



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Programa de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales
Con Orientación en Relaciones Internacionales

**“LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS Y SU INFLUENCIA
EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LAS AMÉRICAS”**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRAD DE:

DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CON ORIENTACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

GUSTAVO ENRIQUE SAURI ALPUCHE

TUTORES PRINCIPALES:

TUTOR PRINCIPAL: DR. PABLO RUÍZ-NAPÓLES, FACULTAD DE ECONOMÍA

DR. JOSÉ LUIS VALDÉS-UGALDE, CISAN

DR. RICARDO MARCOS BUZO DE LA PEÑA, UAM-AZCAPOTZALCO

COMITÉ TUTOR:

DRA. ALEJANDRA SALAS-PORRÁS SOULÉ, FCPyS

DR. EDGAR ORTIZ CALISTO, FCyA

CD. MX., FEBRERO, 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Abstract

Este trabajo está estructurado en cuatro capítulos el primero de ellos tiene un perfil metodológico, en donde se hace referencia a la importancia de la interdisciplinariedad en las ciencias sociales y en la cual también se hace una revisión conceptual de aspectos relevantes para la investigación como son la política exterior, la seguridad nacional y el interés nacional. En el segundo capítulo se discute el marco teórico y el estado del arte de la integración. En el capítulo tercero se aborda: el proceso del ALCA como aspecto empírico relevante de la integración al tiempo que se hace una actualización de los esquemas de integración continentales en sus versiones económica y comercial como son el TLCAN hoy T-MEC, Mercosur, Mercado Común Centroamericano y ALBA-TCP. El cuarto y penúltimo capítulo desarrolla la idea de que la política exterior se convierte en política comercial y ésta en política del poder, es decir, en instrumento de coerción. En el quinto y último capítulo se desarrolló un modelo que mediante la técnica estadística de ecuaciones estructurales y el software PLS plus que explica el poder mediante la preeminencia el cual vendría a emplearse de manera más precisa en lugar de hegemonía ya que este último resulta en un constructo mucho más amplio y complejo para el caso de Estados Unidos en el periodo de estudio.

This work is structured in four chapters, the first of which has a methodological profile, where reference is made to the importance of interdisciplinarity in the social sciences and in which a conceptual review of relevant aspects for research is also made, such as the foreign policy, national security and the national interest. The second chapter discusses the theoretical framework and the state of the art of integration. The third chapter deals with: the FTAA process as a relevant empirical aspect of integration while updating the continental integration schemes in their economic and commercial versions such as NAFTA today T-MEC, Mercosur, Common Market Central American and ALBA-TCP. The fourth and penultimate chapter develops the idea that foreign policy becomes commercial policy and this becomes power politics, that is, an instrument of coercion. In the fifth and final chapter, a model was developed that, through the statistical technique of structural equations and the PLS plus software, explains power through pre-eminence, which would be used more precisely instead of hegemony, since the latter results in a much broader and more complex construct for the case of the United States in the study period.

Dedicatorias:

A las personas más importantes de mi vida: Fernando †, Rosita, Lu, Guty y Calli

A mis hermanas y hermanos: Mosita, Doña Paty, El Fer, El Chato, La Guera y Ale.

A mis Suegros Clara Luz y Carlos.

A mis cuñadas y cuñados: Charlie, Luis, Chuchín, José Luis Oseguera, Adrián, Silvia Rivera; sobrinos: Rochi, Hijito, Cory, Chiquili, Fer Sauri, Caro, Javi, Luisito, Fer Falcón, La Dra. Silvia, Juanca, Isa, Joaquín, Martha, Leo y Benja; a mis conuñas: Marcela y Bea, a mis tíos: Gladys †, José Luis †, Carlos y Silvia, Olda y Elsi.

A todos los Primos Rosado, Ancona, Maria Fernanda Sauri López, Olvera, Conde.

Agradecimientos

A lo largo de muchos años un gran número de personas han sido significativas a las que quisiera agradecer por compartir algún momento, una experiencia, una idea, un sueño, un ideal, simplemente: que me hayan dedicado su tiempo.

Primero a los miembros de mi Jurado por su apoyo. Todos ellos extraordinarios académicos e investigadores a los que no sólo agradezco sino reconozco: a la Dra. Alejandra Salas Porrás-Soulé por sus aportaciones a la teoría sobre RI e introducirme a autores que desconocía, al Dr. José Luis Valdés Ugalde por sus valiosas aportaciones al análisis y discusión de la política exterior de Estados Unidos y al Dr. Edgar Ortíz Calisto por sus sugerencias a la teoría latinoamericana de las RI.

A Pablo Ruiz Nápoles por su experiencia en investigación, paciencia y orientación en la estructura y contenido de todo este trabajo

A Ricardo Buzo por su amistad y conocimientos sobre economía internacional

A mis profesores que han dejado inquietudes y conocimientos

A mis líderes de acción positiva que tanta paciencia me han tenido: Alfredo Nava, Jose Balmori, Ramón Lecuona y Jesús Berumen.

A mis amigos: Ernesto Acevedo, Francisco Martínez, Pedro Pablo Pérez, Rafael Núñez, Martín Cansino†, Néstor Palacios†, Mónica Félix, Ángeles Vargas y familia, Nabi Hampl, Marianita Pérez, Sam, Alejandro Mendoza, María del Carmen Arias, Ale Santillana, Dorian Florea, Antonio G. de la Parra, Jorge Pablo Rivas, María Elena Nieto, Toño Bohon, José Carlos González, Jacques Lartigue, Kenneth Ayala, Karl Zimmerman, Moni Santillán, Isa Rodriguez, Dorita, Salomón, Dani Jaime, Pepe Roa, Carlos Gómez, José Luis Chávez, Altemar Roque, Enrique Márquez, Luis Mario Acevedo, Gaby Lozano, Carlos Rivero,

A mi Compadre inseparable compañero de toda una vida: José Luis Muñoz O.

A mis compañeros y “vecinos”: Pao, Lau, Nancy, Pili, Tere, Brenda, Fabián, Edgar.

A los miembros del Seminario de Desarrollo.

¡A mis colegas profesores y compañeros de profesión de aquí, allá y acullá!

A CONACYT por su invaluable apoyo y ser parte de su programa de becarios

A la UNIVERSIDAD ANÁHUAC MÉXICO, Autoridades, compañeras y compañeros de Campus Norte y Campus Sur.

A la UNAM, a la Facultad de Economía y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

“La política exterior de Estados Unidos y su influencia en el proceso de integración de las Américas”.

Índice General

Abstract

Dedicatorias

Agradecimientos

Índices

Índice de Cuadros

Índice de Gráficas

Índice de Nanogramas

Índice de Tablas

Introducción.....	1
Preámbulo.....	1
Problema de Investigación.....	4
Objetivo General.....	5
Objetivos Particulares.....	5
Preguntas de Investigación.....	6
Hipótesis.....	6
Estrategia y Técnicas de Investigación.....	7
Aportes de la Investigación.....	7
Estructura del Trabajo.....	8
Respuesta a cada una de las Recomendaciones Hechas por los Miembros del Jurado en la Disertación Realizada para Obtener la Candidatura al Grado de Doctor el Día Ocho de Diciembre del Año 2005.....	10
Capítulo I. Acercamiento Conceptual, Teórico y Metodológico para el Estudio de la Política Exterior y la Integración.....	14
1.1-Enfoque Interdisciplinario para el Análisis de la Realidad Internacional: Hacia un Modelo en la Investigación en las Ciencias Sociales y el Caso de las Políticas del Poder.....	14
1.2-Hacia Una Definición y Contextualización de las Américas y Política Exterior Como Ejes de Estudio de las Relaciones Internacionales.....	27
Las Américas.....	27

Política Exterior	29
1.3-La Seguridad Nacional y el Interés Nacional como Objetivo de Supervivencia del Poder y su Nueva Interpretación.....	34
Seguridad Nacional.....	35
El Interés Nacional.....	46

Capítulo II. Paradigmas, Corrientes de Pensamiento y Síntesis para el Análisis de Relaciones Internacionales 60

2.1Paradigma	61
2.2Enfoques Teóricos Tradicionales: Idealismo, Realismo y Liberalismo	65
....Idealismo.....	65
.....Realismo.....	66
Neorrealismo.....	74
.Liberalismo.....	83
2.3Síntesis Teóricas: Economía Política Internacional E Institucionalismo.....	107
El análisis de la Economía Política Internacional (EPI)	107
Institucionalismo	122

Capítulo III. Globalización, Consenso de Washington y el análisis del ALCA como proceso de integración 135

3.1Globalización: La Perspectiva Histórica de la Integración.....	135
3.2El impacto del Consenso de Washington en los Procesos de Integración Hemisférica... 145	
3.3El Proceso de Integración de las Américas: El Antes, Durante y Hoy (ADH) del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA.....	158
El Contexto del Proceso de Negociación del ALCA.....	158
El Antes del ALCA y la Geopolítica Hemisférica de los Principales Actores	160
El Durante del ALCA: El Largo Proceso de Negociaciones Internacionales (1994-2005)	172
Segunda Etapa del Proceso de Negociación: Las Estrategias, Temas, Organización y Grupos de Trabajo, Estructura y Actores Clave de las Reuniones Ministeriales	180
Tercera y última etapa: ¿qué salió mal del proceso de negociación y del proyecto de integración?: análisis de los principales factores que determinaron el fracaso del ALCA....	198
El último respiro del ALCA: Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, 4, 5 y 6 de Noviembre de 2005.....	207
3.4EL Programa de Cooperación Hemisférica, la Integración en las Américas Post-ALCA por Regiones y Notas Teóricas del ALCA	225
EL Programa de Cooperación Hemisférica (PCH): Un Proyecto de Altas Expectativas y Nulos Resultados	225

“La Integración Hemisférica Post-ALCA”: Discusión de lo que ha Pasado y Está Pasando en Norteamérica, Centroamérica, El Caribe y Sudamérica (2005-2021)	230
Norteamérica: TLCAN/T-MEC.....	232
Centroamérica: SICA	245
Región del Caribe: CARIFTA/CARICOM/COMUNIDAD DEL CARIBE.....	247
Sudamérica: MERCOSUR.....	249
... ALBA-TCP.....	256
Interdependencia e Integración en las Américas-ALCA.....	260
3.5Cierre de Capítulo y Aplicación Teórica de la Integración y la Interdependencia en las Américas-ALCA	263

Capítulo IV. Estados Unidos en las Américas: Política Exterior, Integración, Competitividad y Políticas del Poder 271

4.1Doctrinas, Principios y Política Exterior de Estados Unidos en las Américas: Resumen de Siglos XIX, XX y XXI.....	272
4.2El Cambio de Paradigma en Política Exterior y la Transición del Nuevo Modelo Estratégico para la Integración de Estados Unidos en Las Américas.....	282
4.3Estados Unidos: El deterioro de la Competitividad mediante su relación con el resto del mundo300	
4.4La Evolución de las Políticas del Poder-Comercial de Estados Unidos.....	321
Primera Etapa: Reorientación de la Política Comercial de Estados Unidos: 1930-1947.....	328
Segunda Etapa: La Política Comercial del Multilateralismo (GATT) y La Ley de Expansión Comercial (TAE).....	333
Tercera Etapa: El Cambio de la Política Comercial como Mecanismo de Defensa: Trade Act (TA, 1974): TPA (1974), ENA (1976), IEEPA (1977) Y EAA (1979).....	339
Cuarta Etapa: Negociaciones Bilaterales y Transcontinentales 2005-2016.....	372
Quinta Etapa 2016-2020 Era Trump.....	376
4.5Sanciones del Poder: Económicas y Comerciales de Estados Unidos en Las Américas (1963-2020).....	379
Políticas del Poder Duro: TEA Sección 232 y TWEA	380
National Emergency Act de 1976.....	384
International Economic Emergency Powers Act (IEEPA, 1976).....	386
Sección 301 a 310 de la Trade Act de 1974.....	397
... EAA-ECRA.....	401
Políticas del Poder Blando (Políticas Remediales)	403
Trade Promotion Authority (TPA)	405
Medidas Antidumping (ADP).....	406
Cuotas o Derechos Compensatorios (CVD).....	414

Medidas de Salvaguarda	417
Obstáculos Técnicos al Comercio.....	440
4.5Preeminencia Económica Global de Estados Unidos (PREusaG) Mediante un Modelo de Ecuaciones Estructurales (Análisis Multivariado)	444
El Análisis Multivariado y el Modelo de Ecuaciones Estructurales (SEM).....	444
El Modelo PREusaG	449
Resultados de la Contratación de la hipótesis.....	460
Conclusiones	468
Referencias.....	486

Índice de Cuadros

Cuadro 1.1. Centros de Análisis de Asuntos Internacionales y Política Exterior	31
Cuadro 1.2. Dimensiones sociales asociadas a la seguridad nacional.....	38
Cuadro 3.1. Impacto del Consenso de Washington en la Integración.....	147
Cuadro 3.2. Los diez temas originales del Consenso de Washington son:	148
Cuadro 3.3. Objetivos de política económica complementarios a los del Consenso de Washington:	154
Cuadro 3.4. Los ajustes requeridos por el Consenso de Washington.....	157
Cuadro 3.5. Contenido de la Ley de Asistencia Extranjera: Foreign Assistance Act, (FAA)...	164
Cuadro 3.6. Grados y modalidades de integración.....	172
Cuadro 3.7. Temas Originales de las Negociaciones del ALCA	177
Cuadro 3.8. Acuerdos de Integración en las Américas y Acuerdos Bilaterales vigentes a 1995	178
Cuadro 3.9. Grupos de Trabajo Adicionales	180
Cuadro 3.10. Aportaciones del III Foro Empresarial de las Américas a las Negociaciones del ALCA	183
Cuadro 3.11. Grupos de Trabajo y Comités Espaciales Definitivos	184
Cuadro 3.12. Grupos de Negociación, Presidencia y Vicepresidencias en el ALCA	186
Cuadro 3.13. Cronograma de trabajo de las presidencias y vicepresidencia del ALCA.....	186
Cuadro 3.14. Rotación de los Presidentes y Vice-Presidentes de los Grupos de Negociación, Comités y Grupo Consultivo del ALCA (noviembre de 1999 - marzo/abril de 2001)	189
Cuadro 3.15. Estructura temática del primer borrador del ALCA	191
Cuadro 3.16 Acuerdos de la 7ma Reunión Ministerial	193
Cuadro 3.17. Lista de Presidentes y Vice-presidentes de los Grupos de Negociación, Comités y Grupo Consultivo del ALCA (2002).....	194
Cuadro 3.18 Lista de Ciudades Candidatas a ser Sede de la Secretaría del ALCA:	196
Cuadro 3.19 Designación de Presidentes y Vicepresidentes de los Grupos de Negociación, Comités y Grupo Consultivo del ALCA.....	197
Cuadro 3.20. Factores no ponderados (FNP) determinantes en el resultado de las negociaciones del ALCA.....	200
Cuadro 3.21. Estados Unidos: Acuerdos Regionales de Comercio.....	202
Cuadro 3.22. Las Asociaciones integrantes de ASC	204
Cuadro 3.23. Presidentes Venezolanos 1989-2021	214
Cuadro 3.24. Organizaciones Involucradas en las Cumbres de las Américas.....	222
Cuadro 3.25. Cumbres de las Américas	225
Cuadro 3.26 El PCH Contenido esencial:	227
Cuadro 3.27. Comparativo de indicadores para México, Estados Unidos y Canadá (2018).....	233

Cuadro 3.28 Conflictos comerciales de Estados Unidos con México y Canadá en el TLCAN y T-MEC (1994-2021)	239
Cuadro 3.29 Fechas clave en el proceso de las Negociaciones del T-MEC.....	240
Cuadro 3.30 Mercosur: Evolución de integrantes	245
Cuadro 3.31 Mercosur: Objetivos	250
Cuadro 3.32 Fundación y evolución de miembros del ALCA-TCP	258
Cuadro 3.33 Principales Bloques Económicos por Continente.....	262
Cuadro 3.34 Niveles de Análisis en Relaciones Internacionales	266
Cuadro 3.35 Elementos de la interdependencia Compleja.....	268
Cuadro 4.1 Principales intervenciones militares de Estados Unidos en las Américas en la segunda mitad del siglo XX	286
Cuadro 4.2 Elementos que influyen en las relaciones continentales de las Américas en el siglo XXI.....	290
Cuadro 4.3 Estrategias de Estados Unidos para manejar su comercio exterior	292
Cuadro 4.4 Objetivos específicos del Plan Estratégico de Estados Unidos 2004-2009	294
Cuadro 4.5 Estados Unidos: estrategias para la mejora de su competitividad ITA.....	296
Cuadro 4.6 Órdenes ejecutivas firmadas en los primeros 100 días de su administración.....	297
Cuadro 4.7 Estados Unidos: Criterios en la aplicación de la Sección 232 de la TEA	335
Cuadro 4.8 Estados Unidos Programas de Asistencia para el Ajuste Comercial (TAA)	337
Cuadro 4.9 Estados Unidos la TPA se ha otorgado y renovado en cinco ocasiones:.....	342
Cuadro 4.10 Estados Unidos motivos por los que puede ser activada las Secciones 301 a 310 de la Ley de Comercio	349
Cuadro 4.11 Estados Unidos: Emergencias nacionales determinadas anteriores a 1974 vigentes	351
Cuadro 4.12 Estados Unidos: Lista de sanciones que pueden ser citadas mediante IEEPA.....	360
Cuadro 4.13 Estados Unidos Lista de Categorías Controladas mediante ECRA 2021	369
Cuadro 4.14 Estados Unidos: Tecnologías Emergentes y Fundacionales controladas mediante EAR.....	369
Cuadro 4.15. Estados Unidos: Selección de Aplicaciones Positivas de la Sección 232 de la TEA	383
Cuadro 4.16. Estados Unidos: Emergencias Nacionales declaradas de conformidad con la NEA (Seleccionadas y Vigentes destacando los casos en las Américas) 1979-2020.....	385
Cuadro 4.17 Estados Unidos Órdenes Ejecutivas (OE) usando IEEPA en las Américas	396
Cuadro 4.18 Estados Unidos: Watch list and Priority List de la Sección Especial 301 del año 1989 y 2020.....	400
Cuadro 4.19 Estados Unidos: Prohibición General No. 6 (Parte 746) de la EAA-ECRA	402
Cuadro 4.20 Prohibición General No. 8 (Triangulación del comercio a través de estos países) de la EAA-ECRA.....	403
Cuadro 4.21 Estados Unidos: Medidas comerciales correctivas (remediales) establecidas en la Ley de Comercio de 1974	405

Cuadro 4.22. Estados Unidos: Estrategias comerciales proteccionistas bajo reglamentación Multilateral.....	405
Cuadro 4.23. OMC: Remedios Comerciales comparativo entre AD, CVD y SG.....	419
Cuadro 4.24 Elementos del poder guía del modelo.....	450
Cuadro 4.25 Dimensiones del Poder.....	451
Cuadro 4.26 Estados Unidos Instrumentos del Poder Duro-Duro (PDD).....	457
Cuadro 4.27 Estados Unidos Poder Duro-Blando (PDB).....	458
Cuadro 4.28 Estadísticos de Colinaliedad (VIF).....	463
Cuadro 4.29 Validez Discriminante Fornell-Larcker.....	464
Cuadro 4.30 Resumen de índices de ajuste.....	465

Índice de Gráficas

Gráfica 3.1 Comparativo de indicadores seleccionados para México, Estados Unidos y Canadá (1996-2019).....	234
Gráfica 3.2 Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre México, Estados Unidos y Canadá.....	236
Gráfica 3.3 Estados Unidos: Dependencia de Importaciones y Exportaciones Canadá y México (1987-2020).....	237
Gráfica 3.4 Comparativo de Indicadores del comercio exterior países de SICA.....	247
Gráfica 3.5 Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de CARIFTA-CARICOM.....	249
Gráfica 3.6A Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de Mercosur (Integrantes, asociados y expulsados).....	254
Gráfica 3.6B Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de Mercosur (Integrantes, asociados y expulsados).....	255
Gráfica 3.7A Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de ALBA-TCP	258
Gráfica 3.7B Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de ALBA-TCP	259
Gráfica 3.8A Comparativo de Comercio Hemisférico y Bloques.....	261
Gráfica 3.8B Comparativo de Comercio Hemisférico y Bloques.....	263
Gráfica 3.9 PIB y comercio de economías seleccionadas.....	264
Gráfica 4.1A Estados Unidos, comercio total de sectores económicos agregados y su balanza comercial 1990-2019.....	303
Gráfica 4.1B Estados Unidos, comercio total de sectores económicos agregados y su balanza comercial 1990-2019.....	304
Gráfica 4.2. Estados Unidos: Arancel promedio ponderado (mercancías).....	306
Gráfica 4.3. Comercio exterior y balanza comercial de Estados Unidos con el mundo (1948-2019).....	308
Gráfica 4.4. Estados Unidos: Cuenta Corriente de Balanza de Pagos (1948-2019).....	309
Gráfica 4.5. Estados Unidos: Cuenta corriente de la balanza de Pagos, montos (justados Gráfica estacionalmente) y % del PIB (FRED) periodo 1990-2020.....	309
Gráfica 4.6. Estados Unidos: Desempleo (no. de personas).....	310
Gráfica 4.7 Estados Unidos: deuda pública total como % del PIB.....	311
Gráfica 4.8. Estados Unidos: Apreciación/depreciación del dólar frente a principales monedas*.....	312
Gráfica 4.9.1 Estados Unidos: balanza comercial con principales socios.....	314
Gráfica 4.9.2 Estados Unidos: balanza comercial con principales socios.....	314
Gráfica 4.10. Estados Unidos: comercio exterior importaciones por principales sectores.....	316
Gráfica 4.11. Estados Unidos: comercio exterior exportaciones por principales sectores.....	316
Gráfica 4.12. Estados Unidos: Declaraciones de Emergencia y Órdenes Ejecutivas citando IEEPA por década.....	359

Gráfica 4.13A. Estados Unidos: Promedio de duración de Declaraciones de Emergencia Órdenes Ejecutivas citando IEEPA por década	392
Gráfica 4.13B Aranceles promedio países seleccionados	394
Gráfica 4.14.1 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019.....	409
Gráfica 4.14.2 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019.....	409
Gráfica 4.14.3 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019.....	410
Gráfica 4.14.4 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019.....	410
Gráfica 4.14.5 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019.....	411
Gráfica 4.15. Estados Unidos: Países seleccionados, Acusaciones recibidas por Medidas Antidumping: Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019	412
Gráfica 4.16. Estados Unidos: medidas antidumping aplicadas a países de las Américas (vigentes a 2019)	413
Gráfica 4.17. Estados Unidos frente al resto del mundo, Cuotas Compensatorias vigentes a 2019	416
Gráfica 4.18. Estados Unidos Cuotas Compensatorias vigentes aplicadas a países de las Américas vigentes a 2019	416
Gráfica 4.19. Estados Unidos Salvaguardas vigentes a 2019.....	419
Gráfica 4.20 Estados Unidos: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias aplicadas a 2019	428
Gráfica 4.21 Estados Unidos: Medidas sanitarias y fitosanitarias acumuladas a 2019.....	440
Gráfica 4.22 Estados Unidos: Obstáculos Técnicos al Comercio a 2019	442
Gráfica 4.23 Coeficientes de Camino entre Variables Latentes.....	461
Gráfica 4.24 R ² para Preeminencia Económica Global.....	463
Gráfica 4.25 R ² Ajustada para Preeminencia Económica Global	463
Gráfica 4.26 Fiabilidad y validez mediante rho_	465

Índice de Nanogramas

Nanograma 1 Modelos Formativos y Reflectivos.....	448
Nanograma 2. Estados Unidos Dimensiones del poder, trayectoria de causalidad y preeminencia	454
Nanograma 3. Estados Unidos correlaciones de Dimensiones del Poder y Preeminencia.....	462

Índice de Tablas

Tabla 1. Estados Unidos: Número de Emergencias Nacionales Vigentes y Emergencias Nacionales sin Efecto por Presidente 1979-2019.....	355
---	-----

Introducción

Preámbulo

El contexto internacional en el que se elaboró el primer protocolo de investigación de este tema en el año 2002 y el resultado presentado tres años después para obtener la Candidatura al Grado de Doctor a finales del año 2005, es sustancialmente diferente al que tenemos en el año 2021, pero al mismo tiempo mantiene su orientación fundamental tanto teórica, metodológica, conceptual y de análisis, diferencia que justifica el enfoque principal de este trabajo.

Vale precisar que, si bien las condiciones históricas en las que inició y concluyó este trabajo no son diametralmente opuestas, sí resultan muy diferentes. Esto es significativo más aún en ciencias sociales, ya que durante todo este tiempo, que abarca alrededor de 18 años, han cambiado los actores, las condiciones, el entorno y las circunstancias en las que se fue planeando el desarrollo de la investigación, donde el análisis principal se enfocaba a determinar la relación entre la política exterior de Estados Unidos y el proceso de integración en su versión comercial que se vislumbraba en ese entonces como una realidad inminente dadas las negociaciones durante más de diez años del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Como sabemos, el ALCA, al que se enfocaba principalmente este trabajo, fue disuelto y olvidado desde el año 2005, razón por lo que el interés y objetivos de este trabajo perdieron su principal motivación.

En ese momento, la meta conducente de este trabajo era vislumbrar el papel y el impacto que eventualmente pudiera tener la política exterior de Estados Unidos como instrumento catalizador e impulsor del prometedor mecanismo de integración del comercio a nivel hemisférico en el que podrían participar la mayoría de los países del continente.

La idea del ALCA impulsada en la primera Cumbre de las Américas en diciembre de 1994 por el entonces presidente George H.W. Bush (padre), pretendía lograr un área de libre comercio en todo el continente americano con el fin de impulsar el crecimiento económico mediante el intercambio de mercancías, y con ello incrementar el bienestar de aquellos países participantes, esto apoyado mediante el impulso y posicionamiento de las empresas estadounidenses en el continente americano.

Este proyecto, que el contexto actual pudiera verse como una utopía, se justificaba por el entusiasmo generado por las esperanzas puestas en el Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (TLCAN) que inició en enero de ese mismo año de 1994, pero más importante que ello por ser una iniciativa impulsada y financiada por los gobiernos tanto republicanos como demócratas de Estados Unidos, lo que en el papel parecía garantizar su éxito no solo por su futuro económico sino por este apoyo político.

Al ver los potenciales beneficios del ALCA, como el tamaño del mercado que sería creado, tanto Estados Unidos como un grupo numeroso de 34 naciones llevaron a cabo negociaciones coordinadas por la Organización de Estados Americanos (OEA) por más de diez años hasta su formal cancelación en 2005 con un discurso histórico del presidente venezolano Hugo Chávez en Mar del Plata, Argentina, quien declaró formalmente su muerte después de muchos años de oposición con la célebre frase: “El ALCA al carajo”.

Es por ello, que, a pesar de estos relevantes acontecimientos a lo largo de varios años, la intensión de esta investigación es, en su sentido más fundamental, esencialmente la misma: establecer vínculos explicativos y predictivos derivados de la relación entre la política exterior como tema central del ejercicio del poder a nivel internacional y la política comercial de Estados Unidos mediante procesos de integración económica en la dimensión espacial de las Américas.

De manera completaría, lo que se busca también es entender a la política exterior en su ámbito de acción como política pública, no solo como mecanismo de influencia sino también como instrumento de gestión de la dependencia o interdependencia entre países en una importante vinculación de temas no solo comerciales como la propia integración comercial sino también estrictamente política en donde la bisagra de estos complejos elementos son los acuerdos de libre comercio.

Durante los años que siguieron desde 2005 hasta 2016, el modelo tanto de política exterior de Estados Unidos como de política comercial se basó en la promoción de diversos esquemas mayormente bilaterales y transcontinentales de integración económica, comercial y de negocios en las administraciones segunda de George W. Bush (hijo) y después con el presidente Barak Obama. Estos acuerdos en las Américas ya tenían cierta vigencia, por lo que algunas veces fueron renovados, y también en otros combinados con temas de seguridad o asuntos militares, estratégicos o políticos, incluso multilaterales, pero que seguían manteniéndose en un rango de estabilidad y moderación hasta que cambiaron radicalmente mediante un ejercicio del poder duro en su versión hasta el momento más radical con la recién saliente administración del presidente Donald Trump.

De esta manera, la política exterior de Estados Unidos, usando la política comercial como uno de sus instrumentos más efectivos, se convirtió en un medio eficiente y eficaz

para alcanzar objetivos de poder en la región de Las Américas. En este caso, los fines y los medios se conjuntaron para establecer cualesquiera que estos pudieran ser: dominio, control, manipulación y otros de carácter económico como sanciones económicas, conquista de mercados y establecimiento de empresas transnacionales estadounidenses mediante inversión extranjera directa o el mismo comercio exterior.

Este trabajo se enfoca a comprobar que en el Estados Unidos actual se observa que la política comercial se subordina a la política del poder, en este caso particular al interés y la seguridad nacional que se ponen por encima de cualesquiera de los demás objetivos económicos o de cualquier otra índole incluso social, humanitario, ambiental o de derechos humanos. De esta manera, parece que cualquier acción en nombre de estos valores, principios y objetivos puede ser justificado¹.

La dimensión de temporalidad de este trabajo se ubica en 2005 y llega hasta los acontecimientos cambiantes y dinámicos que estamos viendo en el año 2021. Sin embargo, en ese espectro de tiempo sin lugar a duda el punto de inflexión es claramente la administración 2016 a 2020. Esto debido a que la política exterior de Estados Unidos estará identificada en un antes y un después por el ejercicio del poder por el presidente Donald Trump, pero que debido a la orientación original de este trabajo solo es analizada en sus manifestaciones más destacadas vinculadas a lo económico y particularmente a la política comercial, su manejo, uso, aplicación, causas y consecuencias.

En una perspectiva de tiempo más amplia, sin lugar a duda el S-11 (11 de septiembre del año 2001) es un momento que cambió en un sentido más que significativo la orientación y operación de la política exterior estadounidense, al igual que las decisiones y acciones emprendidas por los presidentes posteriores a este acontecimiento histórico, incluido de manera destacada la administración del presidente Trump y de su controversial gabinete desde prácticamente el primer día de su gestión.

Siguiendo los aspectos metodológicos relevantes de esta investigación, es menester dejar claro que nuestra genuina aspiración no es encontrar verdades ya sean absolutas o no, sino un conjunto de certezas con un sentido de temporalidad amplio o corto que se puedan aplicar o no en diferentes momentos y condiciones.

En una de las partes sustanciales del planteamiento del problema queremos dejar claro que pretendemos ir más allá de objetivos exploratorios o descriptivos, y entonces realizar

¹Trump, Donald. (2019, 2 de abril). La seguridad nacional es más importante para mí que el comercio. *Washington Post*.

análisis comparativos y correlacionales y hacer, en la medida de lo posible, aportaciones explicativas dada la complejidad de la realidad que envuelve a la sociedad internacional y en menor medida propuestas predictivas que eventualmente puedan ayudar a desarrollar o plantear estrategias de acción de las diversas políticas públicas como son las políticas exterior y comercial de Estados Unidos hacia los países de las Américas.

Respecto a la orientación de esta investigación, queremos dejar claro que al ser este un Programa Doctoral en Ciencia Política y teniendo como principal sentido de orientación las Relaciones Internacionales, se tiene una clara perspectiva de análisis general que se muestra en la dimensión geográfica tratándose de las Américas.

