policy*, Boston, Little, Brown and Co., 1987.
- Popper, Karl, *The Logic of Scientific Discovery*, London, Hutchinson, 1959.
- Porter, Roger B., "The President, Congress and Trade Policy", *Congress & The Presidency*, vol. 15 (1988), no. 2 , pp. 165-184.
- Preeg Ernest J. [ed.], *Hard Bargaining Ahead: US Trade Policy and Development Countries*, New Brunswick, NJ., Transaction Books for the Overseas Development Council, 1985 (US-Third World Policy Perspectives, no. 4).
- Richardson, J. David, *U.S. Trade Policy in the 1980s: Turns --and Roads not Taken*, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1991 (Working Paper Series, No 3725).
- Rielly, John E., "American Opinion: Continuity, not Reaganism", *Foreign Policy*, no. 50(1983), pp. 86-104.

Rosecrance, Richard, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York, Basic Books, 1986.

Russett, Bruce, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony: or, Is Mark Twain Really Dead?", *International Organization* 39 (Spring 1985), pp. 207-232.

Schott, Jeffrey, "Trading Blocks and The World Trading System", *The World Economy*, vol. 14(1991), no.1.

Schott, Jeffrey, *Free Trade Areas and U.S. Foreign Trade Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1989.

Strange, Susan, *States and Markets*, London, Printer Publishers, 1989.

_____, "The Myth of Lost Hegemony" en *International Organization*, vol. 41 (1988), no. 4, pp. 552-574.

Tumlir, Jan, *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1985.

Vernon, Raymond, & Deborah Spar, *Beyond Globalism: Remaking American Foreign Economic Policy*, New York, The Free Press, 1989.

Waltz, Kenneth, *Man, State and War*, New York, Columbia University Press, 1959.

_____, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

Wexler, Immanuel, *The Marshall Plan Revisited: The European Recovery Program in Economic Perspective*. London, Greenwood Press, 1983 [Contributions in Economics and Economic History, no. 55].