El Método de investigación utilizado es principalmente deductivo y al mismo tiempo interdisciplinar y mixto, cualitativo y cuantitativo de acuerdo con el objetivo y la temática de cada capítulo, pero siempre guiado a lo largo de ellos por los siguientes aspectos metodológicos fundamentales.

Problema de Investigación

En el contexto actual de la política internacional y el mundo globalizado es cada vez más frecuente ver decisiones de política pública, incluidas la política exterior y comercial con un perfil disruptivo al estilo de las medidas de freno y arranque experimentadas en todo el mundo en las décadas de los 70, los 80 y los 90.

Dada esa condición predominante de cambio abrupto y de corto plazo, estas políticas son cada vez más cambiantes y sus efectos prácticamente impredecibles por su repentina y corta instrumentación, lo que las hace difíciles de entender, explicar y predecir.

Esto, combinado con una relación comercial dependiente altamente concentrada en un solo mercado como en el caso de la mayoría de los países de la región de las Américas, genera una deficiente capacidad de respuesta y negociación frente a las amenazas y acciones que Estados Unidos emprende.

Esas características provocan a su vez que la mayoría de las veces la reacción sea fallida, equivocada o costosa frente a una aplicación repentina de sanciones económicas de diversa índole, medidas comerciales proteccionistas, una política migratoria de cierre de fronteras o una medida aislacionista, justificadas todas bajo el poderoso argumento de la seguridad y el interés nacionales.

Al día de hoy, no existe un instrumento de medición que permita establecer bajo un parámetro simple el grado recomendable de concentración geográfica que eventualmente

un país debiera tener para no perder su capacidad de negociación vis-a-vis frente a la agresiva, impositiva e ilegítima política exterior y comercial de Estados Unidos. Esto es, la aplicación del poder duro en su plena expresión, que no es otra cosa que la aplicación de una política en muchas ocasiones violenta manifestada en diferentes modalidades e intensidad.

Objetivo General

El objetivo general de la investigación es generar ideas y propuestas que permitan entender y reaccionar de manera eficiente a naciones del continente frente a la política exterior disruptiva de Estados Unidos en las Américas, en particular cuando se trata de afectaciones directas o indirectas a negocios o gobiernos como la amenaza de implementación de medidas arbitrarias de aranceles, barreras cualitativas al comercio, embargos y otras de aparente menor impacto y alcance como el cierre parcial o completo de fronteras.

Objetivos Particulares

Un primer objetivo particular de este trabajo es comprobar que las corrientes teóricas de las relaciones internacionales, de la economía o la geografía, por sí solas son todavía insuficientes para poder explicar con grados avanzados de confianza el comportamiento de Estados Unidos, y, por tanto, lograr una eficiente capacidad de predicción y defensa.

Un segundo objetivo particular es analizar las diferencias en la aplicación de la política exterior estadounidense en la región de las Américas, en particular, respecto del tema comercial aplicando el ALCA como caso de estudio, y determinar si existe una relación, y si es el caso, la causalidad entre la política exterior de Estados Unidos y el proceso de integración en las Américas en su versión comercial utilizando el ALCA como principal caso de estudio.

Un tercer objetivo particular es determinar si la política exterior de Estados Unidos continuó buscando o no un proceso de integración en la región de las Américas o bien desarrollar a manera de actualización qué es lo que ocurrió con los diferentes esquemas de integración subregionales como el TLCAN, el MCC, ALBA-TCP y Mercosur.

Un cuarto objetivo en particular es comprobar que la política económica internacional de Estados Unidos es una extensión de la política exterior en el caso de las Américas y

determinar cuáles son los mecanismos o medios que la disparan. Esto es, demostrar que los instrumentos del poder adquieren la forma de la política comercial mediante la aplicación de aranceles, barreras no arancelarias de diversa intensidad y periodicidad.

Un quinto es medir el comportamiento de la pérdida de preeminencia de Estados Unidos y la medición de sus relaciones de causalidad utilizando como técnica los modelos de ecuaciones estructurales.

Preguntas de Investigación

¿Cuál o cuáles son los principales conceptos y teorías con mayor capacidad descriptiva, analítica y predictiva de la integración, la política exterior de Estados Unidos y el ALCA?

¿Cuál es la relación e influencia que tiene la política exterior de Estados Unidos en el proceso de integración y su relación con las Américas?

¿Existen diferencias en la forma y grado de intensidad en el que se aplica y se ha aplicado la política exterior de Estados Unidos en las Américas? ¿Es el mismo caso para otros países y regiones del mundo diferentes a las Américas?

¿Qué sustentos legales o de otra índole tiene la aplicación de la política exterior estadounidense en los países con los que mantiene una relación comercial deficitaria?

¿Cuáles son las diferencias intrarregionales de fondo y forma de la aplicación de la política exterior estadounidense en las Américas?

¿Fueron las negociaciones del ALCA un modelo a seguir en otras negociaciones en la región de Las Américas tanto para Estados Unidos como para los países de la región en tiempos actuales?

¿Es predecible y defendible la actitud hostil del gobierno de Estados Unidos en temas comerciales, qué hacer y cómo reaccionar?

¿Es la pérdida de competitividad de la economía estadounidense el factor que detona la violencia verbal, acciones intimidatorias, amenazas, sanciones y acciones agresivas del gobierno estadounidense en los países de las Américas?

¿Son estas acciones y comportamientos de Estados Unidos mediante su política comercial un síntoma de la pérdida de hegemonía frente a otros competidores?

Hipótesis

1. La disrupción y perfil duro de la política exterior estadounidense en las Américas es resultado del comportamiento de su déficit comercial y la pérdida de competitividad tanto interna como internacional, lo que ha derivado en una pérdida relativa de hegemonía y poder en la región.

2. La integración comercial en las Américas, ejercida mediante los acuerdos de libre comercio y el ejercicio de su política comercial, dejaron de ser el principal instrumento de control y dominio de Estados Unidos en la región para dejárselo a cualquier política pública disruptiva basada en sanciones económicas.

3. La problemática de competitividad interna-externa de Estados Unidos hace que deba diseñar y aplicar políticas del poder mediante una política comercial estratégica, la cual ha venido a sustituir a la política exterior como instrumento de coerción e influencia para el logro de sus objetivos.

Estrategia y Técnicas de Investigación

La estrategia o procedimiento de investigación es la manera en que un estudio empírico particular es pensado y llevado a cabo e incluye el enfoque que se dará a la investigación, el tipo de diseño que se utilizará, y la combinación particular de las técnicas de investigación que el investigador empleará.

En este trabajo se distinguen al menos tres principales estrategias de investigación que consideramos funcionarán de manera combinada para lograr los objetivos y con ello probar o rechazar la/las hipótesis de investigación. Estas son el uso de fuentes documentales y estadísticas, estudios de caso, y la triangulación o aproximación multimétodo, es decir, el trabajo será en algunas partes inductivo y en otras deductivo.

La estrategia también incluye un importante y destacado enfoque interdisciplinario por la obligatoriedad que emana del programa de posgrado, su orientación y los temas primarios y complementarios que fueron mencionados en la introducción. Es tal la importancia de esta estrategia que le dedicamos un apartado a discutir y precisar algunos conceptos fundamentales al iniciar el capítulo 1.

Aportes de la Investigación

Las contribuciones de esta investigación van mucho en el sentido primordial de transformar la realidad, es decir, hacer un aporte social, cualquiera que este sea, o en un

alcance menor es proponer a la comunidad científica y social una nueva y actualizada interpretación del objeto(s) de estudio.

Esto, mediante la generación de ideas, análisis, explicación, creación y presentación de evidencias e instrumentos que permitan entender mejor la política pública y la relación particular entre al menos dos de sus aplicaciones específicas como son la política exterior y la política comercial para el caso de Estados Unidos.

Justamente una de las que consideramos más importantes aportaciones de este trabajo es su nivel de análisis general, como es la esencia misma de los estudios e investigaciones en relaciones internacionales al enfocarse geográficamente en las Américas.

También se busca generar esquemas para el mejor entendimiento, análisis y construcción de indicadores y la creación de un marco de análisis predictivo y de reacción frente a la cambiante y hostil relación que mantiene Estados Unidos con el resto de los países de las Américas.

Pero sin lugar a dudas, una de las mayores aportaciones junto con la creación y sistematización de información y datos es medir mediante una técnica reconocida y cada vez más usada los complicados e intrincados fenómenos económicos, políticos y sociales de la realidad internacional.

Estructura del Trabajo

Por las condiciones antes expuestas relacionadas con el tiempo que estuvo suspendida esta investigación, el lector puede imaginarse que el armado de la investigación fue una de las tareas más difíciles, complicadas y por tanto, consumidoras de todo tipo de recursos, principalmente de tiempo, pero que gracias a los miembros de Jurado pudo lograrse.

La tesis está integrada por 4 capítulos, los cuales están ordenados de manera deductiva y cronológica.

En el capítulo 1 se realiza en un primer momento una ampliación del enfoque metodológico principal de este trabajo describiendo y justificando la importancia de la interdisciplinariedad en los estudios en las ciencias sociales, en la ciencia política y de investigaciones como esta en relaciones internacionales. Asimismo, se lleva a cabo una revisión y discusión conceptual de las categorías fundamentales que están presentes a lo largo del trabajo como el poder y sus políticas, el interés nacional y lo que es el eje central y fundamental de su aplicación: la seguridad nacional y la política exterior.

En el capítulo 2 hacemos una extensiva revisión de los paradigmas teóricos en relaciones internacionales que tratan de explicar y predecir las políticas del poder, cada una de ellas haciéndolo en su ámbito de actuación con sus supuestos y principios fundamentales que incluyen proposiciones del estado del arte aplicadas a la política exterior, todo esto con una crítica, pero al mismo tiempo con una perspectiva constructiva y propositiva.

El capítulo 3 se centra en el análisis de las negociaciones del ALCA y las lecciones dejadas por este, pero también contiene material de contextualización y análisis de las grandes tendencias y fuerzas condicionantes de las políticas públicas centrales de este trabajo: política exterior y política comercial, así como el comportamiento y accionar de los actores y la toma de decisiones. También se incluye un análisis de contexto al incluir un apartado sobre la globalización y una breve discusión sobre el neoliberalismo, los regímenes internacionales y el orden económico mundial con perfil hegemónico.

Asimismo, discutimos la problemática económica de Estados Unidos a través de su debilidad competitiva y las implicaciones de esta para su actuación en el exterior, particularmente en Las Américas.

En el capítulo 4 se describe, desarrolla, explica y profundiza en la relación de la política exterior con la política comercial para el caso de Estados Unidos y se plantea un modelo explicativo de las relaciones del poder estimando el impacto de la preeminencia de Estados Unidos, que resulta ser un concepto poco usado pero que refleja mejor su poder relativo en el mundo

Se desarrolla la debilidad competitiva de Estados Unidos como el factor que detona mediante las diferentes administraciones políticas la actuación de las políticas, dura y suave y sus diferentes vertientes. Todo esto como mecanismos para determinar la pérdida de preeminencia (hegemonía económica) relativa de Estados Unidos en el mundo.

Terminamos, como suele hacerse, con las conclusiones y recomendaciones comprometidas en esta introducción.

Respuesta a cada una de las Recomendaciones Hechas por los Miembros del Jurado en la Disertación Realizada para Obtener la Candidatura al Grado de Doctor el Día Ocho de Diciembre del Año 2005

La estructura y orientación general del trabajo intentaron apegarse al planteamiento y tema original que fue presentado para obtener la Candidatura al Grado de Doctor en Ciencias `políticas y Sociales con Orientación en Relaciones Internacionales, al tiempo que se enriqueció no solo con trabajos de investigación de años recientes sino también con nuevas secciones que le dieron actualidad.

De esta manera, la presente versión se ajustó al estado del arte en los temas centrales del trabajo: seguridad nacional, política exterior, política exterior de Estados Unidos, integración económica en las Américas, Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, sanciones, instrumentos de política comercial y hegemonía de Estados Unidos.

A continuación, se detalla el trabajo realizado para solventar cada uno de las cinco recomendaciones que fueron señaladas en la presentación de la Candidatura a Grado de Doctor.

1. “Revisar la introducción para que quede claro el objetivo, la hipótesis, la estrategia de investigación y los aportes”.

La metodología y todo el protocolo de investigación, incluyendo el índice y bibliografía, fueron completamente revisados, actualizados y precisados tomando en consideración la versión original del trabajo, así como la nueva versión que presentamos.

Fue una remodelación metodológica en la que se revisó no solo toda la estructura, sino también cada uno de los capítulos y apartados y en los que algunos fueron dejados igual no sin antes revisarlos cuidadosamente, pero también fueron incluidos nuevos subtemas para renovarlo y darle un sentido de actualidad. De hecho, cabe destacar que prácticamente el capítulo 4, que es por cierto el más extenso, es completamente nuevo y se encuentra estrechamente relacionado a los tres capítulos anteriores de la versión original. Una de nuestras preocupaciones era no dejar que se viera como un trabajo histórico por el tiempo que ha pasado desde que se defendió a finales del año 2005 y considerar las situaciones, hechos y decisiones que han pasado y que han cambiado a todos los temas centrales de la investigación doctoral a lo largo de poco más de cinco quinquenios.

Es de esta manera que cada una de las peticiones de revisión para el caso del y los objetivo general y específicos, las hipótesis de trabajo, la estrategia de investigación para

lograr estos y los aportes a los que se pretenden llegar, pueden encontrarse al principio de esta introducción.

2. “Depurar la discusión teórica y centrarla alrededor de la política exterior, considerando referencias no incluidas”.

Se recuerda a pesar del tiempo transcurrido que esta recomendación fue principalmente realizada por la Dra. Alejandra Salas-Porras, a la que agradezco tal observación y recomendación debido a que ello me permitió primero revisar y posteriormente profundizar en la teoría de las relaciones internacionales, la cual encontré enriquecedora después de muchas lecturas, en las que destacaron las recomendaciones de los trabajos de Andrew Moravcsik. Esto me llevó a dar una revisión exhaustiva de su trabajo, de la literatura que criticó, de los autores que influenciaron sus investigaciones y las de aquellos con los que ha realizado investigaciones conjuntas. No solo aportó sobre la teoría de la integración en su sentido amplio, sino también sobre la integración económica y las teorías con las que compete para intentar explicar la compleja realidad internacional desde una perspectiva teórica.

Todo este desarrollo de investigación lo llevó a crear una de las nuevas y con mayor influencia teorías contemporáneas de las relaciones internacionales y a ser una de las figuras más prominentes de la teoría de las relaciones internacionales, que probablemente no hubiera conocido de no ser por las recomendaciones referidas de la Dra. Salas-Porras.

Derivada de esta revisión de la literatura que se puede encontrar en el capítulo dos, es ahora que me reconozco como internacionalista.

3. “Ahondar en el análisis de los vínculos entre la política comercial y la política exterior, incluyendo el análisis de la deuda externa y el déficit fiscal de Estados Unidos”.

El capítulo 3 se transformó de forma y fondo para dar cumplimiento completo a esta recomendación, en la que el reto fue justificar cómo la política comercial se ha convertido en el instrumento más recurrente de la política exterior del gobierno de Estados Unidos para lograr sus cambiantes objetivos de seguridad nacional.

En la actualización del trabajo y en particular de esta sección dejamos de lado los temas de la deuda externa y el déficit fiscal que en las décadas de los ochenta y noventa y aún en algunos años del primer decenio de este siglo eran relevantes.

En el contexto en el que se estaba desarrollando este trabajo, ambos déficits eran un tema relevante y de coyuntura, pero al llegar la administración de Barak Obama fueron siendo solucionados y poco a poco fueron siendo variables no significativas cualitativa y cuantitativamente.

En su lugar, privilegiamos el análisis que se realizó de la política comercial y sus instrumentos y de la política exterior, por lo que ese capítulo desde nuestro punto de vista es más completo, consistente con todo el trabajo y actualizado, llegando incluso a contener ideas no solo de la recién concluida administración del presidente Donald Trump (2017-2021) sino que también adelanta y esboza lineamientos de la política exterior y comercial del presidente Joe Biden.

4. “Considerar el impacto del Consenso de Washington en los procesos de integración económica”.

Esta fue una de las secciones que también fueron renovadas a la luz de los acontecimientos y críticas al Consenso de Washington, dados los pobres resultados vistos por la mayoría de los analistas y estudiosos del tema y de la realidad en el continente, particularmente de aquellos enfocados geográfica y regionalmente en América Latina en la que este experimento fracasó.

Sin embargo, derivado de su revisión, quedan muchas ideas poco estudiadas y desarrolladas que eventualmente podrían convertirse en nuevas líneas de investigación sobre la aplicación de los modelos y sistemas económicos, ya que las recetas en sí mismas, para ponerlas en un extremo temporal ilustrativo, no son buenas o malas, sino que ello depende en gran medida de quién, cómo y en qué circunstancias las aplique.

5. “Sistematizar las cifras y análisis a través de cuadros construidos con base en fuentes primarias”.

Una de las ventajas que permitió la mejora y actualización del trabajo fue justamente el paso del tiempo, toda vez que la información disponible y las bases de datos fueron más fáciles de localizar. Derivado de ello se logró realizar análisis cuantitativos, gráficas y cuadros que ayudaron a darle mayor comprensión y síntesis a la información, pensando en que eventualmente este trabajo sea un referente para la docencia.

En los años en que se presentó y defendió la primera versión de este trabajo, no existían muchas de las estadísticas, pero su disponibilidad actual permitió construir las gráficas y cuadros con base en diversas y acreditadas fuentes de información internacionales como la OMC, UNCTAD, WITS de Banco Mundial, CEPAL, SICEX de OEA, el USTR de Estados Unidos y el FMI.

Capítulo I. Acercamiento Conceptual, Teórico y Metodológico para el Estudio de la Política Exterior y la Integración

Este capítulo está integrado por tres partes: la primera discute y justifica la importancia de contar con estudios interdisciplinarios para una mejor comprensión de los fenómenos sociales, en particular los que tienen que ver con las relaciones internacionales y la economía, debido a que los temas centrales que integran este trabajo pertenecen a esos campos de estudio como son la política exterior, la política comercial, la integración/desintegración, en su versión económica, el poder duro y la hegemonía.

La segunda sección desarrolla dos conceptos fundamentales para esta investigación: lo que entendemos por las Américas en su sentido geográfico y social, que es uno de los intentos por aportar una perspectiva de análisis diferente y, en segundo lugar, se trata bajo diferentes perspectivas teóricas y distintos autores a la política exterior.

Una tercera y última sección tiene que ver con los dos fundamentos que le han dado sentido y orientación a la política exterior de Estados Unidos. Más recientemente y no por ello más importante, el concepto de seguridad nacional en sus diversas acepciones, aplicaciones y dimensiones, y en seguida, que fue aplicada antes que este, el concepto de interés nacional.

1.1- Enfoque Interdisciplinario para el Análisis de la Realidad Internacional: Hacia un Modelo en la Investigación en las Ciencias Sociales y el Caso de las Políticas del Poder

La inevitable mayor complejidad de toda la realidad científica, social o individual sea esta internacional o no, ha obligado a los estudiosos de las ciencias en general y de las ciencias sociales en particular a replantear los problemas que enfrentan tanto ellos como la humanidad de una manera diferente y muchas veces a definirlos de una forma más apegada a la era tecnológica actual para desarrollar con ello nuevas estrategias para intentar resolverlos utilizando diferentes técnicas, conceptos, paradigmas y teorías, pero primero, tanto o más importante que esos retos, se plantea la obligación de hacer el intento de analizarlos, estudiarlos, clasificarlos y por supuesto, explicarlos de una manera interdisciplinaria o transdisciplinaria dada la compleja naturaleza de la realidad.

Entre otras razones, esto obedece a una mayor convergencia de enfoques para resolver una problemática y al desgaste de la estrategia tradicional de generar un conocimiento

disciplinario que por definición es fragmentado, técnico y específico, es decir, parcial e incompleto.

Por el contrario, las visiones interdisciplinaria y transdisciplinaria son integradoras, articuladoras de enfoques y por tanto más completas al mezclar conocimientos, teorías o conceptos que las convierten en estrategias epistemológicas más poderosas para el acercamiento a entender y resolver realidades complejas cuando existen dos o más temas, problemas, planteamientos, objetivos, hipótesis y preguntas de investigación.

Sin embargo, a diferencia de lo que se cree, esas dos visiones del conocimiento, la específica propia de la disciplinariedad por ejemplo de las ciencias exactas y la holística propia de las ciencias sociales y el humanismo identificados con la interdisciplinariedad, no son excluyentes sino obligatoriamente complementarias.

En las relaciones internacionales (RI) y la economía, que son las ciencias en las que se basa este trabajo, así como en otras disciplinas de las ciencias sociales y de las ciencias exactas, lo importante es la coordinación de elementos dentro y fuera del área particular de conocimiento, en unos casos conservando independencia y en otros perdiéndola parcial o casi totalmente, es decir, siendo interdisciplinario y disciplinario al mismo tiempo. En este caso, por la peculiaridad del trabajo, este nunca llega a ser multidisciplinario.

Y es que en la multidisciplinariedad -también llamada pluridisciplinariedad-, lo que se busca es la combinación de diferentes áreas del saber conservando identidad.

Otra manera de interpretar esta complementariedad de las ciencias sociales se puede ver en los nuevos enfoques transdisciplinarios, interdisciplinarios y multidisciplinarios con los que son abordados algunos de los temas actuales como el cambio climático, la pandemia y en general los temas de salud los cuales están siendo cada vez más indispensables en la búsqueda de nuevas explicaciones de los acontecimientos de la realidad política, económica y social internacional, global o local, considerando que las investigaciones monodisciplinarias son cada vez más la excepción y no la regla, lo cual se ha reflejado en la nueva organización de los programas académicos donde ya no se obtiene el título de economía o derecho sino que se obtiene uno en ambos: derecho económico.

Algo que ayuda mucho a identificarlos es que todos estos conceptos - transdisciplinario, monodisciplinario, multidisciplinario e interdisciplinario- se diferencian entre sí por el grado de interacción e integración, o en su caso independencia, entre disciplinas o ciencias respecto del conocimiento área disciplinar.

La investigación monodisciplinaria está restringida a la investigación en una sola disciplina o una rama o especialización dentro de un campo de estudio donde los

investigadores que trabajan en ella analizan los mismos objetos de investigación, comparten por lo general el mismo paradigma o lo aceptan en su mayor parte, usan metodologías iguales y hablan el mismo lenguaje.

En la investigación multidisciplinaria una variedad de ciencias y disciplinas de campos diferentes del conocimiento colaboran en un mismo programa o proyecto de investigación sin que haya integración de conceptos, teorías, epistemologías o metodologías. El grado de interacción es alto pero la integración se limita a los resultados del programa o proyecto de investigación y al concluirse cada quien regresa a sus orígenes.

Por el contrario, en la investigación interdisciplinaria se da una colaboración de varias disciplinas en un programa o proyecto de investigación y su diferencia con el enfoque multidisciplinario porque los conceptos, epistemologías y metodologías son explícitamente integrados e intercambiados perdiendo identidad propia, pero ganando con el enriquecimiento mutuo que se observa en los resultados.

La investigación transdisciplinaria por su parte, además de ser una forma específica de la modalidad en un mayor nivel de la interdisciplinaria, trasciende las líneas o límites que tienen varias disciplinas científicas dentro de un campo del conocimiento al ser mezcladas con enfoques o fuentes no necesariamente científicas sino humanísticas, antropológicas o de otra índole inclusive no necesariamente o siempre científicas.

La transdisciplinaria ha surgido principalmente para dar respuesta a la creciente demanda por enfrentar los grandes retos de la compleja realidad social y humana actual y el intento por hacer de la investigación académica un aspecto más relevante y aplicado de la realidad. Podríamos decir que el ejemplo ideal para mostrar este enfoque es la bioética, ya que, con identidad propia trasciende las fronteras tanto de la biología como de la ética logrando fusionarse de tal manera que no existe duda de esta aparentemente extraña combinación que incluye aspectos de ciencias duras como de aspectos humanos, sociales, éticos y en una de sus vertientes hasta religiosos. Una investigación en nutrición es otro buen ejemplo, toda vez que puede ser enfocado desde la perspectiva de los hábitos sociales y culturales que condicionan la alimentación individual o colectiva y que se mezcla con estudios desde un enfoque estrictamente químico de los nutrientes que componen los alimentos.

En general, la multidisciplinaria, la interdisciplinaria y la transdisciplinaria se están dando más en las llamadas ciencias duras y menos en las ciencias sociales, de ahí que se justifique la promoción de este tipo de trabajos que combinan factores de la economía, la ciencia política, el derecho, la historia, la antropología, la psicología y, por su

puesto de las relaciones internacionales. De ahora en adelante, es por ello que no debe extrañarnos, sino por el contrario alentarnos, que destaquen y surjan cada vez más investigaciones y desarrollos de carácter académico que tienen en mayor o menor alguna de estas características.

Si bien la clasificación y desarrollo de las ciencias sociales ha orientado y dirigido la elaboración del conocimiento en los últimos 300 años, es en los más recientes veinticinco que se han entrelazado de forma más clara las diferentes dimensiones de lo social en un efecto favorable que se manifiesta como traslape, coincidencia, interdependencia, integración y convergencia para el estudio de los fenómenos atribuibles al ser humano en sociedad dada su cada vez mayor complejidad.

Por su parte, en la transdisciplinariedad o multidisciplinariedad, lo importante es la unificación de conocimientos para crear un área completamente diferente integrando o fusionando dos o más ciencias o campos de estudio, en nuestro caso uno de los mejores ejemplos es la economía política.

De manera destacada para este trabajo, en la interdisciplinariedad lo fundamental es la conjugación de conceptos, teorías, saberes y herramientas de análisis para intentar resolver diversos problemas que por su dimensión o naturaleza pueden resultar híper complejos como es el caso de la misma realidad internacional o las circunstancias alrededor de las políticas públicas y en lo general de los problemas sociales o en lo particular de las personas, países o agentes.

Acoplar o vincular, son otros aspectos propios de la interdisciplinariedad, y también son cada vez más vistos en las ciencias duras y en las ciencias sociales, lo que ha llevado a la creación de universidades, tecnológicos y centros de investigación con esa premisa basada en una visión integradora y que ha llevado a grupos de trabajo a realizar investigaciones conjuntas por lo general con buenos resultados.

¿Qué congreso académico en perspectiva nacional o internacional no es interdisciplinario? ¿Qué programa de estudios desde nivel medio superior hasta doctorado pasando por licenciaturas y maestrías no es interdisciplinario o inclusive transdisciplinario cada vez más con el uso de estos enfoques? ¿Qué medio de comunicación no utiliza en enfoque interdisciplinario para analizar y discutir un tema de actualidad o no desde diferentes ángulos? ¿En qué empresa, gobierno o ente internacional de mediano o gran tamaño no se trabaja con perspectiva interdisciplinar?

Y así, por ejemplo, en las ciencias económico-administrativas interactúan mercadólogos, especialistas en finanzas, profesionales de la administración, producción,

comunicación y economistas son algunos de los que interactúan dentro de una organización o realizando investigaciones conjuntas.

Villa y Blázquez (2013) al respecto aseguran que: “El reto de la integración o la articulación es conocer las relaciones que guardan entre sí los procesos que conforman los objetos de estudio de diferentes disciplinas. La explicación y/o comprensión de objetos de estudio complejos y sus procesos consiste, entonces, en desentrañar estas relaciones de inteligibilidad (no solo en términos de causalidad, correlación o relación funcional, sino también de interdefinibilidad y significación)”.

Para nuestro caso un ejemplo de ello se presenta con la siguiente pregunta: ¿cómo definimos seguridad nacional o Estado? ¿Cuál de las perspectivas disciplinares es más completa y acercada a la realidad considerando por ejemplo las perspectivas sociológica, histórica, antropológica, psicológica, económica, de la ciencia política, el derecho, o las relaciones internacionales? ¿Podemos decir que solo existe una conceptualización que se posicione por encima de las demás?

La respuesta a toda esta serie de preguntas válidas es imposible. Ello, equivaldría a tener disciplinas de primera clase y de segunda clase, lo cual evidentemente no es real; sin embargo, el combinar y compartir ideas es por sí mismo una posibilidad de hacer alguna contribución a la generación de conocimiento, a generar valor agregado en el mismo, y como fin último, aportar y mejorar condiciones de vida, o de estabilidad social o ya de menos mejora de organización, planeación o gobernanza.

La mayor cantidad de conocimientos no nos lleva necesariamente a la verdad, ni tampoco nos garantiza mejores resultados técnicos cuantitativos, pero en las ciencias sociales que se encuentran más cercanas a las condiciones humanas subjetivas, como por ejemplo sus maneras de pensar y de vivir en bienestar o no, requerimos de la integración de conocimientos de varias disciplinas para intentar acercarnos a dar respuestas a problemas y realidades cada vez más complejas.

De lo que se trata es ver que la posibilidad de innovación y creación de nuevo conocimiento que resulta de una formación universalista, interdisciplinaria y humanista dispuesta a cualquier propuesta inclusive si llegara a ser necesario de interdisciplinariedad. Aquí, no pretendemos llegar en este momento a explicar todo y dar solución a todo, pero sí queremos dejar planteada la necesidad de darle a este trabajo una condición de interdisciplinariedad que inevitable y afortunadamente se seguirá dando más ahora en los tiempos de la sociedad tecnológica, digital y globalizada:

Una vez hecho esta nota aclaratoria indispensable para la vinculación de los enfoques interdisciplinarios para un conocimiento integral y universal de la sociedad internacional y antes de entrar en la discusión conceptual y teórica de las alternativas metodológicas para el análisis de la realidad política y económica internacional, consideramos indispensable incluir a manera de contexto una breve nota metodológica sobre las más recientes aportaciones que se han hecho a la ciencia política desde el punto de vista epistemológico porque el programa de donde se deriva este trabajo así lo demanda.

Esto, además, se hace con el fin de contextualizar de manera más completa y detallada las bases metodológicas de este trabajo al desarrollar un marco teórico y conceptual con esa visión interdisciplinaria de la que hemos hablado.

La justificación que está detrás de esta corta descripción es que se hace pensando principalmente en la vinculación, y en su caso, interdependencia entre la ciencia política y las relaciones internacionales como ciencias, y la política exterior como tema central de las relaciones internacionales y los procesos de integración económica como parte de la economía y ambas como la ciencia política pertenecen a las ciencias sociales y se encuentran entrelazadas de una manera interdisciplinaria.

Un primer paso en esa dirección metodológica de vinculación entre temas y ciencias inicia explicando qué entendemos por ciencia política y desarrollando su vinculación con las relaciones internacionales: la ciencia política es la disciplina que estudia y analiza el poder y sus múltiples dimensiones: su origen, su uso o ejercicio, las causas y consecuencias del mismo, donde el Estado, sus integrantes y su actuación mediante políticas públicas como la política exterior y la política comercial de donde emana la integración económica son su parte central. Dada esa caracterización podemos reconocerla como el principal referente y objeto de estudio coincidente con las relaciones internacionales.

Y es que toda política pública, y la política exterior no es por su puesto la excepción, es la manifestación operativa de su existencia y aplicación. Debido a que tales disciplinas siguen entrelazadas podemos decir que hasta ahora no existe ninguna argumentación contundente que nos afirme sin temor a equivocarnos que se da una separación concluyente y definitiva entre una y otra aun cuando la relación internacional tiene su propia personalidad, es decir, sus propios métodos y teoría y lenguaje.

Dado entonces que no se puede negar la existencia del vínculo entre las disciplinas sociales y de estas hacia las ciencias administrativas o de gestión de los negocios lo siguiente es definir ¿hasta qué punto y en qué grado se da tal independencia o interdependencia de una con la otra?

Un argumento adicional para incorporar esta discusión es la propia organización del programa doctoral al que pertenece este programa y por consecuencia el trabajo, ya que su columna vertebral es la ciencia política, y lo demás, lo constituyen diversas orientaciones entendidas como ramas o extremidades donde se da un vínculo de interdependencia con el origen y entre ellas mismas, pero que al final del día muestran a la ciencia política como la madre, columna vertebral o principal referencia de las relaciones internacionales y otras disciplinas que lo conforman como la sociología, la administración pública o las ciencias de la comunicación y la sicología que inevitablemente se entrelazan y fusionan con la economía, la antropología, la antropología social o la psicología, la historia y las humanidades como la ética.

Además, esta revisión busca incorporar como estrategia de aproximación un orden deductivo que nos ayuda al análisis de algunas de las consideraciones teóricas más relevantes y recientes que se han elaborado en la ciencia política y la forma en que estas han influenciado el análisis y las construcciones teóricas y metodológicas de los paradigmas más consolidados y aceptados en las relaciones internacionales.

Una vez que hemos enfatizado la vinculación de relaciones internacionales y la ciencia política, y de estas con las demás ciencias sociales, en este capítulo haremos una revisión conceptual de las categorías usadas por la mayoría de las corrientes teóricas en relaciones internacionales que han estudiado e interpretado lo que ocurre en la sociedad internacional.

En dicha propuesta, buscaremos analizar las ideas que han servido como eje explicativo de aspectos clave de las relaciones internacionales con lo cual comprobaremos que, bajo esa premisa, algunas de ellas si bien estuvieron vigentes durante varias décadas, han dejado de tener la precisión, solidez, vigencia y contundencia explicativa para entender las nuevas circunstancias que se dan entre las propias relaciones de poder de las naciones incluyendo de manera destaca sus relaciones económicas y financieras.

Debido a que un solo cuerpo teórico es insuficiente en su capacidad integradora y explicativa, algunas de estas referencias conceptuales y teóricas ya no cuentan con la fuerza y credibilidad para analizar, identificar y pronosticar problemas actuales con suficiencia, como sí lo hicieran marcos teóricos importantes como el realismo o su subsecuente desarrollo, el neorrealismo, hace algunos años al ser aplicados a fenómenos específicos dentro del contexto de la Guerra Fría, pero que ahora no se ajustan fácilmente a la nueva realidad internacional del periodo posterior al desmembramiento de la ex Unión Soviética, la era posmoderna o este periodo llamado Post 11 de Septiembre o del Sistema Internacional Unipolar o Hegemónico.

Con esto, lo que dejan presente es su debilidad como herramienta para entender y, por tanto, superar los complejos problemas contemporáneos con enfoques alternativos más integradores.

Planteado de esta manera vemos que como consecuencia se ha desarrollado un nuevo conjunto de categorías e híbridos conceptuales, paradigmas e híbridos teóricos que, si bien en algunos casos no están acabados completamente y, por tanto, aún se encuentran en desarrollo, han servido como ayuda para la toma de decisiones de política exterior durante momentos críticos o coyunturales donde hay muchas variables interactuando y también para ayudar a desarrollar su mejor entendimiento.

Por tanto, a partir de esta realidad, este trabajo tiene dos componentes centrales mostrados explícitamente en el tema; el primero, relativo a las políticas del poder a través de la política exterior y su vínculo con las relaciones internacionales, la seguridad y el interés nacionales y la hegemonía.

El otro componente es el económico: el de los procesos de integración, particularmente en las Américas, el cual se encuentra relacionado con la política comercial, los intereses de las empresas, el comercio internacional, los vínculos entre ellos, pero sobre todo con la manera en que ambas políticas se juntan y mezclan haciendo el análisis más complejo y demandando con ello categorías y teorías más rigurosas y completas.

Esta pretensión de unir al menos dos grandes temas de las ciencias sociales e interactuando con varios más en un trabajo doctoral usando varios modelos y paradigmas teóricos, tanto de las relaciones internacionales como de la economía, se convierten en una de las principales aportaciones para darle un alto sentido de originalidad a este trabajo que lo convirtió sin haber sido pensado así originalmente en un reto en todos sentidos: teórico, metodológico, conceptual y de análisis.

Adicionalmente, sentaremos bases para una discusión más completa para que en el siguiente apartado se desarrollen las corrientes de pensamiento fundamentales que usaremos en esta primera mitad del trabajo para así poder explicar la política exterior de Estados Unidos y sus intereses económicos y políticos en el Continente Americano desde una perspectiva integral y pragmática con la pretensión de abarcar un aspecto más amplio y completo de la realidad internacional que tiene que ver directamente con el bienestar de sus habitantes y, sin que ello garantice evidentemente tener que llegar a conclusiones irrefutables o verdades únicas e intertemporales.

Todo esto con el objetivo de presentar un marco de referencia que nos ayude a comparar los resultados a los que se puedan llegar con las explicaciones convencionales, predicciones

y relaciones de causalidad y correlación que se vinculan con otras variables dentro de las mismas ciencias sociales y que por ello, no alcanza el trabajo a ser una investigación multidisciplinaria.

Así, la redefinición en el enfoque, la interpretación y estudio de las ciencias sociales y los temas subyacentes y relacionados, se han visto fuertemente influenciados por los cambios que se han venido dando en la esfera tanto de lo económico, lo político, lo social y, más en específico, en la realidad social internacional, lo cual ha cambiado radicalmente el proceso de análisis metodológico e investigación en los últimos años.

Esto se debe en parte a que la ciencia política y la sociedad internacional interactúan cada vez más para buscar nuevas y diferentes perspectivas y dimensiones: geográficas ya sea, internacionales, regionales o locales, lo cual ha derivado en un intento por ser todavía más específicos en el tratamiento de los temas sujetos a estudio. Tal es nuestro caso al enfocarnos en una condición poco común e inexistente en muchos aspectos políticos y académicos que es la perspectiva Continental si se quiere también Panamericana.

La misma realidad hace que su análisis sea cada vez más complejo y que se requiera de mayores y mejores instrumentos de apoyo analítico tanto cualitativos como cuantitativos. Al respecto J. Bokser señala: “la acelerada redefinición (desaparición) de fronteras, tanto materiales como culturales, externas como internas, físicas o virtuales, incide con diferentes ritmos e intensidades en la exploración de las propias fronteras del conocimiento.”²

Ante esta nueva condición de influencia debido a la globalización y a lo que ocurre en la ciencia política, las relaciones internacionales y todo el campo de conocimiento en las ciencias sociales se enfrentan nuevos y definitivamente interesantes retos, ya que las anteriores líneas de pensamiento, conceptos y categorías son cada vez más incapaces de explicar y predecir individualmente el acontecer de los hechos al presentarnos una visión un tanto parcial de la realidad cuando la complejidad de la misma demanda análisis y propuestas de forma no excluyente sino complementaria.

Es así, que las llamadas “teorías puras” o enfoques disciplinarios unilaterales están siendo sustituidas cada vez más por metodologías que derivan en investigaciones interdisciplinarias, transdisciplinarias o multidisciplinarias y, por esto existe una suerte de crisis y crítica de paradigmas científicos en las ciencias sociales por tratar de explicar la realidad internacional y muchos otros fenómenos desde una perspectiva única.

²Véase Bokser, Judit, (1999) “Estado actual de la ciencia política” en Merino, Mauricio (coord.), La ciencia política en México, pp. 55-73. Ciudad de México, FCE - CONACULTA.

Por su puesto, tanto en la ciencia política como en los modelos y conceptos explicativos de las relaciones internacionales, el análisis está siendo complementado cada vez más con el apoyo de otras disciplinas y a la inversa. Lo mismo ocurre con la realidad económica, la política internacional y otras áreas del conocimiento y fenómenos tanto dentro como fuera de las ciencias sociales.

Tal es el caso específico de aspectos sociales clave para entender la realidad internacional como la soberanía nacional, el nacionalismo, la unilateralidad de las políticas del poder, la seguridad nacional, la hegemonía, el multilateralismo, el sistema internacional, los regímenes internacionales, el interés nacional, el Estado-nación e inclusive el marco legal en el que se sustentan.

Esto significa que las crisis de los grandes sistemas teóricos parciales obligan a crear nuevos planteamientos que incluyan otras disciplinas y paradigmas con más elementos conceptuales, teóricos y metodológicos a pesar del riesgo que se corre de perder la identidad de cada una de las disciplinas involucradas en una investigación cuando se les mezcla o integra.

En este sentido, la misma Bokser plantea lo siguiente “(...) en esta línea de pensamiento, Estado, nación, poder, gobierno, ciudadanía, bloque, y sistema, son algunos de los grandes referentes que están a debate en diferentes contextos científicos y comunidades académicas”³.

Y es que además de estar siempre a debate y discusión, estos conceptos son parte del mismo soporte y objeto de estudio regular de las ciencias sociales. De ahí mismo, nuestra intención justamente de revisar algunos de esos conceptos importantes de nuestra realidad actual con una visión que consideramos diferente y hasta cierto punto innovadora en su aplicación, ya que ante el estado actual en el que se encuentran las ciencias sociales se requiere de un nuevo desarrollo de categorías.

Por ejemplo, el Estado-nación y el poder son una de las categorías más importantes de análisis para la sociología, la economía y la ciencia política, y por supuesto, un factor determinante para el estudio de los temas en relaciones internacionales y otras ciencias sociales, y que es motivo de un importante replanteamiento metodológico y teórico en el contexto de la globalización y en el marco de la llamada crisis del sistema económico neoliberal tanto en lo local como en lo internacional.

³Ibíd. Bokser, Judit, (1999)

Esto se da toda vez que su organización, forma de actuar y hasta su existencia misma tienen un nuevo sentido de acción e influencia relativizado con la participación y emergencia de nuevos actores y la manifestación de otros con mayor o menor fuerza y presencia, lo cual hace que la propia teoría del Estado y su interpretación estén sujetos a cambios y por tanto discusiones constantes.

Esto que hemos mencionado a manera de ejemplo no solo puede ser aplicado al Estado-nación, sino a los otros aspectos relevantes de las ciencias sociales en tanto que en su explicación se pueden incluir otros elementos igualmente necesarios para su mejor entendimiento.

Para reforzar e ir estableciendo líneas de trabajo con nuestro objeto de estudio, puede pensarse en la forma en que se define la política exterior, donde organizaciones no gubernamentales, intereses de empresas transnacionales o multinacionales, sociedad civil y grupos de interés internos, regionales o externos, son tomados en cuenta en mayor o menor medida por el Estado para diseñar e implementar su actuación en el escenario internacional, situación que es relativamente novedosa y propia del análisis del siglo XXI.

Todavía a mediados del siglo XX, el Estado tenía el monopolio del poder y su ejercicio, por lo que generalmente no consideraba demasiado los intereses y necesidades de otros actores internos o externos, fuertes o débiles, organizados o no. Esto nos ha llevado a generar un perfil de Estado, en lo político más democrático e incluyente, más atento a los temas de derechos humanos e igualdad y, en muchos casos, en lo económico regulando cada vez más a las empresas y funcionando bajo una combinación de estatismo y principios de libre mercado y tomando en cuenta las normas y medidas de la responsabilidad social y las mejores prácticas a nivel internacional.

Es por esto entendible que en “el marco de la globalización, los Estados deban compartir la tarea de gobernar con organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, entidades privadas y enfrentar nuevas formas de reagrupamiento de la sociedad civil y de la participación política que replantean los fundamentos culturales de la soberanía.”⁴

Por esta razón, los cambios en la realidad internacional relacionados con los procesos de globalización que analizamos posteriormente en el capítulo 3 plantean nuevas interrogantes y retos para la teoría política y social y los debates contemporáneos que parten

⁴Ibíd. Bokser, Judit, (1999)

de la construcción de nuevos conceptos escasamente culminan en la elaboración de nuevos paradigmas.

De hecho, los procesos que se derivan de la globalización han puesto a prueba las formas de organización social y política tradicional y moderna, lo que ha obligado a la teoría social a discutir las bases mismas sobre las que se han construido estos ordenamientos. Esto ha llevado a reestructurar paradigmas, revisar conceptos, cuestionar teorías, confrontar proposiciones y eventualmente a crear nuevos modelos de análisis, pero aún insuficientes para tener una visión integral de los fenómenos históricos y sociales y sus tendencias y por tanto, predecir comportamientos, aún estamos como investigadores lejos de alcanzarlo.

Esto evidentemente representa un reto y muestra una etapa de transición del conocimiento científico y social hacia un estatus más interdisciplinario. Uno de los aspectos actuales de la investigación es la convergencia de análisis de las distintas disciplinas, como ocurre de manera cada vez más frecuente en las ciencias sociales. Así, por ejemplo, para entender los fenómenos políticos se requiere conocer importantes conceptos de la economía como el mercado, la elección, la escasez, las finanzas públicas y la integración.

Por el lado de la economía, hoy se requiere del apoyo de conceptos como Estado, sociedad, democracia, cambio social, electores, poder, sistema de partidos, burocracia, interés y justicia y, dependiendo del fenómeno que se estudie, también serán necesarios conocimientos básicos o profundos de ordenamientos jurídicos, fiscales y de negocios o gestión administrativa para poder entender mejor esa compleja relación de hechos.

El caso que nos ocupa, en general lo podemos identificar como un tema internacional, pero es necesario complementar el análisis de disciplinas afines a las relaciones internacionales como la economía y la ciencia política, añadiendo una perspectiva histórica y de otras disciplinas sociales como el derecho, la sociología, la geografía, la economía política y otras del área económico-administrativa incluyendo aspectos de las finanzas, la administración y las finanzas, por mencionar algunas.

Bajo estas características del mundo contemporáneo, la teoría política se nutre de la teoría económica, que es mucho más nueva como ciencia debido a que ambas interactúan tratando de dar una explicación más clara y precisa de los hechos, así como llegar al nivel predictivo del que carecieron ambas en lo individual, al menos en la década de los ochenta y los noventa del siglo XX cuando, por ejemplo, no previeron acontecimientos relevantes como la desintegración de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín poco antes en

el año de 1989 o los incidentes del 11 de septiembre y en lo económico las recientes crisis financieras del 2008.

En lo económico estas crisis financieras en mercados emergentes de mediados de los años 90 tomaron por sorpresa a muchos de los actores en la sociedad intencional. En este caso, el ejemplo es cómo al Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones multilaterales encargadas de vigilar la estabilidad del sistema monetario internacional y la salud de la economía mundial, así como la sorpresiva pandemia del 2020, lo tomó por sorpresa y sin un plan de contingencia, como a todos los tomadores de decisiones locales e internacionales.

El problema en el caso de las crisis económicas y financieras fue, tal vez no haberlas anticipado, sino permitir que se convirtieran en crisis globales y aminorar sus desastrosos efectos en países emergentes y tratando de evitar el contagio en otros mercados a lo largo del mundo como fue el caso de la crisis financiera de los años 90 en México, Malasia, Corea, Rusia, Brasil y Argentina por la falta de mecanismos de previsión o prevención.

Un ejemplo más, pero no el único, es el caso de la política internacional en el que un conjunto de países aliados no pudo prever las consecuencias de la caída del régimen autoritario en Irak y que, por lo tanto, tampoco anticiparon las consecuencias materiales, inestabilidad regional o vidas humanas, no solo en toda la región del Medio Oriente, sino el desequilibrio generado en el sistema internacional en su conjunto.

Es por ello que los límites en las ciencias sociales están en proceso de ser borrados por los investigadores de una manera análoga a la eliminación de las fronteras entre los países por el proceso de la globalización, por lo que seguramente seguiremos observando en los próximos años especialistas y programas con al menos un par de enfoques y disciplinas.

De esta interacción, que hemos identificado como convergencia o coincidencia, han surgido visiones más complejas con identidad propia, como es el caso de la sociología política, la política económica y la política internacional, donde están presentes la diversidad teórica, la complementariedad de las disciplinas y el pluralismo analítico y teórico y al mismo tiempo descartando ideologías.

Un ejemplo de esto es cómo Francisco Valdés⁵ analiza el deslinde y constitución de la economía política como disciplina autónoma y sus consecuencias, las cuales culminan en la pérdida de la idea de mercado como medio para la autorregulación de la dinámica entre

⁵Véase también Mauricio Merino (coord.). (1999). La ciencia política en México. Ciudad de México, FCE - CONACULTA.

intereses individuales y colectivos, y cómo se convierte más en un mecanismo facilitador de la democracia y no en un objetivo aislado de la propia disciplina.

De aquí que el resurgimiento de las teorías de la racionalidad y de la elección social plantean la convergencia de estas dimensiones y la recuperación ética con los aportes de la ciencia política, la sociología y por supuesto, la economía misma.

De hecho, la interdependencia entre las ciencias duras y sociales es, sin lugar a duda, cada vez mayor, lo que genera una más amplia red de interconexiones que pueden ser estudiadas desde varios enfoques como el de sistemas o los que se desarrollan en el capítulo dos, ya que los cambios, en ocasiones pequeños, tienen un impacto considerable en el todo, y tal conexión mayor puede originar una crisis que afecta a un todo.⁶

1.2- Hacia Una Definición y Contextualización de las Américas y Política Exterior Como Ejes de Estudio de las Relaciones Internacionales

Una vez que se ha dejado clara la fuerte relación de interdependencia entre ciencia política y relaciones internacionales y, si se quiere, entre ellas y la ciencia económica, lo que toca es delimitar conceptualmente nuestro objeto de estudio y contextualizar en espacio y tiempo las principales categorías de análisis que integran el tema de investigación.

En este apartado empezamos por comentar el significado del concepto “Las Américas”, que a pesar de su aparente simpleza requiere ser explicado, porque ello no solo ayudará a entender de manera más directa el objetivo general del presente trabajo sino también porque el uso de este enfoque es una de las aportaciones que deben considerarse.

En un siguiente punto desarrollamos el importante concepto de política exterior y posteriormente lo hacemos con seguridad nacional e interés nacional destacando su importancia para el estudio de las relaciones internacionales y sus múltiples implicaciones. Sin embargo, es sumamente importante destacar que al tema principal de este trabajo que es la integración se le dedica un espacio significativo en el capítulo dos justificando con esto por qué no es mencionado en primera línea en este capítulo.

Las Américas

⁶Véase Luhmann, Niklas (1990). *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. España: Paidós. También puede consultarse Jervis, R. (1997). *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. PRINCETON, NEW JERSEY: Princeton University Press. Recuperado desde <http://www.jstor.org/stable/j.ctt7tcj5>

Si en una primera instancia hacemos referencia al sentido geopolítico del término, podemos hablar de un concepto alternativo usado con frecuencia por los funcionarios del departamento de Estado y académicos estadounidenses: el Hemisferio Occidental, que se refiere simplemente a la suma de divisiones geofísicas o regiones del Continente y sus islas y aguas asociadas que individualmente conocemos como Norteamérica, Centroamérica, Sudamérica y el Caribe y que integradas se identifican como Las Américas.

Sin embargo, este concepto conlleva un problema, ya que “Hemisferio Occidental” -a veces también escrito como “Hemisferio occidental”, usando minúsculas en el segundo concepto- hace referencia a la mitad del mundo al Oeste del primer meridiano a cero grados de longitud (el meridiano de Greenwich), incluyendo de esta forma partes de Europa, Asia, África y la Antártica y usado muchas veces simplemente para diferenciarse del Oriente o países del Oriente Medio.

Esto genera evidentemente confusión, ya que puede pensarse en uno u otro caso, en la acepción que hace referencia al Continente en su conjunto incluyendo sus islas y aguas, regiones y subregiones, que precisamente es la que nos interesa, o el segundo caso, que divide en dos el mundo y que incorpora partes de otros continentes y por lo cual descartamos de este trabajo.

Asimismo, el concepto de Hemisferio Occidental también ha sido criticado por ser una división arbitraria del mundo anglosajona hecha principalmente por europeos que no considera la visión de la otra parte del mundo, esto es, aquellas partes, países y regiones ubicados geográficamente al Oeste del meridiano de Greenwich y a los que, por ejemplo, no necesariamente les gusta que les llamen “occidentales”. Tampoco los del otro lado están completamente satisfechos con que se les identifique como orientales, por lo que esta división europeísta del mundo ha tenido fuertes críticos y discusiones principalmente de expertos en geografía, una más de las necesarias disciplinas de las ciencias sociales que se entremezclan.

De hecho, hoy en día el concepto de Américas es coloquialmente más usado en el primer sentido, es decir, para hacer mención del Continente Americano compuesto de sus cuatro áreas físicas o subregiones incluyendo las islas asociadas como Groenlandia, con el fin de ponerlo a la par de los otros Continentes.

Podemos también citar y descartar el concepto histórico y con fuertes connotaciones también sociológicas de “Nuevo Mundo”, usado desde principios del siglo XVI y hasta mediados de la década pasada, por considerar que lleva también un sentido muy europeo y también un contenido cronológico o histórico más que geográfico, geopolítico o

geoeconómico, siendo estas dos últimas las dimensiones de análisis que más nos interesan, aunque no se descarta ninguna otra de las perspectivas de análisis por la orientación interdisciplinaria cuando aplica.

En sentido económico o político “Las Américas” no tiene ninguna acepción en particular, toda vez que no existe una homogeneidad en cuanto a sistemas económicos e igualmente a que las 34 naciones participantes en la Cumbre de Miami (1994) que llevarían al ALCA cuentan con regímenes de organización política diversos. Vale precisar en este momento que el total de naciones de las se compone suman 35, pero como se recordará Cuba fue excluida de participar en las negociaciones de ese proceso de integración casi desde el punto de vista geográfico continental.

Lo mismo en sentido de sistemas económicos, donde evidentemente los principios del mercado son los dominantes en el Continente, pero que no se puede asegurarse que haya estandarización o el mismo grado de aplicación de políticas públicas. De ser así, todos los países del Continente participarían en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al ser la encargada de que sus países miembros apliquen medidas estandarizadas en términos de diversas políticas con una orientación concentrada en los principios neoliberales.

Política Exterior

La construcción de teorías en la investigación de temas de relaciones internacionales ha sido coherente y consistente desde la posguerra debido a que la mayoría de los trabajos en el campo han mantenido como principal referencia de análisis los conceptos, métodos y supuestos del paradigma realista o bien de su complementariedad o desarrollo teórico, el neorrealismo.

El tema central al que se han dirigido las investigaciones en relaciones internacionales desde la perspectiva realista o neorrealista es a entender los motivos, causas y consecuencias de la lucha por el poder y la paz, el balance o mundial o falta del mismo, la relación entre las naciones y la política pública asociada a estos aspectos, así como sus contrarios: los orígenes de la guerra, los desequilibrios mundiales, la inequidad social, así como la política exterior como medio para usarla o retirarla.

Por varios años las investigaciones sobre política exterior y otros temas de las relaciones internacionales estuvieron aisladas de otros subcampos y temas de las ciencias sociales, debido en parte a la poca clara independencia de las relaciones internacionales de

la ciencia política y el derecho todavía esto en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Sin embargo, una vez que fueron superando estos tropiezos iniciales se comenzaron a producir aportaciones importantes y fortaleciendo la teoría de las relaciones internacionales con el surgimiento de la perspectiva realista y dejando atrás la idealista, anterior a esta y, a sus consecuentes evoluciones como el neorrealismo.

Precisamente algunos de estos trabajos se refieren a las bases sobre las cuales se ha sustentado el diseño y aplicación de la política exterior, su contenido legal o moral, y el sentido práctico y aplicativo de la misma, sin que se desarrollara de manera importante una estrecha relación de interdependencia, apoyo o complementariedad con otras disciplinas a excepción de la economía política internacional con Susan Strange, Robert Gilpin y Robert Jervis entre otros.

Sin embargo, un segundo grupo de investigaciones se enfocaron a describir los objetivos de aplicación de la política exterior y se orientaron casi exclusivamente al análisis de temas centrales como la seguridad nacional, la defensa del interés nacional, la defensa del territorio y el análisis de la actuación para ciertos países en condiciones de emergencia y crisis.

Un tercer grupo más de estos conjuntos teóricos de análisis de las relaciones internacionales, lo ubicaríamos entre los trabajos de perspectiva, preocupados en específico de los alcances y límites de la política exterior, la capacidad de previsión de la misma y los posibles escenarios que pudieran derivarse de su aplicación.

A diferencia de estos casos, este trabajo busca ser incluido en un enfoque integral y complementario con un objetivo más afín al del tercer grupo, al pretender encontrar causas y origen de la aplicación de instrumentos de políticas externas para el caso de Estados Unidos, así como entender el proceso en la toma de decisiones de estas políticas públicas que toman en cuenta actores privados y sociedad civil, factores y actores internos y externos así como causas económicas de diversa índole y evidentemente también elementos políticos es decir, de poder.

Frecuentemente, las medidas de política exterior estadounidense se dan mediante una compleja combinación de políticas públicas que generan diversos efectos, por lo que se toman en cuenta varias posibles alternativas a un hecho o conjunto de ellos, así como también las implicaciones y grado de afectación a los intereses de los principales actores involucrados, al igual que el entendimiento del proceso en la toma de decisiones.

En términos de enfoques teóricos internacionalistas las propuestas realistas y neorrealistas de H. Morgentau, R. Keohane y J. Nye, respectivamente, son de los enfoques

más importantes que se usaron en la primera parte de este trabajo, pero ello sin dejar de incluir aportaciones diversas de otras corrientes que usan fundamentos y supuestos de otras disciplinas como el liberalismo explicado recientemente por Andrew Moravcsik, y la teoría de la interdependencia, sin dejar de lado propuestas complementarias como el institucionalismo y el neoinstitucionalismo.

Una clasificación más es aquella que involucra teorías que se cobijan en la teoría económica de temas internacionales como la economía internacional, la economía política, la política económica internacional desarrolladas, entre otros, por R. Gilpin, y otros temas de estos dos bloques teóricos como las teorías del regionalismo abierto y cerrado y la integración económica perteneciente a la economía y en la que la teoría de las relaciones internacionales también tiene importantes aportaciones con el propio Moravcsik.

Sin embargo, y un poco al margen del uso de enfoques y teorías de forma combinada, hemos intentado resaltar la importancia adquirida por el estudio de la política exterior con la creación de una gran cantidad de centros de investigación sobre asuntos relativos a política exterior en su mayoría estadounidenses.

Como resultado de la necesidad por estudiar la cada vez más amplia y problemática realidad internacional un conjunto de proyectos individuales y colectivos fuera o dentro de universidades, se crearon think tanks de investigación, con lo que se reconoció la importancia de financiar el estudio de estos y otros temas relevantes de la realidad internacional, el poder y la economía y en algunos casos con particular énfasis en la política exterior. A continuación, mencionamos una breve lista no exhaustiva de algunos de los centros e institutos con mayor prestigio que tienen entre su principal objetivo de estudio, misión o visión algún aspecto relacionado con la política exterior como tema teórico o como política estadounidense en un sentido aplicado.

Vale comentar que existen otros centros de investigación que también dedican alguna parte de sus recursos a la investigación a alguno de los temas de relaciones internacionales, en específico de la política exterior, pero que no son su principal objetivo explícitamente, como es el caso del *Carnegie Endowment for International Peace* y que es incluido en la siguiente lista:

<i>Cuadro 1.1. Centros de Análisis de Asuntos Internacionales y Política Exterior</i>
Foreign Policy Institute (FPI-Estados Unidos) URL: http://www.sais-jhu.edu/centers/fpi/
Carnegie Endowment for International Peace URL: https://carnegieendowment.org/
Brookings Institute for Foreign Policy Studies (IFPS- Estados Unidos)

URL: http://www.brook.edu/fp/information.htm
Foreign Policy Association (FPA-Estados Unidos) URL: http://www.fpa.org/
American Foreign Policy Council (AFPC- Estados Unidos) URL: https://www.afpc.org/about
Foreign Policy Centre (FPC-Reino Unido) URL: http://fpc.org.uk/about/
Institute for Foreign Policy Analysis (IFPA) URL: http://www.ifpa.org/about/about.htm
Foreign Policy Research Institute (FPRI-Estados Unidos) URL: http://www.fpri.org/
Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP-Europa) URL: http://www.eliamep.gr
Canadian Institute of International Affairs (CIIA-Canada) URL: http://www.ciia.org
Centre for Foreign Policy Studies (CFPS-Canadá) URL: http://centreforforeignpolicystudies.dal.ca/index.php
Fuente: Elaboración propia

Como podemos ver con este conjunto de instituciones, la política exterior ha sido una de las preocupaciones más recurrentes de los estudiosos de las relaciones internacionales y de los propios investigadores en el campo de las ciencias sociales, si atendemos a la constante mención de los temas en los objetivos, misión o visión, los que a su vez han producido una cantidad importante de investigaciones y trabajos donde el paradigma realista o neorrealista se presenta como la perspectiva dominante (*main stream*).

Paralelamente, las universidades han creado sus propios centros de investigación y publicaciones, además de que han contribuido a la formación de especialistas en el tema de la política exterior y de todos aquellos asuntos relacionados con ella. También se han enriquecido de la participación de tomadores de decisiones de temas relativos a la política exterior tanto de la política, el Congreso como del servicio exterior, en un proceso de intercambio de ideas y experiencias de todas las partes y los estudiosos de estos temas.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que los propios Estados también tienen sus centros de investigación y estudios, muchos de ellos trabajan de manera independiente, pero otros en colaboración con *think tanks* independientes o universidades e institutos de análisis y formación de cuadros.

Debemos comentar que la complejidad que se manifiesta en la realidad específica de cada Estado-nación hace que el concepto de política exterior sea en ocasiones un tanto ambiguo y, por tanto, difícil de precisar dadas las necesidades y particularidades del contexto en que se delimita y aplica.

En su primera acepción, la política exterior se define en función de lo que no es; en este caso podemos identificarla como todas aquellas acciones del Estado que no son

internas, sino que tienen que ver fundamentalmente con su relación con otros Estados, es decir, su campo de acción es lo externo a diferencia de lo interno o local esto como uno de los principios del realismo. Podríamos decir de manera muy sencilla y general que la política exterior es la política pública que tiene una aplicación externa o que su ámbito aplicativo es el exterior y su centro de estudio es la relación de un Estado respecto a otro.

Sin embargo, este primer acercamiento si bien nos da una primera idea de lo que es y nos muestra el ámbito o enfoque de aplicación de la política exterior, todavía nos resulta muy general para lograr su explicación integral, ya que en alguna medida todos los temas de interés para una nación tienen una dimensión interna y externa que conviven en un mismo techo que es la multidimensionalidad de todos los fenómenos en las ciencias sociales. Todas las acciones de política exterior tienen una causa u origen interno por sus condiciones política o jurídicas y por tanto esa vinculación es indisoluble.

Por ejemplo, un proceso de integración como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hoy Tratado México Estados Unidos y Canadá (T-MEC) o cualquier otro tema de dimensión internacional, ya sea o no internacional como la migración, el posicionamiento de mercados de las empresas multinacionales o los programas de ayuda de los organismos internacionales, tienen un vínculo interno que en muchas ocasiones se convierte en el factor que los determina. Ejemplo de ello, es que su aprobación ha tenido que pasar por un proceso político aprobatorio interno en cada uno de los Congresos en los países involucrados.

Por ello, el supuesto realista de que lo interno y lo externo están divididos lo ponemos en entredicho, aunque debemos tener en cuenta que siempre hay alguna relación de interdependencia entre ellos, aunque muchas veces no sabemos con toda claridad donde empiezan o donde termina su relación de causalidad o correlación, lo cual crea dificultades para su comprensión, análisis y por tanto la obtención de conclusiones.

De esta forma, dentro de la política exterior tenemos como muestra los conceptos de soberanía nacional, interés nacional, y poder nacional que en conjunto reflejan la autodefinition de los valores y objetivos clave de la política exterior que se pueden identificar como los más generales y al mismo tiempo principios orientadores de política que buscan defender y lograr la supervivencia de los Estados.

Como dentro de esas relaciones con el exterior hay algunas manifestaciones más importantes que otras, la política exterior también se define en función de los aspectos que resultan más importantes de la relación entre los Estados: lo económico, lo político, lo legal o lo social.

Para Arturo Borja, la política exterior se puede entender como “el estudio de las acciones de los Estados que se dirigen hacia el exterior, pero que se originan internamente”⁷ pero que en realidad pueden funcionar también a la inversa donde un aspecto interno se convierte en un hecho de interés mundial o internacional como las elecciones presidenciales de Estados Unidos.

De ahí, que se requiera reconocer la relación entre una y otra de las dimensiones de aplicación de la política exterior sin que se pueda decir que uno, es decir, lo interno y lo otro, lo externo sea más importante. Una política de objetivos interna como la seguridad nacional puede tener como ámbito de aplicación lo externo mediante una agresión militar o injerencia diplomática o bien una política económica usando aranceles.

Uno de los criterios que se pueden seguir en el caso del estudio de la política exterior estadounidense es utilizar el punto de vista institucional. Para ello podemos atender a la estructura del Departamento de Estado que muestra claramente el orden de prioridades al menos en lo formal de los temas con los que se construye la agenda de la política exterior estadounidense y por supuesto, lo que consideran importante o prioritario y lo secundario.

Todo esto parece indicar que cuando se trata de temas de la seguridad nacional de Estados Unidos el realismo y el neorrealismo son las herramientas de análisis más certeros porque son los propios tomadores de decisiones de política de estas corrientes quienes los han aplicado a pesar de las mencionadas limitaciones e imperfecciones empíricas y conceptuales.

Cuando se trata del estudio de algunos aspectos económicos y comerciales, en particular los que vamos a trabajar como el caso de los procesos de integración económica son el liberalismo, la interdependencia compleja o bien el institucionalismo son los que parecen explicar mejor estos aspectos de la realidad internacional, pero como hemos insistido, ninguno por sí solo es capaz de dar una respuesta completa, integral y totalizadora que ayude a realizar predicciones precisas sobre las decisiones de los actores.

1.3- La Seguridad Nacional y el Interés Nacional como Objetivo de Supervivencia del Poder y su Nueva Interpretación

⁷Borja, A. (1997). Enfoques para el estudio de la política exterior de México: Evolución y perspectivas. Centro de Estudios Internacionales & Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (Autores), La política exterior de México: Enfoques para su análisis (pp. 19-44). México, D.F.: El Colegio de México. doi:10.2307/j.ctv3f8q79.3

Seguridad Nacional

Un primer acercamiento al concepto de seguridad nacional tiene que ver con su relación con el poder, ya que no se pueden entender ambos si uno no hace referencia al otro. Al margen de las dificultades para conceptualizar sus vinculados con la política exterior es importante establecer una clara relación de causalidad entre ellos o, si se quiere, dejar clara su relación de interdependencia, ya que la seguridad nacional es un medio para alcanzar o lograr la supervivencia del poder.

La seguridad nacional, como lo señala Sergio Aguayo, es un concepto “poderoso, persuasivo y dominante que lo hace políticamente aceptable y reconocido como uno de los aspectos centrales que determinan la política exterior de cualquier país, sin embargo, al mismo tiempo es muy ambiguo para describir algunas dimensiones de la realidad internacional lo que se complica con el acuerdo mínimo que existe sobre su definición”.⁸

¿A qué se debe tal ambigüedad y amplio margen de interpretación del que habla Aguayo? ¿Qué hace difícil su análisis? ¿A qué se refiere con políticamente aceptable y reconocido? ¿Quién y a quién afecta tal ambigüedad? O ¿hasta qué punto se complica el acuerdo mínimo que existe para su definición? Estas, que no son reflexiones triviales, son algunas de las preguntas que siguen sin tener una respuesta contundente pero que es necesario intentar hacerlo.

Para conocer su naturaleza conflictiva, una de las estrategias que se pueden usar para resolver esta dificultad es, en primer lugar, identificando aspectos similares o comunes entre las diversas definiciones e interpretaciones; y, en segundo lugar, entender las diferentes perspectivas de análisis metodológicas, teóricas o históricas. Al mismo tiempo ver su evolución y aplicación en tiempo y espacio también ayuda a contextualizar, ya que las realidades y conceptos que ahora tratan de ser explicados son dinámicos y cambiantes en su naturaleza y dependen en gran medida de las dimensiones espacial y temporal para su definición.

Algunas de las definiciones actuales y pasadas sobre este tema permiten ubicar parámetros y características de un campo de acción específico que nos auxilie a tipificar los temas centrales de este estudio, y a su vez, tratar de resolver la ambigüedad para llegar a una definición que nos guiará a lo largo de la investigación que eventualmente ayudará a

⁸Aguayo, Sergio. (23 de agosto de 1993). En busca de la seguridad perdida. Conferencia en el Colegio de la Defensa Nacional, México.

evitar confusiones e interpretaciones inadecuadas que puedan alejarse de una asertividad descriptiva.

Para Harold Brown, la concepción estadounidense de seguridad nacional es muy clara al definirla como: “la capacidad de preservar la integridad física de la nación y su territorio, mantener relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes, proteger su naturaleza, instituciones y gobierno de los ataques provenientes del exterior y controlar sus fronteras”⁹.

Esta es también una definición completa, pero que de igual manera muestra imprecisiones como mantener relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes, es decir, ¿exportaciones, inversión, saldo de la balanza comercial de la cuenta corriente o qué renglón si miramos a los varios que incluyen la balanza de pagos?

Este es sin lugar a dudas uno de los ejemplos más claros de la aplicación del realismo al concepto de la seguridad nacional. Esta idea podría ser clasificada sin problemas como una visión tradicional de cómo deben ser las relaciones entre los Estados soberanos, ya que hace clara alusión a las funciones “básicas” o bien “tradicionales” de cualquier Estado, las cuales deben ser preservadas, mantenidas o ampliadas y relacionadas directamente con la detención del poder y su ejercicio.

Por su parte, Robert Macnamara secretario de defensa estadounidense entre 1961 y 1968 y un practicante del realismo, asegura que la seguridad nacional no es la fuerza militar, aunque puede incluirla, tampoco es la actividad militar tradicional, aunque puede abarcarla y que es lo que simplemente entendería Joseph Nye como poder duro.

Este militar estadounidense dice de manera más precisa que la seguridad nacional debe ser entendida como desarrollo y que debe ser este una condición indispensable para la seguridad, ya que donde no hay desarrollo, no puede haber seguridad.¹⁰

Aquí podemos ver que esta es una de las acepciones de seguridad nacional con una orientación muy económica y social tratando de establecer vínculos entre lo político, lo económico y lo social como lo es el desarrollo. El problema se da cuando tratamos de definir desarrollo, ya que el concepto tiene un contenido, además de amplio, altamente económico y social que ahora va más allá al incluir aspectos ecológicos medioambientales o de igualdad de género.

⁹Brown, Harold. (2001). Reflexiones acerca de la seguridad nacional. En Martínez Serrano, A. (2001) ¿Qué es la seguridad nacional? México. Recuperado desde www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.

¹⁰McNamara, Robert S. (1986). Blundering into disaster. Surviving the first century of nuclear age. Panteón Books, New York, USA.

José Thiago Cintra define la seguridad nacional como una garantía de que, en grado variable, es proporcionada a la nación principalmente por el Estado a través de acciones políticas, económicas, psicosociales, y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se puedan conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes o de largo plazo.¹¹

Esta es una de las definiciones más interesantes, ya que plantea de forma clara la posición incómoda del Estado frente a la seguridad nacional, que es algo que él mismo busca porque no lo tiene, o bien, es precisamente porque no tiene seguridad en cantidades suficientes que busca hacerse de ella a través de varios medios, lo que muchas veces se da solamente en el plano meramente teórico.

Sin embargo, es paradójico que la seguridad nacional sea algo proporcionado únicamente por el Estado, es decir, que sea el único que la posea o el que la busque. La forma de resolver esta concentración de la seguridad en un solo agente social como es el Estado es estableciendo que la seguridad va y viene desde y hacia el Estado, y lo que ocurre es que esa relación se da en diferentes proporciones, circunstancias e intensidad derivada de su relación con otros actores que también detentan poder relativo.

Michael H. Louw, plantea a la seguridad nacional como las políticas de defensa tradicional y las acciones no militares de un Estado para asegurar su total capacidad de sobrevivir como entidad política con el objetivo de ejercer influencia y conseguir sus objetivos internos e internacionales.¹² Este enfoque cae más dentro de la interpretación internacionalista realista al considerar aspectos internos y externos como elementos necesarios e importantes.

Penélope Hartland Thunberg sugiere que la seguridad nacional es simplemente la habilidad de una nación de perseguir exitosamente sus intereses nacionales en cualquier parte del mundo.¹³ Definición importante al vincular los aspectos de la política exterior que nos interesan: el interés y seguridad nacionales en una misma definición que nos ayuda a dar un paso hacia una definición integral.

El Colegio de la Defensa Nacional de Canadá concibe a la seguridad nacional como la preservación de un modo de vida aceptable para la gente y compatible con las necesidades

¹¹Cintra, J. T. (1991). Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo. Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación.

¹²Buzan, B. (1991). People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era. Harvester Wheatsheaf. p.16.

¹³Ibid., p.16.

y aspiraciones legítimas de los otros Estados. Esto significa verse libre de los siguientes aspectos: coerción y ataque militar, subversión interna, erosión de los valores políticos, y deterioro económico y social, factores esenciales para la calidad de vida de las personas.¹⁴ Aquí el componente novedoso que se integra es la importancia que se le da al bienestar del individuo.

Otra visión de seguridad nacional, que resulta innovadora y por ello poco estudiada, es la que se da a través del concepto de “seguridad humana”, el cual comienza a figurar en varios documentos de la Secretaría General de las Naciones Unidas a partir de 1992, pero que es desarrollado a detalle por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Mediante los primeros reportes que este organismo elabora y publica se afirma que: “... el concepto de seguridad humana debe cambiar evolucionando de tal manera que, de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, cambia al destacar mucho más la seguridad de la gente, la seguridad alimentaria, del empleo y el medio ambiente en lugar de la seguridad mediante el armamentismo.”¹⁵

De manera más resumida y clara se define al desarrollo humano como un nivel de calidad de vida en el que el ser humano figura como el centro del desarrollo como se plantea en su informe del año, donde la seguridad nacional debe ser lo mismo que seguridad humana la que a su vez está basada en gran medida en el bienestar del ser humano a través de condiciones económicas y sociales objetivas.

El PNUD ha señalado siete componentes básicos de la seguridad humana que reflejan aspectos tanto de la seguridad nacional como de la seguridad internacional, las cuales se exponen en el siguiente cuadro:

<i>Cuadro 1.2. Dimensiones sociales asociadas a la seguridad nacional</i>
1. Seguridad Económica: Requiere de una fuente segura de ingresos proveniente de trabajo productivo y remunerado; seguridad en las fuentes de empleo; acción sobre la mala distribución del ingreso y la pérdida de poder adquisitivo.
2. Seguridad Alimentaria: Sugiere que la población cuente con los accesos físicos y económicos a alimentos básicos.
3. Seguridad en la Salud: Es la situación de inseguridad producida por la existencia y diseminación de enfermedades infecciosas y parasitarias en las zonas más vulnerables del mundo y en los padecimientos propios de países altamente industrializados.
4. Seguridad Personal: Comprende los fenómenos que acentúan los factores de riesgo, vulnerabilidad e inseguridad en la sociedad (asesinato, robos, violencia, prostitución, narcotráfico) y su impacto sobre grupos vulnerables (mujeres y niños).

¹⁴Ibíd., p.17.

¹⁵Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Anual (1994).

5. Seguridad Comunitaria: Se refiere al hecho de la pertenencia a un grupo social, étnico o racial que genera una competencia por la preservación cultural, lo que puede derivar en situaciones de conflicto, violencia o discriminación intergrupales.
6. Seguridad Ambiental: Sostiene que los seres humanos dependen para su óptimo desarrollo, de un ambiente físico saludable.
7. Seguridad Política: Supone en forma primordial, el respeto a los derechos humanos elementales, problemas de transición en los regímenes políticos y fenómenos de represión estatal.

Fuente: Elaboración propia

Como ocurre frecuentemente en ciencias sociales, el concepto de seguridad nacional nos ofrece dificultades para definirla por sus diferentes y diversas perspectivas tanto teóricas como empíricas debido a que cada Estado lo establece en función de las realidades que observa en su circunstancia histórica, política, económica, social, militar y por supuesto internacional, por lo tanto, se manifiesta como un proceso continuo de dinámica propia, es decir, coyunturalmente importante, de acuerdo a las condiciones internas, y el ambiente internacional y, que son en última instancia los condicionantes para que la doctrina, las estrategias y las amenazas a la seguridad nacional y el Estado evolucionen, se apliquen y redefinan continuamente.

Adicionalmente, la seguridad nacional está compuesta de elementos que difícilmente se puedan medir o cuantificar, ya que algunos de ellos llegan a ser intangibles como la cultura, el nivel democrático, de transparencia y nivel de corrupción en las instituciones, o el nivel de orgullo nacional, que son parte de lo que un Estado defiende, ya que forman parte de su soberanía.

Cabe mencionar precisamente que uno de los conceptos más asociados a la seguridad nacional es el de soberanía, al grado de que hay un consenso entre políticos en entender la seguridad nacional como soberanía nacional, a su vez vista en la mayoría de las veces como independencia y autonomía alimentaria, económica, política, democrática o de cualesquiera de las modalidades incluidas o no por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como podría ser la seguridad energética, la seguridad competitiva o bien la seguridad global.

Sabemos que las primeras ideas sobre seguridad nacional las cuales no llegaron a ser escuela teórica, surgen de la evolución política internacional de finales del siglo XIX. En ese periodo, el componente primordial en las estructuras del poder de los Estados se sustentaba en su visión geográfica, ya que de ella emanaba su sentido estratégico que llevaba una clara referencia geopolítica y al manejo de capacidades e instrumentos para abrir mercados y proveerse de fuentes de materias primas.

Más tarde, la experiencia de la Sociedad de Naciones a principios del siglo pasado, la crisis económico-financiera de 1929 y la Gran Depresión de los treinta produjeron una teoría de seguridad nacional enfocada a la democracia, el arbitraje, el desarme y la seguridad colectiva;¹⁶ sin embargo, el estallido mismo de la Segunda Guerra Mundial, evidenció que la geopolítica era ya limitada para analizar, explicar y predecir la complejidad derivada de la mayor interacción en escala internacional de los Estados, y el acortamiento de las distancias con propósitos políticos, económicos, militares o geográficos.

En la posguerra, durante los peores años de la Guerra Fría (1945 y 1989), la red de esquemas tácticos de defensa creados en los cinco continentes dentro de la estrategia de contención del poder político, militar y nuclear, delinearon la política de seguridad nacional de un grupo de naciones como Estados Unidos, Inglaterra, Rusia y Francia y otros miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ello, con el objetivo de hacer frente a lo que individualmente consideraban en ese momento como su principal amenaza: el avance del comunismo, y en el otro, la defensa y promoción como es hasta el día de hoy del funcionamiento de sistemas democráticos y de mercado con participación externa.

De ahí que la acción política, y por lo tanto la seguridad nacional, tenía un propósito defensivo que fue funcional y operativamente exitoso en las décadas posteriores al final de la II Guerra Mundial y que dieron pie a las recientes interpretaciones de la seguridad nacional creadas a partir de la Caída del Muro de Berlín en 1989, y que entre otras cosas mostraron un enfoque novedoso al contar con elementos específicos y temáticos de orientación fundamentalmente geopolítica y económica más cercana a la realidad de esos años de Guerra Fría.

El mismo Aguayo, junto con Bagley, planteó que "desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder, principalmente militares, ya que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados- nación. En el caso de los Estados Unidos, la memoria de una guerra devastadora y el enfrentamiento con la URSS llevó a que su seguridad nacional y en realidad la del Hemisferio Occidental y por su puesto de Las Américas se conceptualizara en términos realistas y, por tanto, en función de consideraciones militares, políticas o geoestratégicas, en buena medida porque tenían un

¹⁶Baldwin, D. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26. En Barnett, J. (2001). *The Meaning of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. Bloomsbury Academic, Londres.

poder económico y la capacidad militar para implementarla en una escala continental y mundial”¹⁷

Posteriormente, esta visión realista de la seguridad se vio desalentada por varios factores: el surgimiento de las agendas económicas, particularmente comerciales y de los temas asociados a este, y luego llegaron los temas ambientales durante las décadas de los años setentas y ochentas y más tarde con la aparición de los problemas relacionados con otros temas sociales y derechos humanos, en particular del desarrollo y de identidad como el dramático renacimiento de rivalidades étnicas y religiosas en los Balcanes durante la primera mitad de los noventas, al igual que los asuntos de género y de igualdad.

También resurgieron otros temas como la explosión demográfica en los países pobres acompañada de un aumento de la migración hacia los países ricos, al igual que el incremento de las fuerzas terroristas y del crimen organizado en 1990 y el avance del narcotráfico,¹⁸ con lo cual el concepto de seguridad nacional adquirió otra dimensión más amplia, más general y más humana muy de la mano y compatible con la visión del PNUD.

Además de la mencionada Agenda del Desarrollo, se relacionaron otros temas con la seguridad nacional como la globalización, el comercio internacional, el flujo de capitales, los movimientos del factor trabajo como la migración, la innovación y el conocimiento, la eficiencia, la educación junto con la capacitación y el entrenamiento, y otros como la desregulación económica de sectores como el energético (seguridad energética), la transparencia, la protección de los derechos humanos y de propiedad intelectual, la alimentación (seguridad alimentaria) y la menor participación del Estado en el sistema económico, que en conjunto se pueden sintetizar en el concepto de seguridad competitiva o seguridad de mercado (esta última definición es propia).

Con el fin de la Guerra Fría, estos problemas se convirtieron entonces en manifestaciones regionales que la nueva lógica de seguridad nacional, basada en una perspectiva geográfica y económica, fueron incluyendo cada vez más elementos como los mencionados en el párrafo anterior, en ese momento relativamente nuevos y más específicos como los relativos a narcotráfico, migración y gobiernos antidemocráticos y favorecedores de actividades ilícitas que evidentemente marcaron nuevamente la agenda

¹⁷Aguayo, S., & Bagley, B. M. (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Siglo Veintiuno Editores. México. pp.19-20.

¹⁸Ellsworth, Robert. (1997). America's security interests for the new century". Bulletin Washington D.C. Atlantic Council of the United States. En M. Lowi, B. Shaw (2000). Environment and Security: Discourses and Practices. Palgrave Macmillan UK. pp. 1-4.

de política internacional estadounidense después del 11 de septiembre por la connotación de amenaza de estos temas a la seguridad nacional estadounidense.

Por ello, bajo el todavía sistema multipolar de intereses internos y externos, la definición conceptual de la seguridad nacional exigió una orientación plural, global e interdisciplinaria haciendo diferencia de la vieja concepción de seguridad nacional al más puro estilo del poder duro, es decir, a las funciones tradicionales del Estado como las amenazas y uso de las fuerzas militares.

Era el momento histórico donde teníamos, desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales, una visión estado-céntrica por el dominio casi absoluto del paradigma realista y la relativa debilidad del idealismo, preponderaban el peso de lo militar y el uso de la fuerza como elementos preponderantes.

Es en ese nuevo contexto histórico de veinte años contados a partir del 11 de septiembre de 2001 es que comenzó a revisarse el enfoque de la seguridad, al igual que empezaron a redefinirse las nuevas condiciones y tendencias de la sociedad internacional, donde también se promovía y se daba un proceso dinámico de cambios y reformas de estructuras clásicas o tradicionales del Estado motivadas por el cambio de orientación en el modelo económico.

De ahí que, desde entonces tuviéramos al menos tres fuerzas motoras de cambio en las relaciones internacionales: primero, la mayor participación de nuevos actores; segundo, la disminución de la fuerza militar y su transformación en instrumentos de poder un tanto más blandos sin llegar a serlo; y tercero, el surgimiento de los intereses económicos y la revaloración de los temas de la competitividad, el medio ambiente, la estabilidad y el bienestar social mediante el desarrollo y los derechos humanos.

R.B.J. Walke crea una noción de la seguridad en torno al nuevo perfil de los Estados al afirmar lo siguiente: “ya no son en lo individual o en el sistema internacional (los Estados), los únicos actores que definen políticas, por lo que la visión de la seguridad no puede ser estática, como en la perspectiva normativo-tradicional, debido a la dinámica social del propio Estado”.¹⁹

Por esto, en un segundo grupo de ideas similares, el término de seguridad nacional puede entenderse desde dos grandes perspectivas: Por un lado, la definición tradicional basada en el pensamiento realista que se circunscribe a las amenazas militares surgidas por las acciones de otros Estados, y que pone, por tanto, en riesgo a este; por el otro, a la

¹⁹En Castillo, Fernando. (2000). Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los umbrales del siglo XXI. Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. México. p.10.

reconceptualización o “visión ampliada que plantea no solo la posibilidad de afectar las funciones tradicionales y el crecimiento o ejercicio del poder de un Estado, sino que involucra un rango mucho más amplio de relaciones entre fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, educativos y competitivos, que bosqueje las acciones que deban tomarse para poder hablar de seguridad en un sentido más amplio e integral”.²⁰

Esta es, de hecho, la definición que creemos cumple con los requisitos de precisión y amplitud necesaria para nuestros días por ser, la más ajustada a la cada vez más compleja realidad actual de las relaciones internacionales y de la política exterior para el caso estadounidense que, por su misma complejidad, campo de acción y aplicación, incorpora a casi todas las dimensiones de lo social, lo económico, competitivo y lo militar.

Tal vez se corre el riesgo de ser lo contrario, de ser precisa por abarcar varios aspectos, es decir, que caiga en la generalidad, pero sin lugar a duda es más ajustada a la sociedad internacional del siglo XXI donde se interrelacionan una diversidad de fenómenos en una visión amplia e integral.

Para el caso específico de Estados Unidos podríamos decir que su estrategia de seguridad nacional está establecida en el corto plazo por su proyecto nacional, que incluye un conjunto de lineamientos, estrategias y objetivos de una nación para el corto, mediano o largo plazo.

En su caso, ello tendrá como principal referencia los principios constitucionales o legales, así como las reglamentaciones secundarias.

Bajo estos nuevos criterios la seguridad nacional se convierte en una función estatal que refleja la capacidad de conservación y supervivencia que posee cada Estado con el fin de buscar la estabilidad y la consecución de todos los objetivos e intereses nacionales, tanto internos como externos mediante la política exterior como lo plantea Serrano.²¹

Esto nos lleva a tomar en cuenta la propuesta que hace Cambone para el análisis de la seguridad nacional donde los intereses nacionales están puestos primordialmente en aspectos sociales. Este investigador sugiere que un Estado definirá su estrategia de seguridad nacional con base en una “perspectiva de temas” o en una “perspectiva de intereses”, y aunque deja muy claro que una no necesariamente excluye a la otra, en donde

²⁰Hernández, Martín. (2001). El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional. INAP. México. p.5.

²¹Martínez Serrano, A. (2001) ¿Qué es la seguridad nacional? México. Recuperado desde www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.

sí hay diferencias entre diseñar una política exterior de temas e intereses como creemos es el caso más recurrente en la política exterior de Estados Unidos de la actualidad.²²

Desde nuestro punto de vista, la seguridad nacional tiene origen y destino y por ello converge en el interés nacional, tanto en lo económico como en lo financiero representado por las empresas estadounidenses en todo el mundo, o en el interés temático como la sustentabilidad del medio ambiente y la estabilidad de la economía mundial.

Por ello, cuando se opta por la perspectiva de temas para analizar el logro de la seguridad nacional de un Estado, hay que tomar en cuenta que se tiene un fundamento en el bienestar, la paz y la estabilidad mundiales, y que la manera o medio de alcanzarlos es trabajando de la mano con gobiernos de otras naciones y cooperando con instituciones multilaterales y del derecho internacional, como el multilateralismo.

Así, por ejemplo, la seguridad y estabilidad económica y financiera es delegada al Fondo Monetario Internacional o en general a las instituciones de Bretton Woods, al Consejo Europeo, a los bancos centrales o a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y parece cada vez menos una responsabilidad única de los propios Estados y más un asunto global.

A nivel internacional sabemos que existe una agenda global dividida en temas sociopolíticos, financieros, económicos, militares, medioambientales y hoy de manera destacada y prioritaria de salud donde también en casos cada vez más frecuentes se sacrifica independencia y soberanía para proteger los intereses mundiales y se trabaja en acuerdos, coaliciones o intervenciones en favor del bienestar colectivo internacional.

Esta visión basada en la idea de compartir costos y responsabilidades porque vivimos y usamos los mismos recursos del planeta es planteada por algunas potencias por la influencia que tienen dentro de los organismos internacionales. Por su parte, los países subdesarrollados también la adoptan, ya que les da la capacidad de organización y defensa frente a las grandes potencias militares o económicas.

Con respecto a la perspectiva de intereses podemos decir que el interés nacional y la seguridad del Estado consisten en defenderse de las amenazas que vienen del exterior, lo que para algunos se resume en un asunto de soberanía. La manera de defender su seguridad e interés nacional es a través de instrumentos internos, mediante la intervención directa y unilateral y el uso de los recursos multilaterales mediante los organismos internacionales

²²Cambone, S. A., Garrity, P. J., & Shepherd, A. J. K. (1998). A New Structure for National Security Policy Planning. CSIS Press. pp. 8-14.

utilizados siempre y cuando convenga a los intereses soberanos, y de las grandes potencias como lo hace el mismo Estados Unidos.

La política exterior estadounidense desde una perspectiva institucional divide los temas de su agenda internacional en prioridades importantes y prioridades poco importantes, en una perspectiva propia de contexto histórico de Guerra Fría, pero que a partir de los hechos del 11 de septiembre se ha regresado a ella por las condiciones de amenaza e inseguridad.

Una vez que se han vislumbrado las generalidades del término soberanía, nos enfrentamos a las interrogantes enfocadas en la esencia del análisis de la seguridad estadounidense y su política exterior que pueden ser planteadas de la siguiente manera: ¿cuáles son los objetivos, intereses y valores de un Estado? ¿Quién los define? ¿De qué o de quién hay que protegerlos?, ¿de dónde proviene y cómo se presenta el riesgo? ¿Qué instrumentos se usan o usarán para enfrentar la amenaza? ¿A qué costo y por cuánto tiempo? ¿De qué magnitud es la fuerza o poder real del enemigo? ¿Qué costos y consecuencias traerá para sí y para los demás en su contexto regional o internacional?

La naturaleza compleja de estas preguntas o los temas que involucra responder nos lleva a la necesidad de buscar un marco analítico que nos ayude a responder. primero, las preguntas más generales, y posteriormente las más específicas.

El marco conceptual y analítico que sigue este trabajo es aquel que considera la seguridad como una forma de medir la estabilidad de relaciones de conflicto o amenaza, con frecuencia a través de políticas de acción ordinarias y extraordinarias o bien de clara intervención cuando son consideradas necesarias como es el caso de Irak o Afganistán, ya que atentar contra la seguridad nacional representa una violación deliberada de las reglas que amenazan la existencia del Estado.²³

La dinámica de esta lógica es que para hablar de hechos que van en contra de la seguridad nacional, deben quedar definidas las amenazas que van en contra de la existencia de otro u otros actores que cuentan con la capacidad para generar daño mediante diversos medios.

Esta perspectiva sugiere que la seguridad nacional no debe ser vista como una circunstancia siempre positiva, y que cuando sea amenazada se le transfiera al terreno de la negociación más que a la confrontación o el conflicto militar abierto a excepción del

²³Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J., & de Wilde, J. H. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Pub. pp. 21-45.

terrorismo donde la posibilidad de negociación no es opción por el momento ni tampoco creemos que lo sea en el futuro.

La ventaja de este marco de referencia es que nos permite trascender la perspectiva clásica al no limitar al Estado como único objeto de referencia y no mantener un criterio estricto para reconocer asuntos como la negociación como parte fundamental de la agenda de seguridad.

Por ello, podemos decir que hay una visión de análisis que responde a la evolución histórica de la seguridad nacional; la realista tradicional, y la neorrealista; otra más, muy pragmática que se mueve a través de lógicas políticas y de la agenda (perspectiva de temas y de intereses); una tercera, que trae un esquema bien definido de actores y acciones que ve a la seguridad nacional en términos negativos; y en última instancia una visión que toma como actor principal no al Estado sino al individuo (seguridad humana).

Con estas categorías presentes se hace más accesible el concepto de seguridad nacional aplicado a la toma de decisiones en la política exterior estadounidense tanto en los asuntos económicos y financieros como en los relativos a temas militares o derechos humanos.

El Interés Nacional

A principios de los años cincuenta Morgenthau argumentó que la política exterior de un país podía ser explicada si se toma en cuenta que el principal criterio de su aplicación es el interés nacional. Si tal fuera el caso y, esta afirmación fuera del todo cierta, entonces podrían interpretarse y preverse con relativa facilidad las decisiones de política exterior de los Estados, lo que en evidentemente no ocurre por la naturaleza impredecible y cambiante de los actores internacionales.

Por ello, habría que definir con mayor precisión el importante concepto del interés nacional desde una perspectiva aplicable y concreta para estar en mejores condiciones para desarrollar los marcos teóricos y paradigmas que explican la política exterior.

El mismo Morgenthau aseguraba que la integridad territorial, la soberanía nacional y la integridad cultural constituyen el núcleo de los intereses nacionales, porque solamente estos tres elementos son capaces de definir con precisión qué es lo esencial para la supervivencia de un Estado-nación.

Morgenthau estableció tres objetivos que en su concepción guardarían la política exterior de las naciones; sin embargo, estas ideas mostraron problemas de interpretación ya resultaron demasiado generales debido a que casi cualquier cosa podría caber dentro de esa

definición, y por lo mismo, se convirtieron en un reto interpretativo para quienes toman las decisiones sobre la actuación del Estado al no saber específicamente, si por ejemplo, el comercio exterior o la estabilidad de las finanzas públicas y el financiamiento en su caso de un déficit es parte o no del interés nacional de un país.

Peor aún, puede ocurrir que agentes externos apliquen acciones que puedan atentar contra el interés nacional sin que esté completamente claro si lo que se persigue forma parte o no de los mismos.

Con ello, además, la explicación de la política exterior estaría apartada de un contenido sin una orientación moral; pragmática o basada en principios legales, aspectos que estarían identificados claramente con la escuela idealista de las relaciones internacionales; y que por cierto, ha estado en desuso cuando se aplica a la política exterior de Estados Unidos desde hace décadas.

Los estudiosos de la política exterior estadounidense usaron, aplicaron y desarrollaron el marco realista basado en los conceptos de seguridad nacional e interés nacional convirtiéndolos en las herramientas de análisis más importantes de la sociedad internacional en los años cincuenta y sesenta. Primero debido a la influencia de la Segunda Guerra Mundial y después a los eventos de la llamada Guerra Fría y al propio desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina independiente.

De hecho, la influencia del realismo como teoría y el concepto de interés nacional como referencia de la actuación de la política exterior se convirtió en la referencia teórica y práctica dominante en las décadas de los años sesenta y setenta, pero más adelante en los años ochenta, y el concepto de seguridad nacional comenzó a surgir como elemento clave en la conducción de la política exterior en sustitución del interés nacional.

Tan es así, que la actuación estadounidense sigue estando guiada por estos principios del interés nacional hasta hoy día, si consideramos con las debidas restricciones, al neorrealismo como una extensión y no como una teoría independiente del realismo.

Además, en los últimos cincuenta años los conceptos de interés nacional y seguridad nacional siguen teniendo una importante influencia entre la opinión pública en la comunidad académica, el Congreso y en muchos de los funcionarios responsables de las decisiones de política exterior, lo cual puede verse tanto en los principales diarios, las publicaciones especializadas y los discursos políticos, así como en la producción científica académica de centros de investigación, institutos y departamentos en universidades de Estados Unidos y todo el mundo.

Sin embargo, a pesar de la fuerza explicativa del concepto, en algunos casos específicos como la Guerra de Vietnam y el *Watergate*, el concepto del interés nacional mostró sus limitaciones, ya que se usó para intentar justificar actitudes norteamericanas excesivas en contextos específicos, lo que la llevó inevitablemente a ser altamente cuestionada por servir como coartada de intervenciones militares y participación en diversos conflictos.

Un concepto equivalente al interés nacional, el de adaptación, que surgió en los años sesenta se extendió por veinte años, pero no logró ser parte de alguno de los paradigmas dominantes, y por tanto no logró suficiente influencia no solo académica sino tampoco política en la toma de decisiones de política exterior como sí fue el caso del interés nacional.

Dada esta poca influencia, no duró mucho entre funcionarios y académicos, por lo que no puso en riesgo el dominio del concepto de interés nacional ya que también sus referencias empíricas y normativas son muy generales, ya que al analizar situaciones específicas hace pensar que las naciones no solamente se adaptan a las condiciones coyunturales imperantes en un momento dado, sino que toman en cuenta sus necesidades y los aspectos de supervivencia y crecimiento del Estado al momento de delinear su política exterior. De ahí que este concepto no haya escapado a la influencia del idealismo al momento de su aplicación, resultando en esa poca y efímera influencia.

Más influyente que adaptación e inclusive tanto o igual que el de interés nacional es el concepto de poder nacional, pero por su ambigüedad resulta mucho más difícil de definir, precisar y aplicar a circunstancias particulares, ya que ello implica el uso o no de la fuerza donde su versión militar es el grado y la expresión máxima del uso del poder duro.

Las obras que más éxito han tenido en la elaboración teórica del efecto del poder nacional en la política exterior han sido el proyecto DON de Rummel²⁴ y el trabajo centrado alrededor de la llamada pre-teoría de Rosenau.²⁵

El trabajo de Rummel ha suministrado, hasta la fecha, la investigación empírica más sistemática de los diversos indicadores del poder nacional, desde el punto de vista de los atributos nacionales, pues llegó primero a identificar y luego a manejar unas doscientas variables relacionadas.

También Hans Morgentau, identificó los recursos del poder y después desarrolló lo que consideró son los errores más importantes que se cometen al evaluar el poder de los estados:

²⁴Rummel R.J. (1968). Domestic attributes and foreign conflict. Quantitative International Politics. J.D. Singer (ed.). The Free Press, New York, USA.

²⁵Rosenau, J.N. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. En Farrell, R.B. (ed.). Approaches to Comparative and international Politics. (1966). Northwestern University Press. Evanston, USA.

El primero de estas fallas de los Estados era no tener en cuenta que el poder de los Estados es siempre relativo, lo que resulta en uno de los mayores problemas con el comportamiento inicial de atributos nacionales. De esta forma, un estado puede tener mayor o menor poder independientemente de cómo se mida a causa de acciones dirigidas por sí mismo, y en su caso, sería evaluado en función del incremento del poder de otros estados o agentes.

El segundo, es que el poder del Estado nunca es permanente, aspecto relacionado con el hecho de que lo que puede ser preeminente y prioritario en un momento, puede no ser tan importante como otros factores en otro tiempo y espacio. Los tiempos políticos internos y externos son cambiantes, y por ello, más difícil de establecer un solo criterio de decisión y actuación.

El tercero es la falacia de un solo factor, que atribuye demasiada importancia a un elemento del poder como la fuerza o poderío militar y/o naval o en los objetivos económicos del Estado.

El problema para definir el poder es encontrar el equivalente más acertado a su referencia empírica; por la tanto, debemos entenderlo en primera instancia como capacidad y luego en cualquiera de sus aplicaciones: capacidad de influencia, desarrollo económico y social (poder blando) y coerción o fuerza (poder duro).

De todos estos conceptos, el que parece ajustarse más al objetivo último de las relaciones internacionales es el de capacidad, aunque también presenta serios problemas de identificación, ya que puede hacer referencia a capacidad militar, capacidad de acción, capacidad de defensa o capacidad geopolítica, geoestratégica o bien una más importante, la capacidad económica o competitiva la cual también es extensa y de la que en gran medida podrían depender las demás, o en su caso la aparición de varias o todas estas manifestaciones de capacidad y poder en un mismo momento.

Morgentau pudo dar algunas explicaciones generales sobre política exterior estudiando los atributos o características del Estado por lo que no fue accidental que tres de las principales variables independientes que seleccionara: tamaño, desarrollo económico, y política, constituyeran una reducción de la lista de elementos del poder presentada por el mismo, sino un ordenamiento preciso y comprobable de su potencia relativa.

Dentro de la capacidad estratégica, podemos hacer referencia a la capacidad financiera, productiva, de recursos materiales y humanos, o bien, la capacidad tecnológica que es importante para entender la posición de fuerza, influencia y poder que tienen las naciones

frente a sus contrapartes. Las naciones son hoy poderosas debido a su poder económico, financiero y tecnológico, y en segundo lugar, a que son fuertes en el sentido tradicional que se identifica con lo militar y el uso de la fuerza, las cuales a su vez están en función de su capacidad estratégica.

Hoy en día, es necesario un equilibrio entre poder duro y poder blando, aunque el primero sigue predominando y dentro del mismo el componente militar en términos de seguridad e interés nacional siga estando por encima del económico y sea el más importante en términos relativos.²⁶

En ese sentido surgieron nuevos conceptos que sirvieron para guiar el estudio de la política exterior como la idea de status que relaciona los objetivos de la política exterior al mantenimiento de una serie de condiciones de poder militar y capacidad económica.

Alternativamente a esta visión, Morgentau y Rummel indican que son las características diferentes de los Estados las que explican los comportamientos de política exterior, idea que dio como resultado una tipología de comportamiento de los Estados de acuerdo a dos situaciones clave en la política exterior: conflicto y cooperación.

Los patrones que seguirían al primero serían disuasión, Guerra Fría, y sanciones negativas; en el caso del segundo, ayuda y tipos de cooperación por regiones geográficas.

Otro esfuerzo notable para especificar la relación entre el poder nacional y la política exterior, ha estado asociado con la pre-teoría de Rosenau, el cual introdujo otras dos variables independientes que lo hicieron desviarse aún más de las nociones sobre poder nacional de Morgentau: penetración y área de problemática, que cuando se les examina se ven como una crítica idealista muy compleja inmersa en la propia concepción de Morgentau de poder nacional al asegurar que: “las naciones son poderosas porque son soberanas”. Morgentau suponía que si un Estado-nación es soberano, tiene completo control de su pueblo, recursos y territorio.

Este supuesto junto con la noción de que las naciones no deben interferir en los asuntos internos de las otras, tiene más características de legalidad formal e idealismo, que de realidad empírica sobre todo para el caso de Estados Unidos.

Por su parte, la idea de penetración se transformó en una forma de describir algunas de las formas de intervención encubierta, tales como la inversión económica mediante capitales financieros de portafolio o inversiones directas.

²⁶Nye, J. S. Jr. (2003). La paradoja del poder norteamericano. Taurus. España. Cap. I, pp. 25-30.

Igualmente, en los años sesenta y setenta, los estructuralistas desarrollaron la teoría de la dependencia, donde una nación ejerce influencia sobre otra participando en sus procesos económicos o políticos internos.

La misma idea de penetración fue potencialmente radical porque pone en duda el segundo supuesto del paradigma realista respecto a la clara separación de la política interna y externa de un Estado. Para Rosenau, las consecuencias más radicales fueron frenadas de golpe por el desarrollo de la teoría de la adaptación, que postula el bloqueo de las penetraciones como uno de los propósitos de la política exterior.

Una más de las ideas planteadas en la pre-teoría de Rosenau es el concepto de *área problemática*, el cual también tuvo repercusiones radicales para el paradigma realista al atacar su tercer supuesto: de que todos los aspectos de las relaciones internacionales pueden reducirse a una sola: la lucha por el poder. En ese sentido, Rosenau sostiene que las áreas problemáticas pueden ser tan diferentes que no solo van a provocar variantes en los procesos de toma de decisión internos, sino también en el comportamiento que se da entre naciones. Lo mismo sucede con el concepto de penetración, donde Rosenau no tuvo la intención de seguir algunas de las consecuencias más radicales de su propio pensamiento.

La pre-teoría de Rosenau tuvo una inmensa influencia dentro del subcampo de la política exterior y entre los conductistas probablemente tuvo más repercusiones que las de Morgentau. La conceptualización de la política ha variado de forma considerable desde la noción realista de Morgentau expuesta en 1951 en el sentido de que se trata de una política sustantiva que abarca metas, medios y razón.

El mismo Rosenau reconoció que uno de los mayores problemas de la pre-teoría es que nunca definió que es el comportamiento en la política exterior, y en su lugar, aseguró que los genotipos son capaces de predecir el comportamiento en materia de política externa. Sin embargo, la correlación negativa, indicó que los genotipos no predicen de manera adecuada situaciones de conflicto-cooperación, sino que las naciones más grandes económicamente hablando, es decir las desarrolladas, no solamente se involucran en más conflictos sino también en más cooperación. Esto quiere decir que el tamaño y desarrollo de los países y sus políticas predicen la participación de los mismos en el escenario internacional, más que tener una intención de manejarse entre conflicto y cooperación.

Otras aportaciones aclararon esta cuestión y reconceptualizaron el comportamiento en política exterior para reducirlo a seis variables: 1. Orientación o no al cambio; 2. Acción independiente o conjunta; 3. Compromiso; 4. Afectación (intensidad y dirección); 5. Aceptación / rechazo de propuestas, y 6. Consecuencia externa. Todas ellas han intentado

investigar sistemáticamente las variables y los conjuntos de variables que intervienen para ver qué patrones de comportamiento resultan.

Entre ellos, Maurice East²⁷ descubrió que las naciones más grandes tienden a actuar solas, a tener afectaciones más negativas que las naciones pequeñas debido a que sus actos son más rechazados, y a que tienen más influencia externa, por ejemplo, debido a que otras naciones responden a sus actos. El tamaño explica gran parte de su comportamiento en política externa, incluyendo solo el aspecto de participación, sino cierto tipo de conflictos como pueden ser expresiones de hostilidad, y el rechazo de propuestas.

La toma de decisiones ha suministrado el tercer punto central de importancia en la elaboración de conceptos explicativos de la política exterior o aquellos directa o indirectamente relacionados.

Entre los trabajos sobre política exterior con un enfoque de toma de decisiones, está el desarrollado por R. C. Snyder, Bruck y Sapin²⁸, publicado por primera vez en 1954, considerado en su momento un punto de vista nuevo e innovador capaz de dar una alternativa al enfoque prevaleciente basado en la política del poder. El marco conceptual es muy diferente a los anteriormente explicados y su utilidad emerge por la posibilidad que brinda de resolver problemas conceptuales del paradigma realista.

Algunos podrían rechazar esta conclusión al decir que la toma de decisiones, y otros marcos conceptuales como el análisis de sistemas, las teorías de la comunicación, y la teoría de juegos, son opciones del paradigma realista, pero es claro que los marcos son radicalmente diferentes debido a los conceptos que introducen, y a que comparten ciertas características con los paradigmas, en el sentido de que tienden a hacer sus propios programas de investigación especializados, con peculiares formas de análisis, como la inclinación hacia la propia toma de decisiones y las dinámicas de grupo o la fascinación de las matrices por parte de la teoría de juegos.

Estos marcos de referencia conceptuales han suministrado sin lugar a duda una división del trabajo dentro del campo, o incluso de un subcampo, más que construir un conjunto de supuestos que pueden dar un foco coherente para unir las divisiones dentro de una disciplina, ya que no se les llama paradigmas. No se puede decir que los marcos conceptuales estén fuera del paradigma, a menos que rechacen sus supuestos y den una visión alternativa del mundo.

²⁷East, M. (1975). Explaining foreign policy behavior using national attributes. Ponencia presentada de la American Science Association, San Francisco, USA.

²⁸R. C. Snyder, H. Bruck y B. Sapin. (1954). Decision-Making as an Approach to Study of International Politics. Princeton University Press. New Jersey, USA.

Ninguno de los marcos teóricos más importantes utilizados dentro del campo de la política exterior ha dado una imagen diferente de toda la política mundial. Lo que han hecho, es tratar de aclarar un aspecto del mismo generalmente presentado como interrogante dentro de un subcampo de estudio tomando prestados elementos de otras disciplinas por lo general de la ciencia política, el derecho, la administración pública o la economía.

Pero, la economía y la administración pública, y más tarde, la psicología social, hicieron muchos aportes en cuanto a la dirección de las investigaciones en el tema. Como sucede con otros marcos, el caso de la toma de decisiones fue aplicado a políticas internacionales donde los estudiosos tendieron a ser conservadores por lo cual solamente cambiaron lo que necesitaban para resolver interrogantes inmediatas.

Todo este cambio en las concepciones fue producto de la necesidad de resolver problemas de investigación y un método para lograrlo, y un recurso de innovación fue tomar marcos conceptuales de otras disciplinas y convertirlos en enfoques interdisciplinarios.

De ahí que estos marcos teóricos “reforzados” o de nueva generación se convirtieran en criterios mediante los cuales se evalúan los antiguos conceptos y explicaciones. En el caso por ejemplo de toma de decisiones, la promesa inicial fue reemplazar, o al menos complementar, la importancia que se daba al interés nacional.

Hay otros trabajos basados en la psicología social que parten de la hipótesis de que las características personales de quienes toman las decisiones afectan la política exterior bajo las siguientes condiciones: cuanto mayor es el interés de los individuos en asuntos externos, tanto menor es su entrenamiento, y son menos sensibles al entorno.

Al utilizar el análisis de contenido para delinear las características de la personalidad, el conductismo descubrió que los líderes más nacionalistas generalmente son más conflictivos y están menos dispuestos a comprometer recursos, mientras que los de personalidad cognoscitiva más compleja cooperan más y tienden a ocuparse en acciones, y no en comportamiento verbal.

Asimismo, los líderes con marcado nacionalismo, de baja complejidad cognoscitiva, mente cerrada, y sin confianza en su capacidad de controlar situaciones, tienden a ser más conflictivos y más proclives a tratar de influenciar unilateralmente a otros estados y a los agentes y grupos de interés como legisladores y empresarios que participan en las decisiones.

La integración del trabajo de la toma de decisiones con los atributos nacionales descritos en los genotipos de Rosenau tienen una vinculación con el enfoque de Morgentau sobre poder nacional, e indican no solamente en qué forma el poder puede afectar la definición de situaciones, sino cómo las percepciones, los procesos y quiénes toman las decisiones afectan el uso del poder nacional en la política exterior.

De igual importancia para establecer la coherencia investigadora del campo es la liga entre la toma de decisiones bajo la crisis y los intentos de otros subcampos para explicar la política internacional y el conflicto.

La otra crítica de importancia a los supuestos anteriores surgió del interés por la toma de decisiones, denominado enfoque de la burocracia política que está basada en una teoría desarrollada por economistas con una aceptación cada más generalizada entre internacionalistas y estudiosos en general de las ciencias sociales y que lleva el nombre de la elección pública.

Allison y Halperin²⁹ en su mayor contribución señalaron que la política exterior no se hace a través de cálculos racionales sobre el interés nacional, sino mediante el jaloneo de intereses conflictivos burocráticos e incluso personales. Estos intereses afectan la política no solo en forma directa cuando se discuten cuestiones de fondo, si no también antes, por variables informativas y de organización cuando se hace la instrumentación burocrática de las decisiones de política exterior.

Aun a pesar de que hay muchas pruebas de casos que apoyan la plausibilidad de esto, es necesario especificar las condiciones bajo las cuales los factores burocráticos sobrepasaran otros determinantes de la política. El único trabajo teórico de significado primordial que ha surgido en el área, luego del trabajo de Allison y Halperin, es el de Steinbruner³⁰ que intentó explicar de qué manera la burocracia toma las decisiones y que en varios trabajos también se ha aplicado a los resultados de la integración, particularmente en el caso europeo. Aunque interesante por su planteamiento teórico y políticamente relevante, la explicación de la burocracia política ha sido muy difícil de comprobar de manera empírica.

La contribución del enfoque burocrático a la articulación del paradigma realista tiene dos aspectos; primero, al examinar el rol de la burocracia, algo que los primeros realistas pasaron por alto, sostiene que al analizar las proposiciones burocráticas es posible explicar

²⁹Allison, G., & Halperin, M. (1972). *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*. *World Politics*, 24(S1), 40-79. doi:10.2307/2010559

³⁰Steinbruner J.D. (1974). *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton University Press. New Jersey, USA.

por qué se toma una posición en política exterior y cómo se llega a tomar la decisión. En este sentido, el enfoque burocrático permite una explicación mejor que el basado en la dinámica de grupo de R.C. Snyder, Paige y C.F. Hermann que hace más crítico el análisis político y aboga por una preocupación real por la racionalidad de la política exterior.

Halperin demuestra que muchas decisiones no se toman por razones de Estado sino por causas burocráticas y de política interna. Si los tomadores de decisiones interpretan la política externa desde una perspectiva de actor racional, como en políticas del poder, los estados pueden verse proclives a percibir mal la situación y a tomar acciones que no van a dar resultado por las consecuencias anticipadas que puedan prever.

El último aspecto de la investigación en política exterior fue el que menos se apejó al paradigma realista, pues estuvo dirigido por la preocupación, dentro del campo de la política estadounidense, de evaluar el comportamiento de acuerdo con su coherencia con el modelo democrático.

Morgenthau y Kennan afirman que el público se deja influenciar con demasiada facilidad por la pasión moral como para que se le permita guiar la política exterior. La gente no ve la necesidad de flexibilidad y de compromiso, si no que ve el mundo en términos de malo o bueno, y oscila entre el retiro aislacionista y la intervención violenta para librar al mundo de “maldades” o generar “bondades”.

Para estos teóricos la política exterior tiene que ser necesariamente un asunto de expertos, tener en cuenta el interés nacional y no verse afectada por consideraciones políticas internas. En esta visión el gobierno es el líder de la opinión pública, no al revés.

Esta preocupación dio origen a dos orientaciones en materia de investigación. La primera intenta describir si el público estadounidense en realidad oscila entre el compromiso y el aislamiento. El principal proponente de este punto de vista ha sido Klingberg³¹, quien elaboró la tesis en términos teóricos y la ilustró con datos.

La segunda orientación que emergió de la opinión pública trató de descubrir las formas en que esta potencialmente podría influenciar la política exterior, y luego ver si en realidad tenía un impacto. Gran parte de esta vinculación surgió del tradicional vínculo entre opinión pública y política pública en Estados Unidos. La investigación demostró que las creencias de la gente sobre política externa no afectan el comportamiento de los legisladores ni tampoco el de los electores.

³¹Klingberg, F.L. (1979). Cyclical trends in American foreign policy moods and their policy implications. En C.W., Kegley y P.J. McGowan (eds.). (1979). Challenges to America. Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies. 4(1). Beverly Hills, California, USA.

En otro momento demostró que el apoyo de la gente a la guerra, aunque gira alrededor de los cambios de táctica específicos de un presidente, declinará de manera sistemática en proporción directa al número de bajas (cuando las bajas se elevan a un factor de 10, el apoyo a la guerra declina en alrededor de un 15 por ciento). El rol del Congreso y de la opinión pública puede variar bajo ciertas condiciones y determinar cuáles implican abrir nuevas rutas de investigación.

Luego de la política exterior, la segunda área de importancia mayor para la investigación y la articulación del paradigma, consiste en los procesos sistémicos y los estudios relacionados con las causas de la guerra. Aunque el lenguaje de sistemas apareció hasta bien avanzada la década de los años cincuenta. *Politics Among Nations* se ocupa de los mecanismos sistémicos como el equilibrio del poder, la seguridad colectiva, y el estado del mundo que se supone pueden impedir la guerra, y regular, o por lo menos mitigar la lucha por el poder.

Morgentau trató de mostrar por qué habían fracasado las distintas soluciones para la paz al probar que sus supuestos empíricos eran defectuosos o que no estaban presentes las condiciones necesarias para que funcionaran. La gente decía que los países tienen armas porque buscan pelear y también aseguraba que un gobierno mundial no surgiría. Agregaba que si fuera una opción no funcionaría, porque para que los gobiernos puedan evitar la violencia deben tener autoridad, y la autoridad exige una comunidad preexistente.

Así, como no existe una comunidad mundial, no puede haber un gobierno mundial efectivo. Mediante un análisis de este tipo pudo explicar las anomalías que llevaron al abandono del paradigma idealista al fracaso de la Liga de las Naciones, y al advenimiento de la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte Morton Kaplan³² introdujo el marco sistemático para estudiar el equilibrio del poder al crear un modelo para cada uno de los sistemas, incluyendo algunos modelos hipotéticos. Pudo clarificar y dar explicaciones competentes sobre el equilibrio del poder, de modo tal que pudiera examinarse empíricamente. Las reglas de cada sistema servían de proposiciones por investigar.

Además, la teoría en este campo mejoró al estipular las condiciones bajo las cuales pueden cambiar los sistemas, y por lo tanto, el comportamiento de los actores incluyendo a los Estados, pero a diferencia del marco de toma de decisiones, el de sistemas introdujo pocas novedades, salvo la nomenclatura.

³²Kaplan, M. A. (2005). *System and Process in International Politics*. ECPR Press.

Uno de los trabajos en el área es el de Luard,³³ que abandonó el lenguaje de sistemas y escribió sobre tipos de sociedades internacionales usando como base conceptos y proposiciones de la sociología y la antropología, con las cuales describió diferencias y similitudes de siete sociedades históricas globales a partir de nueve dimensiones: 1. Ideología, 2. Élite, 3. Motivos, 4. Medios, 5. Estratificación, 6. Estructura, 7. Roles, 8. Normas y, 9. Instituciones.

La otra investigación sobre sistemas es la que identificó nuevas tendencias y los cambios fundamentales que pueden conducir al quiebre de sistemas tradicionales de políticas de poder de los Estados-nación. Para su representante más importante, J. David Singer,³⁴ lo más importante del lenguaje de sistemas no era la nomenclatura sino la idea de un nivel de análisis de sistemas: la macro perspectiva.

Para Singer, la creación de una teoría de las relaciones internacionales podría venir de una perspectiva de política exterior que tomara el punto de vista interno de los Estados y luego se dirigiera hacia fuera, o de una perspectiva sistemática que diera importancia, en primer lugar, a las relaciones entre las naciones y su entorno. Creía que los Estados-nación asumían su comportamiento debido al entorno y no por sus características internas.

Según este teórico, la política exterior básicamente es una reacción hacia los otros Estados y una reacción a las condiciones ambientales bajo las cuales cada uno tiene que operar. Creemos que en unos casos sí, pero en otros no, como lo desarrollaremos en el caso del ALCA.

Para Singer, el cambio hacia el conocimiento científico no está en desarrollar modelos completos de sistemas, sino en identificar las características sistémicas, sí, pero específicas que se puedan relacionar como variables independientes o dependientes.

La mayor contribución de Singer fue demostrar la utilidad de la perspectiva de sistemas en comparación con la de política exterior. Charles McClellande³⁵ mostró cómo el nivel de sistemas se puede comparar con el de política exterior y hacerse operativo, lo que constituye un proceso esencial si se va a hacer algún tipo de investigación empírica.

Este debate empezó cuando Kenneth Waltz,³⁶ el padre del análisis de los niveles de análisis, dijo que el sistema bipolar era el más estable, y Karl Deutsch y J. David Singer³⁷

³³Luard, E. (1976). *Types of International Society*. The Free Press. New York.

³⁴Singer, J. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14(1), 77-92. En K. Knorr y S. Verba (eds.) (1982). *The International System: Theoretical Essays*. Princeton. New Jersey, USA.

³⁵McClellande C. (1966). *Theory and International System*. Macmillan Press. Nueva York, USA.

³⁶Waltz, K. (1964). The Stability of a Bipolar World. *Daedalus*, 93(3), 881-909.

³⁷Deutsch, K.W. y Singer, J.D. (1964). Multipolar Power System and International Stability. *World Politics*, 16, 390-406

contestaron que el más estable era el multipolar. Deutsch y Singer sostenían que cuanto mayores fueran las oportunidades de interacción entre naciones, menos atención se dedicaría a cualquier oponente potencial, y cuanto menos atención se diera, menos conflicto habría.

Hoy, en un mundo más cercano a la unipolaridad estadounidense, este debate cobra nuevo interés donde el enfoque ha cambiado ligeramente hacia la discusión sobre la hegemonía absoluta o relativa de Estados Unidos en el sistema internacional, que es el que contiene la estructura de organización formal de las relaciones internacionales.

Richard Rosencrance³⁸ estuvo de acuerdo con todos; creía que los sistemas bipolares producirían pocas pero severas guerras, mientras que los sistemas multipolares producirían guerras frecuentes, pero menos graves. Wolfram Hanrieder³⁹ puso en duda que todo el sistema pudiera caracterizarse como bipolar o multipolar, y sugirió que algunas áreas de cuestiones de fondo contenían aspectos de un sistema, y que otros contenían aspectos de otro.

Morgentau trató de mostrar por qué habían fracasado las distintas soluciones para la paz al probar que sus supuestos empíricos eran defectuosos o que no estaban presentes las condiciones necesarias para que funcionaran. La gente decía que los países tienen armas porque buscan pelear y también aseguraba que un gobierno mundial no surgiría. Agregaba que si fuera una opción no funcionaría, porque para que los gobiernos puedan evitar la violencia deben tener autoridad, y la autoridad exige una comunidad preexistente.

Así, como no existe una comunidad mundial, no puede haber un gobierno mundial efectivo. Mediante un análisis de este tipo pudo explicar las anomalías que llevaron al abandono del paradigma idealista al fracaso de la Liga de las Naciones, y al advenimiento de la Segunda Guerra Mundial.

Por su parte Morton Kaplan⁴⁰ introdujo el marco sistemático para estudiar el equilibrio del poder al crear un modelo para cada uno de los sistemas, incluyendo algunos modelos hipotéticos. Pudo clarificar y dar explicaciones competentes sobre el equilibrio del poder, de modo tal que pudiera examinarse empíricamente. Las reglas de cada sistema servían de proposiciones por investigar.

³⁸Rosencrance, R. N. (1966). Bipolarity, multipolarity, and the future. *Journal of Conflict Resolution*, 10(3), 314–327. <https://doi.org/10.1177/002200276601000304>

³⁹Hanrieder, W.F. (1965). The international system: bipolar or multiblock?. *Journal of Conflict Resolution*, 9(3).

⁴⁰Kaplan, M. A. (2005). *System and Process in International Politics*. ECPR Press.

Además, la teoría en este campo mejoró al estipular las condiciones bajo las cuales pueden cambiar los sistemas, y por lo tanto, el comportamiento de los actores incluyendo a los Estados, pero a diferencia del marco de toma de decisiones, el de sistemas introdujo pocas novedades, salvo la nomenclatura.

Uno de los trabajos en el área es el de Luard⁴¹ que abandonó el lenguaje de sistemas y escribió sobre tipos de sociedades internacionales usando como base, conceptos y proposiciones de la sociología y la antropología, con las cuales describió diferencias y similitudes de siete sociedades históricas globales a partir de nueve dimensiones: 1. Ideología, 2. Élite, 3. Motivos, 4. Medios, 5. Estratificación, 6. Estructura, 7. Roles, 8. Normas y, 9. Instituciones.

La otra investigación sobre sistemas es la que identificó nuevas tendencias y los cambios fundamentales que pueden conducir al quiebre de sistemas tradicionales de políticas de poder de los Estados-nación. Para su representante más importante J. David Singer⁴² lo más importante del lenguaje de sistemas no era la nomenclatura sino la idea de un nivel de análisis de sistemas: la macro perspectiva.

Para Singer la creación de una teoría de las relaciones internacionales podría venir de una perspectiva de política exterior que tomara el punto de vista interno de los Estados y luego se dirigiera hacia fuera, o de una perspectiva sistemática que diera importancia, en primer lugar, a las relaciones entre las naciones y su entorno. Creía que los Estados-nación asumían su comportamiento debido al entorno y no por sus características internas.

Según este teórico, la política exterior básicamente es una reacción hacia los otros Estados y una reacción a las condiciones ambientales bajo las cuales cada uno tiene que operar, creemos que en unos casos sí, pero en otros no como lo desarrollaremos en el caso del ALCA.

Para Singer, el cambio hacia el conocimiento científico no está en desarrollar modelos completos de sistemas sino identificar las características sistémicas sí pero específicas que se puedan relacionar como variables independientes o dependientes.

La mayor contribución de Singer fue demostrar la utilidad de la perspectiva de sistemas en comparación con la de política exterior, Charles McClellande⁴³ mostró como el nivel de

⁴¹Luard, E. (1976). *Types of International Society*. The Free Press. New York.

⁴²Singer, J. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14(1), 77-92. En K. Knorr y S. Verba (eds.) (1982). *The International System: Theoretical Essays*. Princeton. New Jersey, USA.

⁴³McClellande C. (1966). *Theory and International System*. Macmillan Press. Nueva York, USA.

sistemas se puede comparar con el de política exterior y hacerse operativo, lo que constituye un proceso esencial, si se va a hacer algún tipo de investigación empírica.

Este debate empezó cuando Kenneth Waltz⁴⁴ el padre del análisis de los niveles de análisis dijo que el sistema bipolar era el más estable, y Karl Deutsch y J. David Singer⁴⁵ contestaron que el más estable era el multipolar. Deutsch y Singer sostenían que cuanto mayores fueran las oportunidades de interacción entre naciones, menos atención se dedicaría a cualquier oponente potencial, y cuanto menos atención se diera, menos conflicto habría.

Hoy en un mundo más cercano a la unipolaridad estadounidense este debate cobra nuevo interés donde el enfoque ha cambiado ligeramente hacia la discusión sobre la hegemonía absoluta o relativa de Estados Unidos en el sistema internacional, que es el que contiene la estructura de organización formal de las relaciones internacionales.

Richard Rosecrance⁴⁶ estuvo de acuerdo con todos, creía que los sistemas bipolares producirían pocas pero severas guerras, mientras que los sistemas multipolares producirían guerras frecuentes, pero menos graves. Wolfram Hanrieder⁴⁷ puso en duda que todo el sistema pudiera caracterizarse como bipolar o multipolar, y sugirió que algunas áreas de cuestiones de fondo contenían aspectos de un sistema, y que otros contenían aspectos de otro.

El debate generó varios estudios empíricos donde J. David Signer y Melvin Small⁴⁸ suministraron el test inicial y hallaron diferentes relaciones para los siglos diecinueve y veinte.

Una segunda comprobación por Rosecrance (1974) avalaba los hallazgos, y concluían que no hay mucha relación entre equilibrio de poder y conflicto. En casos de polaridad muy alta o baja, había grandes guerras.

Cuando eran solamente moderadas, las guerras eran menos graves, a medida que aumentaban los compromisos de alianza declinaba la probabilidad de guerra. Para periodos más extensos no se comprobaron efectos. Lo que estos resultados pueden significar es que

⁴⁴Waltz, K. (1964). The Stability of a Bipolar World. *Daedalus*, 93(3), 881-909.

⁴⁵Deutsch, K.W. y Singer, J.D. (1964). Multipolar Power System and International Stability. *World Politics*, 16, 390-406

⁴⁶Rosecrance, R. N. (1966). Bipolarity, multipolarity, and the future. *Journal of Conflict Resolution*, 10(3), 314-327. <https://doi.org/10.1177/002200276601000304>

⁴⁷Hanrieder, W.F. (1965). The international system: bipolar or multiblock?. *Journal of Conflict Resolution*, 9(3).

⁴⁸Signer, J.D. y Small, M. (1966). *National alliance commitments and war involvement 1815-1945*. Peace Research Society International (Papers No. 5).

en el momento en que se asumen los compromisos defensivos, hay peligro de guerra, pero de cuatro a 12 años después ya no.

El debate sobre polaridad y la extensa comprobación que generó indican que el mayor interés del campo por los procesos sistémicos, se han centrado en la guerra. Esto ocurrió sobre todo en los primeros trabajos sobre políticas del poder, y en las extensas discusiones sobre equilibrio del poder.

La contribución del marco de referencia sistémico en este proceso ha sido bastante limitada, ya que más bien ha proporcionado una perspectiva y un nivel de análisis y no verdaderos conceptos teóricos.

Estos marcos conceptuales que hemos revisado nos dan la pauta para una revisión teórica más profunda de los temas centrales de este trabajo utilizando las corrientes de pensamiento de las relaciones internacionales, del que hablaremos extensamente en el capítulo siguiente, pero en el que eran indispensables las discusiones sobre política exterior, seguridad nacional y su antecedente y prácticamente sinónimo del interés y sus demás derivaciones como el poder nacional.

Capítulo II. Paradigmas, Corrientes de Pensamiento y Síntesis para el Análisis de Relaciones Internacionales

Una vez que hemos hecho una revisión general de los conceptos fundamentales que se interrelacionan con la política exterior y la integración, pasamos de una manera más amplia y detallada a discutir el marco teórico con el que pueden ser analizados tanto éstos como el tema aplicado al que se refiere la investigación: el ALCA.

La manera en la que está organizado este capítulo responde al grado de desarrollo, coherencia, consistencia y fortaleza de las propuestas teóricas, que van desde un conjunto disperso de diferentes proposiciones o hipótesis, a paradigmas con sus respectivas limitaciones, hasta revisar las teorías del pensamiento principales de las relaciones internacionales que han tratado directamente los temas centrales del trabajo.

Tales propuestas, paradigmas y teorías y sus múltiples vertientes y derivaciones pueden concretarse en no más de los cuatro grandes proyectos de investigación entendidos como escuelas del pensamiento aceptadamente generalizados de las relaciones internacionales.

Estas teorías son el Idealismo, el Realismo, el Liberalismo y el Marxismo. Estas teorías por su trayectoria y permanencia a lo largo de los poco más de 100 años de la disciplina, también las podemos identificar como las “tradiciones” teóricas de las RI y resultan ser, sin duda, la esencia teórica de la disciplina.

El realismo tiene su gran fortaleza en que su origen, aún vigente, atado indisolublemente a la ciencia política y la sociología por los temas centrales que ha estudiado, hace que tenga actualidad por sus poderosos conceptos, proposiciones y aplicación de casos, pero al mismo tiempo es la cabeza de un pensamiento diverso que cobija a diferentes articulaciones unas más sólidas que otras.

Así, por ejemplo, dentro de la revisión que hemos hecho del realismo encontramos a sus diversas continuaciones todas ellas haciendo referencia a las proposiciones originales que integradas de forma coherente es lo que se idéntica como Realismo Clásico.

Por ello, a este que sería el planteamiento más original le siguen el Neorrealismo, el Realismo Estructural, el Realismo Neoclásico, el Realismo Defensivo y el Realismo Defensivo, y otras ideas como la Teoría de la Paz Democrática.

También podemos incluir en este extenso grupo de enfoques e ideas al idealismo que da pauta al surgimiento del realismo y también a enfoques legales como la Teoría de la Normativa Internacional. Todas estas también con un fuerte vínculo al Realismo Clásico.

Lo mismo ocurre con el liberalismo al ser un referente que ha llevado a crear subcorrientes del pensamiento pero que finalmente abrevan de los principios clásicos. Tal es el caso de las subcorrientes teóricas y paradigmas como el liberalismo y el Neoliberalismo institucional, el liberalismo Intergubernamental, la teoría de la interdependencia, la Economía Política Internacional y hasta el constructivismo.

Por el lado del Marxismo, tenemos a los Teóricos del Imperialismo y su continuidad el Neoimperialismo, a los Estructuralistas y Teóricos de la Dependencia, el Gramscismo y Neogramscismo.

De esta diversidad se puede desprender que, al igual que muchas otras áreas del conocimiento, es probable que algún día en el futuro estemos hablando de las ciencias en asuntos internacionales, como es el caso de las ciencias médicas, las ciencias económicas, o las ciencias jurídicas.

No está de más aclarar que el alcance de este trabajo no es la revisión o comparación exhaustiva de las tres principales corrientes dominantes del espectro teórico de las relaciones internacionales, sino estudiar las aportaciones de cada uno de ellos al entendimiento de la política exterior y su relación con la integración para el contexto geográfico de las Américas.

2.1 Paradigma

De este recuento de proposiciones corrientes, teorías y escuelas surge un primer acercamiento que consiste en desarrollar lo que entendemos por paradigma como un antecedente indispensable para aproximarse tanto a la política exterior como a la integración, revisión que haremos de una manera breve dada la amplitud de temas, casos, materiales y autores que directamente han trabajado alguno de estos aspectos tanto teóricos como metodológicos.

La primera referencia en la que nos apoyamos es el trabajo de Vasquez “El poder de la política del poder”⁴⁹, en donde una primera interrogante fue explicar el concepto de paradigma al tratarse de la categoría más general de la que partimos para establecer un marco teórico con ideas orientadas a la explicación sistemática de los hechos que ocurren en la realidad internacional de una manera ordenada.

La conceptualización de paradigma no es sencilla, pero sí muy importante si tomamos en cuenta que a quien se le considera su creador, el filósofo e historiador norteamericano

⁴⁹Vásquez, J. A. (1991). El poder de la política del poder. Gernika. México. Capítulos 1-4.

Thomas Kuhn, lo haya usado en diversos contextos para identificar aspectos diferentes de la realidad política y social. Sin embargo, parece que esa variedad de aplicaciones del concepto se aglutinó finalmente en al menos dos proposiciones que sintetizan esa diversidad que nos lleva a su misma riqueza conceptual y teórica.⁵⁰

1. Un paradigma “representa toda una constelación de creencias, valores, técnicas y demás, compartidos por los miembros de una comunidad dada”. Evidentemente esta afirmación hace referencia a una comunidad científica o de estudiosos de una ciencia o disciplina.

2. Un paradigma “denota una especie de elementos en esa constelación, soluciones concretas a enigmas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden llegar a reemplazar reglas explícitas como base para la solución de los restantes enigmas de la ciencia normal.”

De la primera acepción, se desprenden algunas ideas que pueden ser entendidas como nociones parcialmente sinónimas de paradigma entendiendo esta como una disciplina en el mismo momento de su origen y fundamentos esenciales, es decir, en el nivel en donde surgen las primeras proposiciones. Dicho de una manera más directa, un paradigma es el origen o punto de partida de donde nacen o se gestan las disciplinas.

Pero al mismo tiempo un paradigma, según la segunda definición, es una matriz disciplinaria que está compuesta de varios elementos: primero; generalizaciones simbólicas o teóricas; segundo, creencias metafísicas o modelos; tercero, valores científicos o ejemplos aceptados de lo que se constituyen los fenómenos; cuarto, la composición de tales fenómenos y finalmente, un quinto elemento que es aquél incrustado en la matriz disciplinaria del paradigma que se refiere a las relaciones básicas entre los cuatro anteriores.

Varios de los enfoques desarrollados más adelante en este capítulo, particularmente aquellos que representan una síntesis o fusión interdisciplinaria entre dos o incluso entre más corrientes, son justamente un paradigma, esto es, un conjunto de ideas que por su solidez teórica, conceptual, propositiva general y de valores empiezan a tener credibilidad y como consecuencia de ello a ser seguidas por otros miembros de la comunidad científica y a producir investigaciones en ambos sentidos, tanto para reforzarlo o complementarlo como para criticarlo y mostrar sus debilidades e inconsistencias.

De ahí que la segunda alternativa conceptual sea lo que Kuhn ha llamado ejemplar o ejemplo compartido, el cual se refiere al carácter resolutorio de las ciencias respecto de un problema o conjunto de problemas. La ciencia y el desarrollo no existiría si no es para

⁵⁰Kuhn Thomas (1995). La estructura de las revoluciones sociales. Fondo de Cultura Económica. México.

intentar superar un problema de la realidad general pero no exclusivamente empírico, sino que también intenta dar soluciones a problemas teóricos, abstractos o que no tienen necesariamente una referencia concreta a la realidad.

Para nuestro caso de estudio, si se tratara de comprobar una hipótesis que viniera de la realidad concreta de las relaciones entre los Estados y la actuación de los mismos para conseguir ciertos objetivos, dadas sus circunstancias habría que entender, sistematizar, proponer y aportar posibles soluciones a una problemática social como la política exterior y la integración, ambos de naturaleza compleja.

Los críticos de Khun no han quedado satisfechos con ninguna de las dos definiciones, y en parte tienen razón, al faltarle claridad y contundencia explicativa a su descripción de paradigma a sus ambigüedades porque pueden ser entendidos de diversas maneras. Incluso como el mismo dice en lo que podría ser una tercera propuesta de definición: un paradigma es como un “conjunto de interrogantes de investigación, como una teoría particular, como la elaboración de un trabajo de investigación, como la organización de un semanario sobre la disciplina que conglomerar y reúne a los más destacados expertos de la disciplina, y como un punto de vista epistemológico o un método de investigación”.⁵¹

Pero al margen de la inconsistencia de las definiciones, diversos autores han tratado de establecer elementos explicativos entre los paradigmas y las teorías para hacer de las relaciones internacionales una disciplina reconocida e independiente y con un carácter diferente al de las demás ciencias sociales.⁵²

Con el intento de sintetizar lo que es un paradigma, podemos decir en primer lugar que no se trata de un método, ni una teoría, sino que es lo que da origen a las mismas. Las corrientes del pensamiento construidas a partir de conceptos generan proposiciones y estas a su vez crean diversas teorías aglutinadas en un paradigma o varios de ellos agregados o combinados o no con proposiciones “sueltas”.

Por ello, el concepto de paradigma puede definirse convenientemente como los supuestos fundamentales que tienen los investigadores de un campo de estudio sobre el mundo de su interés y preocupación. Tales supuestos obligan a dar respuesta a cuestiones fundamentales previas a la creación de teorías, como la identificación de las unidades que componen la realidad que estudian, la manera en que interactúan (relaciones) estas unidades, también el lugar donde realizan sus contactos, y las preguntas pertinentes que deben hacerse sobre

⁵¹Ibíd. Khun

⁵²Ibíd. Vásquez

ellas de qué cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué, lo que en conjunto delinea una imagen de la realidad que se busca entender, analizar y predecir.

Así, una vez que los conceptos, proposiciones y teorías de un campo de estudio, o bien un paradigma, se convierten en aspectos que toman más fuerza que otros, hablamos de un paradigma dominante y de un paradigma alternativo o suficiente. Posteriormente con un conjunto ordenado de refinadas proposiciones y métodos se puede escalar el conocimiento y entonces convertirse en una teoría dominante.

Cuando se da este proceso de crecimiento y escalamiento del paradigma, entramos entonces en una etapa que Kuhn llama la ciencia normal, lo que implica la elaboración de teorías de forma sistemática y no casual, ya que al emerger estas nuevas teorías sobre las existentes se convierte en paradigma dominante lo que obliga a orientar los esfuerzos intelectuales de los investigadores y a reforzar alguno de sus propios conceptos y proposiciones.

Bajo estas ideas, entonces, ¿podemos decir que el campo de las relaciones internacionales está dominado por un paradigma (Mainstream)? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuál es el paradigma dominante que nos lleva al estado de la ciencia normal, que no es otra cosa más que la convergencia de investigaciones para fortalecer el paradigma dominante?

Si es posible, en este orden de ideas cabría preguntarse igualmente ¿cómo conduce o lleva a cabo la construcción de teorías el paradigma dominante? ¿Cuáles son sus resultados? ¿Cuáles las técnicas que usa? y más importante aún ¿resulta adecuado para los propósitos fundamentales de las relaciones internacionales en términos de generación de conocimiento? Las respuestas a estas y otras preguntas importantes adquieren relevancia por sí mismas toda vez que atienden a la construcción de un marco teórico central, que no es necesariamente el único pero sí el que cualitativa y cuantitativamente contiene más conceptos, proposiciones y teorías.

Otras posibles respuestas a estas interrogantes es que, como desarrollamos en el capítulo uno, ninguna de las actuales escuelas según el status que guardan hoy en día tienen la capacidad explicativa, analítica y grado de generalidad suficiente para ser la dominante, pero según veremos en este capítulo y a lo largo de este trabajo, el realismo y el liberalismo tienen la delantera, ya que al integrarse entre ellas y con otros paradigmas y proposiciones logran crear síntesis teóricas con una gran capacidad explicativa.

Esto no quiere decir que la capacidad y nivel de análisis derivado del Marxismo sean menores, ya que sus conceptos e ideas siguen teniendo un alto potencial explicativo de la realidad en la sociedad internacional.

Ello nos conduce a la epistemología de las relaciones internacionales, donde los filósofos de del conocimiento generalmente aceptan que el propósito fundamental de la ciencia justo ese: producir conocimiento; es decir, uno puede determinar si algo se conoce, definiendo de manera estipulada qué se quiere decir por conocimiento, y estableciendo reglas de decisión sobre cómo emplear la palabra; y finalmente, atendiendo al significado de lo que es afirmar que el conocimiento, al menos parcialmente, es la corroboración empírica de hipótesis.

Por ello, “una teoría o programa de investigación que contiene las hipótesis más corroboradas (comprobadas) y la menor cantidad de anomalías (inconsistencias) es la mejor, o al menos la más prometedora para lograr los propósitos de la ciencia”.⁵³

En las Ciencias Sociales en general y en las relaciones internacionales en particular, el problema de evaluar paradigmas consiste en hallar teorías de un contenido corroborado y, por tanto, con una dimensión de valor.

Tal es el caso de los paradigmas realista, liberal y marxista, que en el campo de las relaciones internacionales se han convertido en el referente más importante de interpretación y análisis de los estudiosos de aspectos relevantes de la realidad internacional como el sistema mundial, la política internacional, y en gran medida también de la política exterior y la integración, así como sus causas e implicaciones.

2.2 Enfoques Teóricos Tradicionales: Idealismo, Realismo y Liberalismo

Idealismo

Pocas veces se reconoce que el realismo no solo surgió como una respuesta a los planteamientos de lo que en su momento fue el paradigma dominante, el idealismo, sino que puede considerarse como una manifestación evolutiva de este planteamiento que llegó pronto a lograr reconocimiento al consolidar las condiciones básicas de conceptos, proposiciones, paradigmas y teorías integradoras o parciales que en pocos años se generalizaron y aceptaron entre los estudiosos del campo de las relaciones internacionales

⁵³Ibíd. Vásquez

y evolucionó rápidamente para convertirse en su momento en el pensamiento dominante de la esta disciplina.

En su tiempo los idealistas, que podemos ubicar entre el primer cuarto del siglo XX justo después de la I Guerra Mundial (1914-1918) y con la firma del Tratado de Versalles (1919) hasta poco antes del fin de la II Guerra Mundial y el nacimiento del Multilateralismo, creyeron que podrían crearse las instituciones a escala mundial como la Sociedad de las Naciones para resolver los conflictos y atender las disputas entre los países por medios no violentos.

Esto implicaba también no solo creer en las instituciones supranacionales, sino también en la fuerza del derecho y las normas a nivel internacional, el desarme voluntario, la seguridad colectiva, la solución pacífica de las disputas y controversias, y por supuesto, determinar la estructura y misión de las propias organizaciones internacionales que llevarían a cabo las actividades de coordinación para lograr la paz.

“Otro supuesto del idealismo es que los Estados deben conducir su política exterior de acuerdo con el derecho internacional. Es decir, deben fundamentar sus acciones en normas, principios y doctrinas. Así, el conflicto entre los Estados se reduciría drásticamente. De igual forma, los Estados deben apearse a las organizaciones internacionales”. Velázquez Idem (2016a)

En cuanto a la política exterior, el idealismo la ve como un medio viable y alcanzable para lograr paz. Para los temas de cooperación o integración económica, los idealistas estarían de acuerdo en la lógica y funcionamiento del sistema económico capitalista y del libre comercio, ya que en su visión habría espacio para que en caso de conflicto se pudiera recurrir al arbitraje para solucionar disputas entre países e individuos y utilizar la negociación como un medio para alcanzar acuerdos como sucede con las diferencias en las actividades mercantiles.

El origen, desenvolvimiento y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial hicieron que los principios idealistas se vieran rebasados y que surgiera una visión complementaria más práctica y crítica de sus bases y principios, pero al mismo la complementaría en ideas, conceptos, proposiciones y teorías.

2.

Realismo

El primero y más importante que destacó el realismo radicó en concentrar su análisis en lo que en un principio fue considerado como el objetivo central de un orden internacional en su tiempo y contexto: evitar la guerra y lograr la paz.

“Fue el trasfondo de la crisis de la guerra lo que hizo de *The Twenty Years Crisis* de E.H. Carr (1939) una crítica devastadora y trascendente del idealismo. Comenzó pidiendo una verdadera ciencia de política internacional, y sosteniendo que, para tener una ciencia, la investigación debía tener en cuenta cómo son verdaderamente las cosas y no solo como deberían ser”⁵⁴. Un cambio de enfoque de lo normativo a lo positivo.

La obra de E.H. Carr, si bien fue una crítica muy clara al idealismo, no se convirtió inmediatamente en el nuevo punto de lanza teórico en las relaciones internacionales, ya que otros autores lograron una influencia mayor con obras mejor estructuradas. Tal fue el caso de *Politics Among Nations* de Hans J. Morgentau⁵⁵.

Para empezar, esta obra, desde nuestro punto de vista, es para las relaciones internacionales lo que es *La Riqueza de las Naciones* para la ciencia económica, ya que fueron los primeros documentos que integraban de una manera ordenada un conjunto de ideas, proposiciones y principios que las convirtieron en una obra clásica y, por tanto, “inauguradoras” de sus respectivas disciplinas. Este es justo un ejemplo de un paradigma y del nacimiento de una teoría.

Las principales variables de estudio de Morgentau eran: capacidad militar, calidad de la diplomacia, ubicación geográfica y capacidad industrial.

De este trabajo, junto a las obras de Tucídides, Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rosseau y los mismos de Edward H. Carr, surgieron las principales ideas que son consideradas los pilares del realismo. Su enfoque totalizador lo convirtió no solo en un clásico dentro del propio realismo, sino en el referente principal de la disciplina de las relaciones internacionales.⁵⁶

Los temas centrales de estudio dieron la pauta para que muchos académicos desde mediados del siglo pasado usaran al realismo como principal referencia en trabajos de investigación y en un manual de consulta para tomadores de decisiones de política pública:

⁵⁴Ídem.

⁵⁵Morgenthau, H. J., Hans J. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires: GEL. Esta obra puede ser comparada en algún sentido con “*La Riqueza de las Naciones*” publicada originalmente en 1776 por Adam Smith debido a que su publicación marca un antes y un después en el desarrollo de las relaciones internacionales en cuanto a su desarrollo como disciplina y al adquirir independencia frente a la ciencia política.

⁵⁶Para una revisión completa ver Wohlforth W. (2008). *Realism*. Oxford Handbook of International Relations. Christian Reus-Smit & Duncan N Snidal (Eds.). pp. 132.

Poder, Estado, Nación, Instituciones, así como el Gobierno, Sociedad Internacional y Política Internacional.

Como podrá notarse, todos estos asuntos de la realidad internacional siguen siendo asuntos de interés e incumbencia de todas las demás disciplinas sociales, y resultan tan relevantes y actuales que el realismo sigue teniendo mucha influencia y credibilidad en el mundo académico contemporáneo por sus principios filosóficos, su influencia en la toma de decisiones y por tanto en su actual grado de aplicabilidad a la realidad social internacional.

Sin embargo, los cambios históricos, sociales y por supuesto internacionales durante los años sesentas y setentas, hicieron que fueran aumentando las debilidades del realismo y aumentando las críticas al igual que el interés también académico por la política internacional desde una perspectiva diferente y un tanto más científica.

Es de ahí que Kenneth Waltz a finales de los años cincuenta del siglo pasado trató de actualizar el pensamiento realista poniendo algunas ideas centrales en un marco teórico deductivo que eventualmente pasó a llamarse neorrealismo.

“Waltz (1959) sostuvo que las ideas realistas sobre el funcionamiento de la política internacional se vieron debilitadas por su incapacidad para distinguir claramente entre los argumentos sobre la naturaleza humana, los atributos internos de los Estados y el sistema general de Estados. Su Teoría de la política internacional reunió y aclaró muchas ideas realistas anteriores sobre cómo las características del sistema general de Estados afectan las formas en que los Estados interactúan”.⁵⁷

Su influencia es de tal magnitud que de alguna manera todos los internacionalistas son neorrealistas. Sin embargo, el realismo no dejó de ser un amplio y disperso conjunto de ideas y conceptos de los que no se tiene un acuerdo sólido al igual que sus principales proposiciones que hacen al neorrealismo una teoría vulnerable.

De sus orígenes y su evolución hasta la actualidad podemos aventurar los siguientes consensos generales:

1. El Estados-Nación es el actor más importante y dominante en las relaciones internacionales. Actúa de una manera unitaria y racional y lo hace en base a sus intereses y objetivos.⁵⁸

⁵⁷Ídem

⁵⁸Velázquez F. Rafael y Salvador Gerardo Gonzalez Cruz (2016b). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. XIII. Realismo Clásico. Ed. AMEI y otros. México.

2. Dentro de la estructura de políticas (políticas públicas) en un Estado-nación hay una marcada diferencia entre la política interna y la política internacional.

3. Las relaciones internacionales constituyen una lucha por el poder, la guerra (conflicto) y la paz (cooperación, integración) derivado de la circunstancia de autarquía al no existir una autoridad social supra internacional. Comprender cómo y por qué ocurre tal lucha (competencia) entre los Estados, y sugerir formas de regularla para evitar la guerra y lograr la paz son el propósito del realismo.

“Para la teoría de las relaciones internacionales, el hilo intelectual más importante que proporciona coherencia a la tradición realista es lo que podría llamarse el argumento distintivo del realismo: si los asuntos humanos se caracterizan de hecho por el grupismo el egoísmo y el poder-centrismo, es probable que la política sea conflictiva a menos que haya alguna autoridad central para hacer cumplir el orden. Al no existir tal autoridad que pueda hacer cumplir los acuerdos ("anarquía"), cualquier estado puede recurrir a la fuerza para obtener lo que quiere. Incluso si un estado puede estar bastante seguro de que ningún otro estado tomará las armas hoy, no hay garantía contra la posibilidad de que uno pueda hacerlo mañana. Dado que ningún estado puede descartar esta posibilidad, los estados tienden a armarse contra esta contingencia. Con todos los estados así armados, la política adquiere un tono diferente. Las disputas que serían fáciles de resolver si los estados pudieran confiar en alguna autoridad superior para hacer cumplir un acuerdo pueden escalar a la guerra en ausencia de dicha autoridad. El argumento realista característico es, por lo tanto, que la anarquía hace que la seguridad de los estados sea problemática y potencialmente conflictiva, y es una causa subyacente clave de la guerra”.⁵⁹

El argumento realista característico es que la anarquía hace que la seguridad de los estados sea inestable, y esto es en cualquier circunstancia para los realistas es una causa subyacente clave de la guerra.

4. El uso de la fuerza militar no solo es utilizable sino justificada para los fines de la seguridad nacional (sobrevivencia para el largo plazo) e interés nacional (vivencia para el corto plazo). El motivo principal de las acciones de Estados en el escenario internacional es la seguridad nacional entendida esta en términos de poder.

Estos temas son conocidos como los asuntos de la “alta política” y deben estar por encima de los temas de la “baja política” como los de la economía incluyendo la cooperación e integración. De ahí que existe un orden jerárquico, división, clasificación o

⁵⁹Ibid. Wohlforth, W. (2008)

categorías en el tratamiento de los asuntos clave de la agenda internacional de acuerdo con el realismo.⁶⁰

A primera vista, los cuatro puntos desarrollados por la escuela realista parecen tener mucho sentido y consistencia; sin embargo, cuando los vemos a la luz de los acontecimientos de los últimos 55 años, los han hecho tambalearse, lo que ha obligado a ser revisados y en otros como a nuestro parecer el segundo supuesto de plano a ser completamente desacreditados. Veamos cada uno de ellos:

Comentarios al 1. Si bien el Estado-nación es un sujeto dominante y aglutinador de poder en el contexto actual del sistema internacional, no es el único, y por ello, ha tenido que negociar el ejercicio del poder frente a otros actores.

Además, el poder que ahora tienen los Estados es más relativo también en el sentido de que algunos de ellos han logrado incrementar su influencia y persuasión (manifestaciones de poder) frente a los demás, en tanto los Estados por diversas razones, entre ellas las políticas y económicas y financieras, han perdido poder y capacidad de respuesta. Lo mismo sucede con relación a actos que ocurren en la sociedad internacional, un concepto por cierto autoría de la escuela realista por su enfoque estado-céntrico y social de la realidad internacional.

Asimismo, los Estados-nación no solo están siendo cuestionados cada vez más por los grupos de interés, a los que se les llama “nuevos actores”, sino que también en un mundo más democrático, competitivo y globalizado demandan ser más considerados en la toma de decisiones, ya que las decisiones que toman tienden a tener cada vez más implicaciones nacionales e internacionales que afectan sus intereses.

También esas decisiones están en discusión por otros actores ya que tienen un impacto en bienes internacionales como el medio ambiente. En diferente grado y en diversas circunstancias esto ocurre más frecuentemente, ya que algunos Estados-nación son más consecuentes con estos grupos y en ocasiones están altamente representados, aunque otros no, lo que constituye la lucha competitiva por el poder político interno o eventualmente la colusión para lograr ciertos fines.

Comentarios al 2. El supuesto de la marcada diferencia entre la política interna y externa se desvanece, toda vez que el Estado ha perdido poder relativo y supremacía debido

⁶⁰Véase Schiavon Jorge (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. XX. Teoría de la Interdependencia. Ed. AMEI y otros. México. También véase Velázquez F. Rafael y Salvador Gerardo Gonzalez Cruz (2016b). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. XIII. Realismo Clásico. Ed. AMEI y otros. México.

al poder que han alcanzado los demás actores. De esta forma, en el contexto de la globalización, el poder es cada vez más compartido por ejemplo con representantes desde la sociedad civil si pensamos en el activismo reciente de personas tipo Greta Thunberg o de las organizaciones no gubernamentales tradicionales (ONG's). ¿Qué imposible resulta inclusive negociar con un flujo migratorio de decenas de cientos de personas que no tienen un representante?

Esto es mucho más claro en el ámbito privado representado por las empresas multinacionales y transnacionales o sus filiales, así como de élites nacionales con capacidades y poder de influencia, u otros grupos sociales organizados como los medios de comunicación, los sindicatos o los partidos políticos que tendrán que aprobar o desaprobar los acuerdos logrados por el ejecutivo para un esquema de integración.

Para nosotros no es tan claro todavía dónde termina y cuándo empieza lo internacional o termina lo interno, pero lo que sí logramos entender es que, más que políticas separadas, la política exterior y la integración en su versión económica representada por la política exterior y la política comercial son una extensión la una de la otra.

La política exterior es el medio (variable dependiente) que, junto con otras variables que modelaremos más adelante en el capítulo 4, llevarán a un fin que es la integración (variable independiente). Aunque no descartamos, como suele suceder en los temas sociales, que pueda dar -al menos en teoría- una relación de interdependencia, por lo que en la mayoría de los casos nos inclinamos a pensar que cada una de ellas son la cara de una misma moneda que pasan de un lado a otro en un esquema infinitamente intercambiable.

Como en ninguno de los otros supuestos, este pone en entredicho y en aprietos al realismo clásico, y al mismo tiempo se convierte en una de las ideas centrales más importantes en este trabajo, toda vez que la integración es un objetivo que se consigue mediante la política exterior que a su vez es una extensión de la política interna y la pugna por el poder, pero que en otras cosas la funcionalidad es a la inversa.

Un ejemplo todavía más claro es la manera en la que se maneja la política exterior, es decir, las relaciones entre los Estados en un contexto de elecciones internas, como es el caso de Estados Unidos en la actualidad en donde se ve un vínculo muy fuerte entre la política exterior y la política interna.

También es un cambio sustancial respecto a la manera cada vez más abierta en la que se responde a los intereses del sector empresarial estadounidense, y cómo en menor medida se atiende a la opinión pública tanto organizada como no organizada o su efecto y reacción de los poderosos medios de comunicación.

Este punto es uno de los temas más cruciales dentro del trabajo de investigación, ya que estamos considerando como una hipótesis destacada que la política exterior norteamericana está orientada fundamental pero no exclusivamente por intereses privados y en función de una seguridad económica, seguridad comercial y sobre todo una seguridad competitiva y que se ejecuta mayormente a través de la política comercial arancelaria y no arancelaria como instrumentos blandos y de sanciones económicas de diferente grado de intensidad, como poder duro en una combinación estratégica, híbrida entre estos para hacer una política exterior inteligente, disruptiva pero con resultados por evaluar.

Adicionalmente, no hay que olvidar el importante y destacado aspecto de aprobación legislativa y en ocasiones judicial que deben hacer los Estados ante temas de cooperación como la integración económica como por ejemplo mediante un tratado de libre comercio. Para decisiones trascendentes de relaciones entre los Estados, como un acuerdo de esta naturaleza, habrá que darse un proceso de negociación que vincula lo interno con lo externo y viceversa.

La clara diferencia entre la política internacional e interna, a nuestro juicio, no es tan transparente como se afirma y cabría mejor precisar que en todo caso de lo que estamos hablando es de una relación de temas internacionales e internos, debido a que las manifestaciones de la política exterior son no solo una extensión sino también una consecuencia o simplemente una forma de dimensionar o contextualizar un aspecto de la política interna. Lo mismo puede decirse al revés en el sentido de que un acontecimiento interno tiene una extensión o implicaciones de orden externo dentro de un contexto en particular.

Es por este supuesto que, si bien el realismo tiene una explicación interesante de la política exterior y la cooperación como una relación de poder, es el liberalismo el que presenta y explica de mejor manera porqué y para qué se dan esquemas de cooperación e integración económica en el mundo como la Unión Europea y los múltiples tratados de libre comercio entre los que se incluyen los de las Américas y de manera destacada el ALCA.

Comentarios al 3. En condiciones de estabilidad del sistema internacional como la que hemos estado viviendo desde la posguerra, y por su puesto diferente al que consideran los realistas de un sistema internacional anárquico, la agenda de las relaciones entre los Estados está enfocada en los temas de la llamada “baja política”. En lo particular, no nos parece la manera de clasificar el ejercicio del poder por la connotación de jerarquía, ya que pudiera

interpretarse equivocadamente, pero se reconoce y, por tanto, se usa por la alta capacidad descriptiva que tiene.

Este tercer supuesto planteado por el realismo está en su origen y tal vez sea el que más comúnmente se asociada con esta corriente. Este objetivo por evitar la guerra hoy en día no está en las principales líneas de planes y política exterior de las naciones en el mundo no tampoco la encontramos frecuentemente como tema investigación entre los académicos de las relaciones internacionales y a los pocos conflictos extendidos por el mundo.

Lo anterior es cierto en la teoría, pero no en el contexto de la globalización en el que destaca el no menos importante sistema económico internacional que funciona y hacer funcionar las relaciones económicas entre los Estados dada su estructura, normas, principios e instituciones, y que en conjunto han ayudado a un periodo de mayor prosperidad y estabilidad.

Se trata no de un análisis orden vs desequilibrio o en su caso conflicto vs cooperación al más puro estilo internacionalista, pero ante la ausencia de una “guerra extendida” o guerra mundial, las preguntas clave sobre la guerra, la paz y el orden del sistema internacional deben hacerse en términos de estabilidad vs inestabilidad y de la misma condición para los subsistemas que lo componen como el sistema económico y financiero internacional.

Para nuestro caso de estudio, que es el Continente Americano, el objetivo principal de las relaciones internacionales según el realismo no es evitar la guerra o lograr la paz, ya que tampoco existen conflictos significativos o abiertos tipo conflagraciones entre estados en la región. Por el contrario, las relaciones van mucho más en el sentido de buscar otras metas económicas relacionadas como la promoción del comercio, la facilitación de los flujos de capital, la mayor participación de mercado, la transparencia, y la competitividad, por lo que este tercer supuesto realista ya no corresponde fehacientemente a esta nueva realidad sin conflictos militares, intervención de la fuerza o poder duro propia del contexto de la Guerra Fría y la Posguerra.

Comentarios al 4. Si bien el uso de la fuerza y el despliegue de capacidades es todavía una realidad en varias partes del mundo, no es el caso para el continente americano, por lo que esta idea no aplica para nuestro caso de la integración y la política exterior en las Américas lo mismo que podría decirse del ejercicio del poder con fines de supervivencia.

Como lo hemos descrito de manera extensa y a nuestra consideración suficiente en la primera parte de este trabajo, el comportamiento del Estado en base a los conceptos de

seguridad nacional y de interés nacional siguen estando vigentes y aplicándose a lo largo de todo el mundo.

¿Estos comentarios, numerados 1,2,3 y 4, quieren decir que el realismo sea descalificado? De ninguna manera; el realismo es vigente en muchos sentidos porque al menos dos de esos cuatro supuestos siguen teniendo fuerza explicativa e innegable capacidad analítica, lo cual resulta más relevante en un contexto donde las nuevas relaciones entre fenómenos son más cada vez más complicadas e interdependientes.

Recientes y reconocidos adeptos del realismo como William C. Wohlforth (2008) afirman, con mucha razón, que el análisis realista podría ser aplicado para la mayoría de los temas teóricos de las relaciones internacionales.

Sin lugar a duda, el realismo no solo puede ser considerada una corriente clásica por su influencia a lo largo del tiempo, sino también por cumplir satisfactoriamente con el perfil de una teoría totalizadora o “paraguas” para otras interpretaciones, siendo que la comunidad académica no solo dentro sino también fuera, como en el caso del liberalismo, la reconoce como un programa de investigación con significativas aportaciones.

2.

Neorrealismo

Como sucede naturalmente con la evolución de las teorías, el realismo dio un cambio significativo a finales de los años sesenta y principios de los setenta, cuando un grupo de académicos liderados por Kenneth Waltz crearon el Neorrealismo o como él mismo lo denominó: el Realismo Estructural.⁶¹

En uno de sus primeros trabajos, Waltz propuso los famosos tres niveles de análisis de las relaciones internacionales: individual, estatal y el sistémico buscando explicar las causas del conflicto. En el primer nivel, siguiendo un postulado realista se encontraba en la naturaleza humana. En el segundo nivel de abajo hacia arriba los estados preferían la guerra motivados por sus intereses y necesidades internas tomando con ello uno de los postulados fundamentales del realismo. Y como una de sus aportaciones fundamentales, aseguraba que en el tercer nivel sistémico, el internacional, es donde se encontraban los verdaderos orígenes de la guerra debido a la condición de anarquía ya comentada párrafos atrás.⁶²

⁶¹Waltz, Kenneth N. (2000). Structural Realism after the Cold War. *Quarterly Journal: International Security*. Vol 25(1). 541.

⁶²Walt, K. N. (1959.) *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press. New York.

“(…) la principal motivación de la política exterior o explicación de un fenómeno se encuentra fuera de las instituciones estatales. El segundo es el “nivel estatal” y presenta fundamentaciones a partir de la estructura interna y del juego político de los diferentes actores subnacionales. En otras palabras, la principal motivación de la política exterior se encuentra al interior de las fronteras. Por último, el tercer nivel es el “individual” y analiza las características personales y psicológicas de los individuos encargados del diseño de la política exterior de un Estado”.⁶³

De esta manera, la política exterior y la forma específica que puede adoptar o manifestarse como, por ejemplo, un proceso de integración, depende de lo que ocurra en cada uno de los tres niveles de análisis. El desarrollo del análisis en base a los tres niveles llevó también al neorrealismo a identificarse como teoría de sistemas. ya que cada conjunto de aspectos variables dependientes e independientes es en sí mismo un sistema.

Dicha teoría usó como uno de sus pilares el concepto de política internacional para demostrar que la guerra entre grandes potencias tendería a ser más frecuente en la multipolaridad que en la unipolaridad, en contraste con un sistema bipolar formado por el poder de dos estados principales o superpotencias como en la Guerra Fría.⁶⁴

El trabajo de Waltz fue madurando y hacia finales de los años setenta refina su análisis de los niveles y se concentra en solo uno de ellos a través del estudio de la política internacional, ideas que junto a sus trabajos anteriores hizo que alcanzara una influencia significativa en los estudios de las relaciones internacionales de su tiempo y un impacto sustantivo por su entonces novedoso enfoque, pero manteniendo la continuidad y afinidad con el realismo clásico.⁶⁵

Respecto a sus aportaciones más destacadas, Waltz comienza su obra aclarando: “Escribo este libro con tres objetivos en mente: primero, examinar las teorías de la política internacional y los enfoques del tema que aseguran seguir siendo teóricamente importantes; segundo, construir una teoría de la política internacional que remedie los defectos de las teorías actuales; y tercero, examinar algunas aplicaciones de la teoría construida”. Sin duda una de esas primeras obras que analizó Waltz eran los mismos principios realistas.⁶⁶

⁶³Velazquez F., R.; Maldonado B., M. y Vazquez G., J. M. (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. IV. Los Tres Niveles de Análisis. Ed. AMEI y otros. México. pp. 91-92.

⁶⁴Waltz Kenneth N. (2001). El Hombre, el Estados y la Guerra. CIDE, México.

⁶⁵Waltz, Kenneth. N. (1979). Theory of International Politics. Reading, Mass.: Addison-Wesley. USA.

⁶⁶Para una comparación completa de las diferentes ideas entre realismo clásico y realismo estructural véase: García de Alba Jessica (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. XIV. Realismo Estructural. Ed. AMEI y otros. México. p. 268.

Waltz presentó una teoría que pretendía responder algunas preguntas importantes sobre la política internacional: ¿por qué el sistema de estados moderno ha persistido frente a los intentos de dominación de algunos de ellos? ¿Por qué la guerra entre grandes potencias se repitió durante siglos? y ¿por qué los estados a menudo encuentran difícil la cooperación en su sentido más general y la integración en lo particular?

La mayoría de los académicos que buscaron abordar esas preguntas en los años ochenta encontraron a la teoría de Waltz insuficiente, debido a que desde su perspectiva la realidad internacional estaba construida para abordar preguntas diferentes y mucho más generales. La mayoría de estos críticos respondió a estas preguntas utilizando el trabajo de Waltz como un contraste para desarrollar explicaciones realistas de preguntas no específicas o hechas de una manera más ambiciosa, lo que condujo a conceptos y paradigmas alternativos como el institucionalismo posteriormente institucionalismo neoliberal de Keohane (1984) y el constructivismo de Wendt (1999) es decir, las imperfecciones y generalizaciones no asertivas de Waltz llevaron a nuevos paradigmas y corrientes dentro de las relaciones internacionales.

Escrito de una manera sumamente abstracta, el neorrealismo de Waltz ignoró variaciones importantes de las Relaciones Internacionales, incluidas la geografía, la economía, tecnología y la historia, pero indiscutiblemente aportó a la disciplina al ser uno de los primeros en aplicar el origen de la política exterior y crear la teoría de los tres niveles de análisis y complementarlo con la teoría de sistemas.

Sin embargo, el neorrealismo no dejó de ser una de las evoluciones más acabadas del realismo ya que no trató de forma explícita de explicar la mayoría de los fenómenos de estudio y se concretó en desarrollar una amplia perspectiva sobre la política internacional.

También fue objeto de fuertes críticas su argumento sobre la existencia de grupos en la anarquía, la cual en su visión podía conducir a una poderosa presión competitiva y eventualmente a la guerra, esto independientemente de cómo fueran las políticas internas de esos grupos.

De esta manera, dejó sin proponérselo, algunos de ellos sus propios críticos, la tarea de explorar las implicaciones de su libro para todas las demás cuestiones de política internacional, tanto generales como particulares, entre ellas por ejemplo la teoría de alianzas, el análisis de las carreras armamentistas, las rivalidades entre las potencias y el papel de las instituciones internacionales o multilaterales.

Otros neorrealistas que trabajaron la idea central del grupo afirmaron que cuanto más fuerte es la identidad de este, como en la era moderna del nacionalismo, más difícil es conquistar y subyugar a otros grupos.⁶⁷

Al tiempo que estas articulaciones o corrientes de pensamiento se daban como evolución de la tradición realista, también fueron surgiendo importantes e influyentes trabajos que abordaron proposiciones particulares dando lugar a una amplitud de proposiciones y paradigmas del campo temático entremezclándose varios de ellos y de los cuales destacan la teoría del equilibrio del poder, la teoría del dilema de la seguridad John Herz (1950), Robert Jervis (1986) y la no menos importante teoría de la cooperación anárquica Grieco J (1997).⁶⁸

Podría decirse que, de estas, la proposición teórica más conocida sobre las relaciones internacionales con un claro vínculo a la integración y la política exterior es la teoría del equilibrio de poder, desarrollada a mediados de los años ochenta por Walt (1985).⁶⁹

En los noventa el neorealismo dio un giro hacia una orientación más temática con menor grado de generalización y estableció un vínculo entre la teoría política y la teoría de la estrategia, creando con ello una fusión que derivó en las vertientes conocidas actualmente como Realismo Ofensivo y Realismo Defensivo, la cual es un subproducto de la teoría del dilema de la seguridad de R. Jervis.⁷⁰

Kenneth Waltz no fue solo seguidor de este paradigma, sino también inspirador y proponente al menos del primero de estos enfoques que también tienen ideas, instrumentos y proposiciones de otras corrientes y teorías.

El realismo defensivo y ofensivo surgió en la década de 1990 como consecuencia del neorealismo de Waltz, en base a la tradición establecida por el creador del realismo estructural, y tomando también las ideas de Hans Morgenthau sobre la seguridad. Por ello, muchos de los académicos que desarrollaron estas teorías las vieron como una articulación de la teoría realista porque partían de los mismos conceptos e ideas.

⁶⁷Van Evera, S. (1999). *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

⁶⁸Para ver más sobre R. Jervis ver Roldán E. (2020) *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y Conceptos para la Construcción Teórica de la Disciplina*. Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Dámaso Morales Ramírez editores. Cap 41. AMEI, México. Para ver más sobre Grieco J. ver a Cera Dueñas C. (2020) *Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y Conceptos para la Construcción Teórica de la Disciplina*. Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Dámaso Morales Ramírez editores. Cap 51. AMEI, México.

⁶⁹Walt, S. M. (2003). *The progressive power of realism*. Pp. 58–67 in *Realism and the Balancing of Power: A New Debate*, ed. J. A. Vasquez and C. Elman. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

⁷⁰Wohlforth, y Glaser, C. L. (1997). *The security dilemma revisited*. *World Politics, USA* pp.: 171–201.

Varios académicos dentro de esta perspectiva enmarcaron gran parte de la teorización realista defensiva y realista ofensiva como parte del proceso de consolidación del neorrealismo. En *The Tragedy of Great Power Politics*, Mearsheimer retrata el realismo ofensivo como el sucesor del neorrealismo de Waltz.⁷¹

El mismo Waltz se definió no solo como realista estructural, sino también como neorrealista defensivo. Siguiendo a García de Alba (2016), Waltz creó cuatro proposiciones para darle sentido a estas nuevas ideas:

1. Dada la anarquía o falta de un poder supranacional cada Estado tiene que ver por sí mismo para poder sobrevivir y lograr sus objetivos, por lo tanto, debe desarrollar sus capacidades materiales (debieron incluirse también la no materiales como la cultura y el conocimiento) incluyendo población, recursos naturales, capacidad económica, las cuales sobresalen en ponderación y van aparejadas a la fuerza militar y la estabilidad política.

2. El desarrollo de estas capacidades permite a los Estados tomar la ofensiva y atacar a sus pares deliberadamente.

3. De las proposiciones 1 y 2 se desprende que las grandes potencias tenderán a intervenir y atacar a otros Estados y no solo eso sino también imponer tenderán a hacer cumplir por la fuerza el derecho internacional.

4. Debido a que la condición material del sistema internacional es la inseguridad las relaciones internacionales se traducirán en la búsqueda de ganancias relativas.

Waltz establece que los Estados no deben maximizar su poder, aunque si deben esforzarse por tener una cantidad apropiada de éste y explica el comportamiento de los Estados mediante el equilibrio de poder.

Una idea central en esta propuesta es la estrategia defensiva adoptada por los países que ven crecer el poder de un Estado que se convierte, pretender ser o es hegemónico. Una de esas es la formación de alianzas como medida de contrapeso del poder y acciones de efecto demostración tanto individuales como colectivas para generar inseguridad en el Estado poderoso.

Por los conceptos que adopta esta teoría, podría también entrar en la clasificación de la teoría de la hegemonía o bien dentro de la liberal, toda vez que habla de la búsqueda de rentas, equilibrio (del poder) y de alguna manera costo de oportunidad, toda vez que consideran el ejercicio de comparar pérdidas y ganancias en cualquier toma de decisiones ya sea bélicas o de cooperación.

⁷¹Mearsheimer J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton. USA

Por su parte, para los realistas ofensivos el objetivo de un Estado es maximizar su poder y alcanzar la hegemonía para poder de esta manera asegurar su supervivencia, lo que la hace un símil de su par el neorrealismo defensivo. Una de sus afirmaciones más firmes es que el Estado tiene como objetivo mantener la condición de poder en el largo plazo en el sistema internacional y que, por tanto, debe buscar mantenerlo en lugar de buscarlo, y para ello, aplicar una política de repliegue o retroceso (*back-passing*).

Argumentan que en esa búsqueda del poder al estilo del realismo original las alianzas no tienen sentido y que los Estados van a la guerra también por otras consideraciones tanto económicas como ideológicas, y que esto debe llevarlo también a la hegemonía por lo que descartan el *statu quo* en el sistema internacional y no creen en el equilibrio del poder a diferencia de su hermano el realismo defensivo.⁷²

Así, el neorrealismo ofensivo parte de la idea de que los Estados deben asumir una actitud activa y propositiva es la búsqueda de una posición de dominio y control en el sistema internacional.

Uno de los aspectos que van de la mano en su visión es que los Estados deben actuar en base a criterios económicos, aplicar el criterio de la eficacia u oportunidad, ya que deben estar atentos a cualquier situación en la que puedan tomar ventaja, y en el de la eficiencia, al tratar de maximizar su poder para alcanzar la hegemonía.

Para Mearsheimer, la conveniencia de aplicar una política exterior activa y tomando la iniciativa es que la historia ha demostrado que el lado que inicia la guerra gana con más frecuencia. Esta idea refleja mucho la creencia general de que el que pega primero pega dos veces y con mayor fuerza lo que le da más posibilidades de ganar.⁷³

Evidentemente, los Estados no pueden estar siempre metidos en una dinámica estratégica defensiva y ofensiva. En el caso de la primera, porque el *statu quo* no es permanente y debido a que generalmente no arroja ganancias ni reconocimiento, pero sí cierta seguridad y estabilidad. En el caso del segundo, una política exterior muy activa es generadora de conflictos internos y externos y además es por lo general sumamente costosa.

Es por ello, que una política del tipo *stop-and-go* (freno y arranque) dada una condición o circunstancias más particulares es más eficiente y oportuna frente una del tipo *back-passing* (retroceso) o de *offensive positionalist* (posicionarse ofensivamente).

⁷²Para ver una comparación resumida y didáctica entre ambos ver: García de Alba Jessica (2016). *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México.* Cap. XIV. *Realismo Estructural.* Ed. AMEI y otros. México p.279.

⁷³Ibid. Mearsheimer

En uno de sus últimos trabajos, Waltz consideró los términos "política mundial" o "política global", y sugieren que la política entre los estados egoístas preocupados por su seguridad ha sido reemplazada por algún otro tipo de política o tal vez por ninguna política dando con ello a entender que la política exterior tradicional basada en la anarquía y desconfianza de los estados y en un contexto determinado ya no es válida, y que en su lugar, las relaciones de los estados que se manifiestan mediante la política internacional son mediante políticas de cooperación.

Waltz pensaba que mientras las condiciones de la estructura internacional a nivel sistémico no cambiaran, no cambiaría la política exterior, ya que el cambio en el sistema internacional se daría por modificaciones en la estructura en el sistema internacional y no por un cambio dentro de la estructura.⁷⁴

Paralelamente al planteamiento neorrealista estructural de Waltz y sus múltiples y casi inmediatos seguidores, trató de recuperar el enfoque original del planteamiento realista aplicando sus principios a situaciones específicas en un estilo de estudios de caso en el que además rescataron algunos de las proposiciones originales.⁷⁵

En esta mezcla de proposiciones tomaron conceptos de la versión original del realismo pero también ideas del neorrealismo, al tiempo que no se preocuparon por zanjar la brecha entre los enfoques totalizadores y los enfoques particulares. De esta integración de proposiciones crearon una nueva subescuela dentro del realismo, denominada Realismo Neoclásico.

Para ellos, la pregunta fundamental era: ¿Qué escuela o teoría realista, si es que la hay, es más útil para explicar y analizar un problema determinado relativo a cuestiones de política exterior en un lugar y momento determinados? Para este planteamiento, lo importante no es la propuesta conceptual paradigmática o teórica sino el contexto en el que se da el hecho a estudiar.

De ahí que, como menciona Wohlforth (2008), los realistas neoclásicos no se dejaron llevar por el sueño de crear la única teoría universal y totalizadora de la política internacional y más bien se enfocaron a estudiar la realidad internacional en base a circunstancias.⁷⁶

La teoría de la estabilidad hegemónica se basa en la observación de que los estados poderosos tienden a buscar el dominio del sistema internacional. Con ello, fomentan cierto

⁷⁴Ibid. Waltz (2000)

⁷⁵Ver Ashley R. K. (1986). The poverty of neorealism. Pp. 255–300 in Neorealism and its Critics, ed. R. O. Keohane. New York: Columbia University Press.

⁷⁶Ibid Wohlforth W. (2008)

grado de jerarquía dentro de la anarquía sistémica general y busca explicar cómo puede surgir la cooperación entre las principales potencias, y cómo surgen y se mantienen los diferentes órdenes o regímenes internacionales que comprenden reglas, normas y, arreglos institucionales.

La predicción central de esta teoría es que el orden internacional es estable solo en la medida en que las relaciones de autoridad dentro de él se sustentan en la distribución subyacente del poder. Para el caso actual, ello significaría que el actual orden global está sostenido por el poder hegemónico de una potencia y es probable que trate de mermar el poder de sus competidores para que no ganen fuerza.

Partiendo de las premisas de la teoría de la estabilidad hegemónica, se deduce que los Estados dominantes preferirán retener el liderazgo y que la preferencia de los Estados menores por impugnar ese liderazgo tenderá a fortalecerse a medida que hagan algo en relación con el estado dominante, y que este choque probablemente se solventará a medida que las capacidades de las dos partes se acerquen a la paridad o el equilibrio.

Aplicada al contexto actual, la teoría postula que cuanto más fuerte se vuelve el Estado más pequeño, más probabilidades hay de que se sienta insatisfecho con el orden global y, por tanto, se ponga en juego el sistema hegemónico.

En su prospectiva asegura que eventualmente esta situación de enfrentamiento termine en una guerra o al menos en una rivalidad al estilo de la Guerra Fría. Sin embargo, en un contexto global como el que vivimos ahora, el sistema internacional depende de otras variables como la tecnología, la geopolítica y la competitividad, y no de una carrera armamentista o militar con estrategias de amenaza e intimidación.

Estas ideas básicas evolucionaron en poco tiempo y se convirtieron en la teoría de la transición de poder, que busca explicar cómo los órdenes y regímenes internacionales se transforman en guerras.

Muchos académicos quieren pensar en la ciencia de las relaciones internacionales como una competencia claramente definida entre países y entre grandes teorías o paradigmas, donde cada uno de esos paradigmas es internamente consistente, pero en realidad la teoría parece enfocarse en contrastar principios básicos y variables explicativas pero que no ayudan a entender mejor los fenómenos.⁷⁷

La diversidad dentro de la teoría de las relaciones internacionales socava esta visión y hace que el mundo académico sea más complicado y difícil de organizar, por lo que se

⁷⁷Vasquez (1998). *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge: Cambridge University Press y Legro J. y Moravcsik (1999).

presenta como una degeneración, una señal de declive. El problema con esta visión es que es normativa, no positiva. Es cómo algunos académicos piensan que su profesión debería funcionar, no cómo lo hace realmente.

El mito de la visión universalista del conocimiento conduce a no ver la naturaleza contingente de la teoría de las relaciones internacionales (ver, especialmente, Brooks 1997) ya que ninguna subescuela, paradigma o teoría tiene siempre la razón o es siempre la fuente de la explicación maestra a la que otros están subordinados.

Diferentes corrientes de realismo son más o menos relevantes para diferentes problemas y casos. La pregunta para los investigadores contemporáneos es ¿qué subescuelas o teorías específicas se aplican a un problema o caso dado? La respuesta está en tener claro cómo encajan las distintas partes de cualquier teoría.

Si cree que la anarquía es realmente una constante, es probable que piense que las teorías realistas que destacan la anarquía se aplican con igual fuerza a todos los estados en todas partes. Pero en la práctica, la anarquía varía. La capacidad de confiar en alguna autoridad para hacer cumplir los acuerdos es una cuestión de grado intensidad o contexto.

No está terminado ni completo el rompecabezas teórico general de las relaciones internacionales ni del realismo y el neorrealismo y sus respectivas ramificaciones, y muy probablemente ni siquiera estén todavía las piezas completas.

Esto nos lleva nuevamente a pensar que en el caso del realismo y el idealismo se hace necesario un repensamiento basado en una nueva y actualizada visión de su estructura conceptual y bases teóricas. También podría ayudar de manera substancial que sea utilizado en combinación con la fusión de conceptos y supuestos de otra u otros enfoques paradigmáticos o teóricos y así se pueda crear una síntesis del tipo realista-institucional o realista-liberal las cuales aunque no resolverían del todo la complejidad de la sociedad internacional y su problemática sí ayudarían a darle mayor sentido a los problemas de interpretación, explicación y solución de conflictos de una manera interdisciplinaria y que estos estén aplicados a los temas de la política exterior y la integración.⁷⁸

Por ello, Vasquez afirma que los más altos representantes del realismo y el neorrealismo, respectivamente, como son Keohane y Nye (1972), están más preocupados con el enfoque sustantivo de paradigma, y sostienen que las relaciones internacionales están dominadas por un paradigma estadocéntrico, el cual parece tener sentido al poner como eje central al Estado-nación.

⁷⁸Grieco, J. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, 42(3), 485-507. doi:10.1017/S0020818300027715

La teoría de las relaciones internacionales es como un árbol: salen ramas y vástagos diversos por varios lados, algunos de ellos mueren y otros crecen, unos lo hacen en tiempos y otros nacen en momentos diferentes, pero también algunos de ellos regresan y forman parte del tronco original y otros se convierten con el paso del tiempo y como parte de un proceso de evolución natural en un árbol y en su propio tronco.

Liberalismo

Liberalismo como Idea, Teoría y Proposiciones Generales

La raíz moderna del liberalismo la podemos encontrar en el pensamiento fisiócrata francés del siglo XVIII, quienes acuñaron el pocas veces citado y subestimado vocablo del “laissez faire, laissez passer” que significa “dejar hacer y dejar pasar”.⁷⁹

Con relación a esa expresión bien valdría preguntarse: ¿Dejar hacer qué? y ¿dejar pasar qué?

Estas preguntas y sus respuestas no son solamente relevantes sino trascendentales, ya que sintetizan algunas de las ideas actuales más controvertidas y de alto sentido para las relaciones internacionales, la política y la economía y que, por tanto, determinan el devenir de la historia social por la que estamos pasando.

Dada esta dimensión, aquí algunas respuestas y una breve observación para cada una de ellas:

1. “Dejar hacer” se refiere a que los otros agentes económicos diferentes del Estado tomen decisiones y hagan sus actividades respectivas sin su intervención. Esto es, permitir que las empresas y consumidores decidan libremente qué hacer, qué producir, qué consumir, qué comprar o cómo hacerlo y de manera indirecta lo contrario.

2. “Dejar pasar” significa que las mercancías, y hoy en día los servicios, puedan ser intercambiadas internacionalmente sin trabas formales (aranceles) o impedimentos informales (restricciones cuantitativas y legales). Esto es, realizar y promover un acto de cooperación-integración como lo es el libre comercio de bienes y servicios mediante esquemas de integración o no.

Estas ideas, que son hoy la esencia del sistema capitalista, de la política y de la dinámica social, parten de la creencia de que la naturaleza del hombre tiende a ser libre y que los

⁷⁹Gareth Dale (2020). Rule of nature or rule of capital? Physiocracy, ecological economics, and ideology, Globalizations, DOI: 10.1080/14747731.2020.1807838

Estados, por tanto, no debe intervenir en las decisiones y acciones de los individuos, esto es dejarlos ser, actuar, pensar, decidir y preferir, es suma: ser libres.

Esta idea de la naturaleza humana junto a los principios expresados primeramente por los fisiócratas en el siglo XVIII es conocida como liberalismo clásico. Esta escuela, al igual que otras corrientes, ha dejado en su desarrollo una diversidad de conceptos, proposiciones, aplicaciones y actualizaciones en las que pensar, pero igual como otras disciplinas sociales fue un punto de partida y por lo mismo una referencia significativa que amerita una breve contextualización.

El origen del liberalismo tiene como sustento filosófico las ideas de los pensadores de la Ilustración de los siglos XVII, XVIII y XIX y de algunos de sus contemporáneos y continuadores principalmente. Ya en el siglo XXI su exposición ha descansado en destacados exponentes como John Rawls and Ayn Rand.

Esta lista no es exhaustiva, pero entre esos nombres prominentes con los que se les identifica están John Locke (s.XVII), Immanuel Kant (s. XVIII), Adam Smith (s. XVIII), David Hume (XVIII), John Stuart Mill (s. XIX), John Atkinson Hobson (s. XIX y s. XX), Woodrow Wilson (s. XX), Ludwig von Mises (s. XX), Joseph Schumpeter (s. XX), Friedrich Hayek (s.XX) y John Maynard Keynes (s. XX).⁸⁰

Como corriente del pensamiento, el liberalismo clásico evolucionó con nuevas ideas, también por sus críticas y el surgimiento de nuevos pensadores creando otras vertientes importantes del pensamiento liberal adaptadas a las circunstancias de su tiempo y de las que surgió la versión con mayor influencia en la modernidad: el liberalismo social, pensamiento propio del siglo XIX pero que alcanzó su madurez en el siglo XX y XXI.

Sin embargo, y aunque no todos estén de acuerdo con estas versiones, otras disciplinas sociales lo fueron incorporando a su estructura de análisis, con lo que se puede hablar hoy en día de los liberalismos: sociológico, político, antropológico, filosófico. De cualquier forma, no hay que olvidar que en su origen es una idea esencialmente económica, pero que hoy en día se usa indistinta e indiscriminadamente para hacer referencia al sistema capitalista y a todo lo que tiene que ver con él.⁸¹

⁸⁰Van de Haar E. (2009). What Is Classical Liberalism? In: Classical Liberalism and International Relations Theory. Palgrave Macmillan History of International Thought Series. Palgrave Macmillan, New York. https://doi.org/10.1057/9780230623972_2

⁸¹Doyle, M., Recchia, S. (2011). Liberalism in international relations. En International encyclopedia of political science. Bertrand BADIE, Dirk BERG-SCHLOSSER and Leonardo MORLINO (eds). Los Angeles: Sage. pp. 1434-1439. Tomado de Cadmus, European University Institute Research Repository, en: <http://hdl.handle.net/1814/20215>

Ya en años recientes y en una perspectiva académica y de investigación, el liberalismo como teoría, y más aún como forma de pensamiento, se ha convertido en una de las propuestas que ha despertado más inquietud entre los estudiosos de las relaciones internacionales no solo porque se ha fusionado con otras disciplinas y agregado perspectivas e ideas sino por su alcance y capacidad para explicar los varios aspectos de las relaciones internacionales.

De esta integración han salido enfoques novedosos de análisis aplicados a la realidad internacional y mejorado su poderío explicativo convirtiéndola según Moravcsik en un mejor marco respecto al realismo, el neorealismo o el institucionalismo.⁸²

Una de esas nuevas exposiciones se aplicó a la idea de cooperación, al afirmarse que las relaciones internacionales, y esto en particular se aplica a las relaciones económicas, no son de naturaleza conflictiva sino cooperativas.⁸³

Igualmente, a partir de una interdisciplinariedad surgió el neoliberalismo institucional, el cual establece que la principal orientación de las acciones de los actores internacionales es una suerte de cooperación entre agentes racionales en un mercado global donde tales actores, a través de instituciones locales o multilaterales, intentan acuerdos benéficos para todos los miembros como resultado de un régimen y estructura internacional integrada por un conjunto de subsistemas como el sistema monetario internacional, el sistema multilateral del comercio, el sistema de naciones unidas, el sistema financiero internacional o el sistema para el desarrollo y el combate a la pobreza.

De manera más reciente, a mediados de los años noventa, David Long fue uno de los primeros en notar un significativo crecimiento del pensamiento liberal aplicado a las relaciones internacionales con los trabajos de Robert Keohane y Andrew Moravcsik, a los que denominó La Escuela de Harvard, también conocida como La Escuela de la Teoría Internacional Liberal.⁸⁴

Aunque no estemos del todo de acuerdo con esta identificación, tanto en lo institucional como en la descripción, lo importante es que Long llama la atención sobre el surgimiento de esta fuerte influencia conjunta de académicos concentrada en lo internacional, pero con un método y marco teórico liberal que bien podría ser neoliberal por la aplicación renovada de los principios del liberalismo y de la escuela neoclásica del pensamiento.

⁸²Moravcsik A. (2008). Oxford Handbook of International Relations cap. 13. Christian Reus-Smit & Duncan Snidal (eds).

⁸³Prado, Lallende Juan P. (2016). El Liberalismo Institucional. En Teoría de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI, Interpretaciones críticas desde México. Coordinadores varios. Editores varios. México.

⁸⁴Long D. (1995). The Harvard School of Liberal International Theory: A Case for Closure. Millennium. 1995;24(3):489-505. doi:10.1177/03058298950240031201

Esta corriente del pensamiento, que podríamos decir es la más nueva y novedosa dentro del campo de las relaciones internacionales, parece haber tomado la delantera en la competencia de mejores marcos teóricos explicativos en el caso de la realidad internacional, al grado de que se haya convertido en poco tiempo en el mainstream de la teoría en las relaciones internacionales junto al constructivismo.

De hecho, como consecuencia de sus aportaciones, la teoría liberal-neoliberal de las relaciones internacionales destacó desde hace 25 años por el estudio del comportamiento de los actores dentro de la sociedad internacional a través de la política exterior, así como de sus otros medios e instrumentos como las instituciones nacionales e internacionales a estas últimas que se identifican también como regímenes internacionales.

Para su creador y significativo representante Robert O. Keohane, quien destaca por tener 110 mil 291 citas en google scholar, la cooperación debe distinguirse de la armonía, la cual es el estatus ideal de la cooperación porque es donde los objetivos de los actores convergen, es decir, la cooperación armónica es un match perfecto de voluntades, circunstancia a la que también puede denominarse cooperación convencional o natural ya que facilita el logro de los objetivos comunes de dos o más partes.

Cuando no existe la armonía, pero si la necesidad de establecer una relación no conflictiva por la necesidad de obtener ganancias o disminuir costos de transacción, es que se hace necesaria la cooperación. Este motivo lleva a los actores a ajustar sus respectivos comportamientos a las preferencias propias y las de los otros, dando lugar a un proceso de adaptación que a su vez genera la cooperación. A esta posibilidad, el mismo Keohane la llama cooperación política.

“La cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas instrumentadas por un gobierno son percibidas por sus pares como medios facilitadores de sus propios objetivos, como efecto de un proceso de coordinación política”.⁸⁵

Keohane de hecho comenzó a ser ampliamente conocido por su Trabajo *Power and Interdependence* (1977), que daba relevancia y atención a los conceptos de interdependencia y cooperación en la política mundial, en donde también criticó fuertemente a los neorrealistas que sostuvieron que las relaciones internacionales se caracterizaban por la desconfianza y la competencia dada la anarquía y que, por tanto, no eran proclives a recomendar actos de cooperación.

⁸⁵Keohane Robert O. (1984). *After the Hegemony. Cooperation and Discord in the world political economy*. Princeton University Press. Princeton. pp. 51-52

Los neorrealistas aseguraron que las relaciones entre los estados eran un juego tipo suma cero en donde las ganancias de uno necesariamente significan las pérdidas de los otros, en tanto que Keohane argumentó que los estados no necesariamente ven a sus pares de una manera aprensiva o desconfiada y que, por lo mismo, tienden más a ser cooperativos que conflictivos.

En un trabajo posterior, por cierto el artículo más citado en relaciones internacionales (ver google scholar) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (1984), Keohane aceptó el principio neorrealista de que los estados son entes egoístas y racionales, pero indicó que su interés propio conduce tarde o temprano a la cooperación:

“Hegemony is defined as a situation in which one state is powerful enough to maintain the essential rules governing interstate relations, and willing to do so”. Al ejercer el liderazgo mundial de esta manera la hegemonía no es dada por control y dominación sino por consentimiento.

Más adelante discutió con los neorrealistas que la cooperación entre los estados no solo existe cuando una hegemonía con fuerza militar dominante dicta el comportamiento de otros actores, y puso como ejemplo los años setenta en el que la cooperación internacional aumentó a pesar de la hegemonía estadounidense. Otro ejemplo en ese sentido fue el funcionamiento y acciones tomadas por organismos internacionales y multilaterales en ese periodo, que son representativos de la misma intensión de Estados Unidos por mantener una posición cooperativa con el exterior debido a que con ello se pueden tener ganancias derivadas de la negociación.

En ese mismo orden de ideas, introdujo a las relaciones internacionales el concepto de costos de transacción, también de la economía, que son un incentivo importante para la cooperación ya que permiten que se distribuya entre la comunidad internacional el costo de mantener las condiciones de seguridad, paz y estabilidad en el sistema internacional sin que recaigan en uno o un reducido número de naciones.

Las aportaciones de Keohane para la creación de esta importante escuela, que ha tenido una influencia en el campo de estudio de las relaciones de poder en el mundo, no fue la única, ya que se introdujeron otros conceptos y proposiciones soportadas en estudios de gabinete y casos empíricos.

Un segundo concepto importante que introdujeron los liberales viene de la escuela económica neoclásica: las preferencias que empezó a ser usado en los años noventa por Andrew Moravcsik de la Universidad de Princeton y que alcanzó igualmente alto

reconocimiento si se atiende el número de citas que tienen sus trabajos. A pesar de las citas, este importante teórico contemporáneo de la teoría de las RI no ha logrado tener aún la influencia de otros teóricos.

Como en el caso de los primeros teóricos actuales de las relaciones internacionales, la referencia original de Moravcsik fue el realismo, al sostener que las relaciones entre el Estado y la sociedad deberían ser lo más importante en el mundo político y que frente a sus vínculos con otros estados lo que realmente importa es la configuración de las preferencias.

A finales de los años ochenta, la inclusión de las preferencias como concepto de análisis, además de llamar la atención, contrastó con el realismo donde lo fundamental era el desarrollo de capacidades y las estrategias de gestión del poder.

También se apoyó en ideas del institucionalismo liberal, en donde lo fundamental es la estructura y la acción de las instituciones en el plano internacional. Respecto a la configuración, vale mencionar que, en el caso de los institucionalistas, lo importante es determinar y delinear con mucha claridad, y como prioridad, la información y la organización de las instituciones.

Para algunos críticos, el problema de la teoría liberal es que carece de un status paradigmático similar al de otras propuestas para el análisis de relaciones internacionales, al quedarse en el plano descriptivo y no llegar a generalizaciones concluyentes con la fuerza de leyes o siquiera verdades incompletas o temporales las cuales han venido del realismo, el institucionalismo y el neoinstitucionalismo, así como también de otras corrientes del pensamiento de las RI.

Para justificar la incorporación del liberalismo a la “vitrina” de las principales teorías de las relaciones internacionales y por supuesto, darle además un status destacado, Moravcsik⁸⁶ argumentó: “la teoría liberal puede ser evaluada considerando significativas implicaciones empíricas, metodológicas y teóricas, y, para ello, se hace necesario hacer un replanteamiento paradigmático y evaluarlo en cada caso particular en base en al menos cuatro criterios: 1.Parsimonia superior (simpleza); 2.Coherencia; 3. Precisión empírica y 4. Consistencia multicausal”.⁸⁷

Respecto a que la reformulación teórica debe ser general y parsimoniosa, Moravcsik hace referencia a un número limitado de supuestos fundacionales que pueden integrarse en

⁸⁶Moravcsik. A. (1997). Taking Preferences seriously”, *Internacional Organisation*, No.51, Vol. 4, Autumn 1997, pp. 513-553, published by The OI Foundation and The Massachusetts Institute of Technology. USA

⁸⁷Moravcsik A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*. Reimpreso en: Charles Lipson and Benjamin J. Cohen, eds. (1999). *Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader*. MIT Press. USA.

una amplia gama de teorías e hipótesis previamente desconectadas. En este sentido, esta aseveración se cumple porque el liberalismo proporciona una teoría general de la relación entre áreas de investigación aparentemente no relacionadas, y además es parsimoniosa al ser sencilla.

“La teoría liberal aquí esbozada se aplica por igual a estados liberales y no liberales, asuntos económicos y de seguridad nacional, situaciones conflictivas y no conflictivas, y el comportamiento tanto de estados individuales como de agregaciones de estados. Además, la teoría liberal explica fenómenos importantes que las teorías alternativas pasan por alto, incluido el contenido sustantivo de la política exterior, el cambio histórico y el carácter distintivo de las relaciones interestatales entre los estados occidentales modernos”.⁸⁸

En segundo lugar, Moravcsik hace una reformulación teórica del liberalismo y ofrece una definición clara de sus propios límites:

“El liberalismo cumple con esta condición demostrando que las teorías institucionalistas de los regímenes internacionales (...) se basan en supuestos más cercanos al realismo que al liberalismo. Esto ayuda a explicar por qué los teóricos de las RI han tenido dificultades para depurar un conjunto de suposiciones fundacionales coherentes para la teoría liberal”.⁸⁹

En tercer lugar, establece que una reformulación teórica debe demostrar precisión empírica frente a otras teorías porque debería exponer anomalías en el trabajo existente de otras escuelas del pensamiento en las relaciones internacionales, como aquellos de las escuelas realista e institucionalista, y obligar a reconsiderar los hallazgos empíricos y las posiciones teóricas hechas bajo tales escuelas. En esta reformulación de la teoría este criterio igualmente se cumple, según Moravcsik, al revelarse los sesgos metodológicos de las pruebas empíricas de las teorías realistas de "búsqueda de ganancias relativas" y el análisis de las ideas de la escuela constructivista de las relaciones internacionales.

“Debido a la omisión de interpretaciones y alternativas liberales y a estos sesgos de las demás propuestas teóricas, las explicaciones de teóricos liberales bien podrían suplantar muchas explicaciones realistas, institucionalistas y constructivistas y podrían ser aceptadas como parte de los fenómenos particulares en la política mundial”.⁹⁰

⁸⁸Ídem Moravcsik (1997)

⁸⁹Ídem Moravcsik (1997)

⁹⁰Ídem Moravcsik (1997)

En Cuarto lugar, una reformulación teórica debe demostrar consistencia multicausal al especificar las condiciones previas bajo las cuales es válida y que los vínculos causales son congruentes con los resultados de las políticas.

Una teoría, asegura Moravcsik, debe especificar con rigurosidad cómo puede sintetizarse con otras teorías en una explicación multicausal de una manera consistente con los principios de la teoría social fundamental.⁹¹

Esta reafirmación se hace invirtiendo la presunción casi universal entre los teóricos contemporáneos de las RI de que las teorías "sistémicas", como el realismo y el institucionalismo, deben emplearse como un "primer corte" analítico y que las teorías de la formación de preferencias "domésticas" deben ser introducidas solo para explicar anomalías, lo cual para Moravcsik resulta en una prescripción metodológicamente sesgada y teóricamente incoherente. En su lugar, asegura, el liberalismo dicta lo contrario, ya que la teoría liberal es analíticamente anterior tanto al realismo como al institucionalismo porque define las condiciones bajo las cuales sus supuestos se mantienen y por lo que también debe ser considerada una teoría sistémica.

Como hemos visto en la primera parte de este apartado, el liberalismo es un pensamiento y un conjunto de ideas con carácter general prácticamente desde el siglo XVIII, por lo que a nuestro juicio Moravcsik tiene razón ya que no necesita un enfoque teórico antecedente para posteriormente incorporar de manera complementaria al liberalismo, sino que para el análisis de la realidad internacional puede usarse de primera opción.

El segundo aspecto relevante para la defensa del liberalismo como teoría aceptable para el análisis de la realidad internacional tiene que ver con el grupo de proposiciones de sus tres supuestos. El primero: primacía de los actores sociales; el segundo: representación y preferencias estatales y; tercero: interdependencia en el sistema internacional.

La primacía o superioridad de los actores sociales tienen que ver con el hecho de que tanto los individuos racionales así como los grupos privados son la parte más importante en el ámbito internacional, idea que comparten con el realismo.

Tales actores son no solo racionales, sino también adversos al riesgo y motivados por sus preferencias (supuesto 1 del 1, además de que buscan organizar la acción del intercambio colectivo (comercio) y promover intereses diferenciados bajo condiciones

⁹¹Ibid. Moravcsik A. (2008).

impuestas por escasez material, valores conflictuados y variaciones en la influencia social (restricciones presupuestarias).

Para los liberales no es irracional pensar que existe armonía entre los intereses de los individuos y los grupos de interés, incluyendo los sociales, o también aquellos de la sociedad civil organizada o no. Tal vez Moravcsik haya pensado que tipos de preferencias como el proteccionismo son una posibilidad bienvenida para los intereses de los diferentes grupos sociales al interior del Estado.

En el segundo supuesto del liberalismo, los estados y otros actores políticos representan un subgrupo social con base en intereses definidos por funcionarios públicos y actúan propositivamente en la política mundial. En la concepción liberal de la política interna, el Estado no es un actor sino una institución representativa, que no es independiente ni tampoco autónoma y que, por lo mismo, está sujeta constantemente a capturar demandas y construir acuerdos para lograr coaliciones entre los actores sociales. Como veremos en el siguiente apartado, para las teorías críticas del sistema, el Estado se sujeta a esas demandas exclusivamente a favor de los dueños del capital.

De esta manera, la política gubernamental, incluida la política exterior, está restringida por identidades e intereses, poderes individuales y preferencias colectivas básicas, las cuales presionan constantemente a los más importantes tomadores de decisiones en el gobierno y el Estado en su conjunto para alcanzar políticas de acuerdo a sus preferencias.

Un aspecto importante de esta proposición es que la teoría liberal se enfoca en las consecuencias derivadas de los cambios en el comportamiento del Estado, debido a que las preferencias fundamentales de los actores son dinámicas y cambian de acuerdo a las circunstancias y el tiempo, y no dependen de los cambios en las estrategias o el poder como lo hace el realismo.

Tomados en conjunto, los supuestos 1 y 2 implican que el Estado no maximiza concesiones homogéneas de seguridad, soberanía, o bienestar por sí mismo, como los realistas e institucionalistas tienden a asumir y en su lugar, como diría Waltz: “funcionalmente diferenciados”; los actores de la realidad internacional buscan interpretaciones particulares y combinaciones de seguridad, soberanía y bienestar elegidos por grupos domésticos poderosos enfraternados por prácticas en instituciones representativas.⁹²

⁹²Ibid Moravcsik (1997)

Como han observado Arnold Wolfers, John Ruggie y otros, la naturaleza e intensidad del soporte nacional para cualquier propósito del Estado, aún en el caso de preocupaciones aparentemente fundamentales como la defensa política y legal de la soberanía, la integridad territorial, la seguridad nacional, o el bienestar económico, el comportamiento del Estado varía decididamente con el contexto social. No es común para los Estados saber que se cede o entrega soberanía, se comprometa la seguridad o se reduzca el bienestar económico.

Desde el punto de vista liberal, los cambios entre tales objetivos, así como las diferencias a lo largo de la Nación son variables altamente inevitables y causalmente interrelacionadas, donde el factor económico y la seguridad tienden a tener cierta preeminencia sobre las demás prioridades y objetivos (preferencias) de un Estado-Nación.

El tercer supuesto del liberalismo, y que es también una de sus principales aportaciones asegura que el sistema internacional se basa en la interdependencia entre los actores, de ahí que la configuración de las preferencias de Estados interdependientes determina el comportamiento del Estado, y por tanto, el desarrollo de la sociedad internacional.

Para los liberales el comportamiento del Estado refleja varios patrones de comportamiento de las preferencias, ya que necesitan un propósito, una marca o un límite con tal de provocar conflicto, proponer cooperación o tomar cualquier otra acción significativa de política exterior. Esto quiere decir que cada Estado busca llevar a cabo sus distintas preferencias bajo restricciones cambiantes impuestas por las preferencias de otros Estados, con lo cual se reconoce de manera explícita la interdependencia por la innegable necesidad de los Estados a lograr una cooperación en varias áreas.

De ahí, la teoría liberal rechaza el supuesto realista de que las preferencias de los Estados deben ser tratadas como si fueran de naturaleza conflictiva por ser cambiantes, por lo que rechaza también el supuesto institucionalista de que las preferencias de los Estados deben ser tratadas como si fueran parcialmente convergentes.

Por el contrario, los liberales causalmente privilegian cambios en las preferencias de los Estados al tiempo que tratan las configuraciones de capacidades e información del institucionalismo como si fueran, ya sean restricciones fijas, o preferencias del Estado endógenas.

Esta es sin duda el gran factor diferenciador respecto a las demás teorías parsimoniosas y sistémicas, ya que las preferencias dinámicas hacen que los análisis liberales pasen la prueba del tiempo y las circunstancias.

De hecho, la relación entre las preferencias del Estado y las preferencias de otros Estados es reflejada en el concepto de política interdependiente, definida como un conjunto

de costos y beneficios creados para sociedades extranjeras complejas cuando grupos sociales dominantes buscan llevar a cabo sus preferencias como podría ser un acuerdo comercial de integración económico o lo contrario decidir por una política proteccionista.

Es por esto que el realismo busca realizar el patrón transnacional de externalidades provenientes de intentos por perseguir distintos propósitos nacionales. De ahí que la teoría liberal asume que el patrón de interdependencia de las preferencias estatales impone una restricción válida al comportamiento del Estado y tales patrones de interdependencia o externalidades son inducidas por esfuerzos a llevar a cabo las preferencias para dividir las de acuerdo a una situación estratégica resultante.

En un caso cuando las preferencias son compatibles o armoniosas, esto es, cuando las externalidades de políticas unilaterales son óptimas para otros o en otros casos insignificantes, hay fuertes incentivos para coexistir con bajo conflicto.

Así, las preferencias básicas del Estado pueden ser suma-cero o sin salida cuando hay un intento de grupos sociales dominantes en un país por realizar sus preferencias, o bien, cuando imponen un costo (externalidades negativas) en grupos dominantes de otros países. Bajo esos dos casos el gobierno enfrenta un juego de negociación con pocas ganancias mutuas entre los Estados y un alto potencial por conflicto y tensión. En esos casos las preferencias se soportan en las diferentes modalidades de la teoría de juegos.

Los liberales como Moravcsik también creen en las preferencias revisionistas, es decir, en aquellas teorías basadas en los intereses sociales del *status quo*, de ahí que la dinámica o el objeto de la revisión de la condición social del Estado sean los cambios o estabilidad en situaciones tipo establishment. En contraste, los realistas e institucionalistas creen en el revisionismo estratégico, es decir, en la necesidad de alterar el *status quo* para proteger los intereses más resistentes bajo nuevas circunstancias.

De esta forma, en la práctica, los resultados de las negociaciones en diversos temas económicos se observan frecuentemente resultados eficientes en el sentido de Pareto (cita sobre esta definición). En este caso una política comercial proteccionista es un ejemplo comúnmente citado, ya que los liberales tienden primero a contrarrestar las presencias sociales al no poder resolver conflictos domésticos y transnacionales donde realistas e institucionalistas, respectivamente, giran hacia la incertidumbre y sostienen las configuraciones particulares de poder interestatal.

El pensamiento dominante de la teoría de las relaciones internacionales liderada por los realistas e institucionalista rechaza el tercer supuesto liberal, que habla de la interdependencia en el sistema internacional, de esta forma, niegan que la configuración de

un orden internacional compuesto por Estados liberales interdependientes determine el comportamiento del propio Estado.

Por su parte, la concepción liberal del poder está basada más en un supuesto más consistente con teorías básicas de negociación y gestión, y hasta en técnicas de regateo, en contraste con aquellas del realismo basadas en la disponibilidad de recursos para gastar en el desarrollo de capacidades militares o económicas, por ejemplo, en lugar de que el Estado haga concesiones en función de sus preferencias.

De ahí que los fundamentos de Nash para el análisis del regateo han sido llevados a las relaciones internacionales por Albert O. Hirshman (1945), Robert Keohane y Joseph S. Nye los cuales reflejan la conflictividad, complejidad y presencia de actores. “*The win-set*”, “la mejor alternativa para negociar”, “los patrones de interdependencia asimétrica”, “el relativo costo de oportunidad de renunciar a un acuerdo” son ejemplos de cómo la teoría del regateo y la teoría de juegos ha permeado en los estudios de caso en las relaciones internacionales desde la década de los años setentas.⁹³

Para Moravcsik (2008): “el enfoque en la variación en las preferencias, más que en las capacidades, creencias o información autónomas, excluye a la mayoría de las teorías realistas, institucionalistas y no racionales. Sin embargo, esta proposición por sí sola resulta insuficiente para especificar un conjunto único de teorías o hipótesis claramente definido ya que un paradigma asegura, debería definir claramente un campo teórico”.⁹⁴

La pregunta entonces es ¿cómo es que surge un programa de investigación coherente, rico y enfocado con una sola proposición? Moravcsik contesta: Si bien el análisis de las preferencias estatales sobre la gestión de la globalización puede parecer en teoría poco parsimonioso, como muchos han argumentado, la gama de teorías liberales viables ha demostrado en la práctica ser enfocada y empíricamente fructífera”.⁹⁵

Tales variantes de la teoría liberal mencionadas son: el liberalismo ideal o ideacionista (filosófico y antropológico), el liberalismo republicano (político y social) y para nuestro estudio mucho más importante el liberalismo comercial (económico).

El liberalismo ideacionista (valores colectivos) se enfoca a la compatibilidad social de las preferencias mediante bienes colectivos fundamentales como el nacionalismo, la unidad nacional, la soberanía, la legitimidad y corrupción de las instituciones políticas y la

⁹³Hirshman A. (1945). *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press y Keohane y Nye J. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.

⁹⁴Ibid Moravcsik (2008)

⁹⁵Ibid Moravcsik (2008)

regulación socioeconómica. Esta vertiente también enfatiza la compatibilidad entre el conflicto y los valores colectivos sociales en el comportamiento del Estado o en identidades de este relativas al alcance y naturaleza de la provisión de bienes públicos.

El liberalismo republicano (búsqueda de ganancias relativas y absolutas), por su parte, descansa en el primer supuesto del neoliberalismo, ya que se orienta a la naturaleza de representación doméstica y a las posibilidades resultantes de un comportamiento de búsqueda de ganancias. Esta modalidad considera el impacto del comportamiento del Estado por varias maneras de representación a su interior y, a la par, los incentivos que se dan para grupos sociales que se enganchan en la búsqueda de rentas como empresarios, sindicatos, medios de comunicación, partidos políticos e inclusive actores de la sociedad civil organizados y por lo tanto, descansa en el segundo supuesto.

Por su parte, el liberalismo comercial se orienta al equilibrio de las relaciones de intercambio entre las naciones en un contexto de estabilidad, eficiencia y competitividad y evidentemente tiene que ver con el tercer supuesto ya que pone especial atención al impacto que tiene en las decisiones del estado la obtención de ganancias y pérdidas de grupos e individuos en la sociedad a partir del intercambio económico transnacional de los llamados rent seekers, lo que implica una relación entre Estados interdependiente.

Sin duda, este tipo de neoliberalismo es el que representa más claramente una actitud del Estado hacia la cooperación y la integración económica en sus diversas intensidades ya que se enfoca a los incentivos que tienen los Estados dadas las oportunidades creadas para transacciones económicas internacionales.

También explica el comportamiento colectivo e individual de los Estados basado en patrones de esos incentivos y considera las dificultades prevalecientes en mercados internos y externos a los que deben enfrentar otros actores económicos consumidores y otras empresas, aunque de menor tamaño o sector productivo.

En tal caso es el posible que mientras mayor sea el beneficio económico para actores poderosos que buscan maximizar sus utilidades como lo hacen las empresas transnacionales, multilaterales o globales, mayores son los incentivos de establecer relaciones comerciales, todas las demás condiciones iguales (*ceteris paribus*). De ahí surgen acciones y negociaciones internas para presionar a los gobiernos a facilitar tales transacciones económicas como ha sido en nuestro caso no solo en América Latina sino en todo el continente

De la misma manera, mientras más grande sean los ajustes derivados y exigidos por los grupos de interés derivados el intercambio económico, más grande sería la posibilidad de que surja oposición del Estado el cual es por naturaleza favorable al estatus quo.

Varios análisis de liberalismo comercial comienzan con ganancias que obtiene también el Estado en el bienestar agregado provenientes del comercio como resultado de la especialización, la recaudación y la competencia; de ahí, lo que justifica que muchos Estados busquen paliar divergencias con otras economías ya sea a nivel multilateral, regional o bilateralmente o bien formalizando un esquema de integración.

Investigaciones recientes sostienen el punto de vista de que las presiones proteccionistas de grupos buscadores de rentas son más intensas precisamente donde las preocupaciones distributivas de grupos concentrados son fuertes. Esto sucede, por ejemplo, cuando las industrias son anticompetitivas o existen inversiones irreversibles como pueden ser inversiones extranjeras de largo plazo en infraestructura, que imponen altos costos de ajuste en intereses concentrados. Derivado de ello, se da una confrontación entre los buscadores de rentas recién entrados que buscan protección vs los grupos proteccionistas que cuentan con industrias no competitivas.

Es debido a esta confrontación entre grupos de interés que la integración, el libre comercio, o los acuerdos para fomentarlos, son más probables donde hay una fuerte competitividad, un amplio comercio intra-industrial o un comercio de bienes intermedios, grandes y poderosos inversionistas involucrados y una baja especificidad de activos que internaliza los beneficios netos del intercambio de bienes y servicios para actores que buscan reducir la influencia de actores más débiles que se convierten en perdedores netos o externos por causa de la liberalización comercial, como es el caso de los consumidores tanto en países pequeños como grandes.⁹⁶

La teoría moderna del comercio internacional identifica incentivos para comportamientos estratégicos donde hay crecientes beneficios a escala, altos costos fijos, capacidad ociosa, o fuentes de materias primas altamente concentradas que resultan en barreras a la entrada a mercados internacionales, delineando así un comportamiento típico de estructuras de mercado imperfectas o anticompetitivas.

Los objetivos de las empresas en esta visión liberal es crear o desarticular un monopolio u oligopolio global para tener el control del mercado; para lograrlo, muchas empresas tienen, por ejemplo, el incentivo de utilizar medios no permitidos internacionalmente como

⁹⁶Krugman, Paul R., and Maurice Obstfeld (2009). *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson Addison-Wesley.

son prácticas desleales predatorias como el dumping y los subsidios directos e indirectos, mientras que internamente dentro de sus países de origen buscan protección aun cuando estos signifiquen costos para los consumidores internos y productores externos.

De ahí que muchos países entren es un esquema muy al estilo del mercantilismo puro en donde promueven sus exportaciones y son pro libre comercio, apertura e integración, pero que en la práctica son altamente proteccionistas.

Tales políticas mercantilistas o por el control del mercado monopolístico global de bienes o servicios pueden crear substanciales conflictos internacionales debido a que la intervención del gobierno para ayudar a estas empresas puede eventualmente traer para los ganadores impuestos, tecnología y recursos, pero un costo para los afectados.

El liberalismo comercial también tiene importantes implicaciones para los asuntos de seguridad nacional. El comercio es, por lo general, un medio menos costoso de acumulación de bienestar comparado con la guerra, las sanciones, los medios coercitivos, las intervenciones y las amenazas porque ayuda a disminuir otros daños colaterales.

La coerción costo efectiva, por ejemplo, fue y sigue siendo una estrategia rentable en una era donde las fuentes físicas de riqueza económica como la tierra, la fuerza de trabajo, las materias primas o los monopolios formales podían ser fácilmente controlados en economías conquistadas o coloniales pero que en la globalización ya no existen.

Vinculando esto a la más importante variable dependiente de este trabajo, vemos que, bajo estos principios de apertura comercial, la política exterior queda explicada bajo los supuestos de la teoría liberal-neoliberal y sus versiones enfocadas, toda vez que de ella emana un interés fundamentalmente económico o financiero y, además, ese mismo origen se convierte en su principal objetivo.

Lo mismo ocurre si vemos aplicaciones a otros temas de la valoración colectiva como la seguridad nacional, la soberanía o el interés nacional, aplicado a una región en específico, ya que tales dimensiones junto con la política exterior tienden a ser diferentes en las diversas áreas del mundo pero que en la mayoría de los casos por no decir todos el trasfondo y fin último es económico.

El caso del Medio Oriente es muy ilustrativo al ser una región en donde casi siempre hay conflicto y falta de cooperación, por lo que se crean y ejercen estrategias, tácticas, acciones y políticas externas, más con una orientación geopolítica pero también en base al desarrollo de poder en donde se podrían usar herramientas conceptuales, paradigmas y teorías renovadas como el realismo-neorrealismo o el institucionalismo-neoinstitucionalismo o el mismo neoliberalismo comercial o institucional inclusive la teoría

de la interdependencia pero en las cuales el sentido de los intereses económicos tiene una alta participación y ponderación.

Para nuestro caso aplicado a las Américas, sabemos que su dinámica de intercambio comercial está basada más en consideraciones de orden geoeconómico y geopolítico que en consideraciones de mercado por lo que este principio no explica del todo y satisfactoriamente el comportamiento irregular de los Estados ya que sus incentivos no son exclusivamente los intereses de posicionamiento de mercado sino el posicionamiento estratégico debido a la competencia de países fuera del continente.

De hecho, la política exterior de Estados Unidos está motivada por una serie de circunstancias y factores actuales e históricos internos y externos y más, pero que para el caso del Continente Americano resulta que son entendidos como una necesidad imperiosa fundamentalmente económica en sus vertientes financiera y comercial las cuales a su vez son motivadas por la seguridad nacional.

Si esta interpretación es correcta, entonces estamos frente a una realidad que requiere para su análisis justamente una visión integral e interdisciplinaria que involucre a la mayoría de los elementos cualitativos y cuantitativos y desde el punto de vista teórico al liberalismo en conjunción con otras disciplinas dentro y fuera de la ciencia política y las relaciones internacionales, pero siempre y cuando no resulten contradictorios.

Sin embargo, desde los años setenta el intento de hacer síntesis entre los supuestos de varias escuelas ha dado como resultado importantes paradigmas por sus aportes conceptuales y de análisis. De hecho, como consecuencia de sus aportaciones, la escuela teórica neoliberal de las relaciones internacionales tiene un impacto fundamental en el estudio del comportamiento de los actores dentro de la sociedad internacional y por tanto ha aportado a otras corrientes dentro de la teoría de las relaciones internacionales, ya que es través de esta fusión y mezcla que se aplica la política exterior o cualquiera de las demás políticas públicas. Esto es, que los gobiernos en Estados Unidos no se guían por una sola corriente, sino que combinan principios y referencias jurídicas y consideraciones políticas.

El constante ejercicio e intento por generar síntesis ha sido una tendencia reciente, pero también por el contrario está el otro lado de la moneda en donde se compara el realismo y el liberalismo como explicaciones opuestas y evalúan sus sutiles diferencias. (Baldwin 1993; Kegley 1995) (Schweller y Priess 1997; Jervis 1999)

Para este trabajo, el institucionalismo liberal es valioso a pesar de ser aplicado al caso de Europa y a que es esencialmente distinto a lo que existe en estos momentos en las

Américas. En este último espacio continental no podemos hablar de un esquema, digamos, ni siquiera una mínima intensión, manifestación o mucho menos algún grado de voluntad política o interés económico de los países miembros que nos diera una idea de algo nuevo o mínimamente parecido al ALCA (FTAA). La integración no está en la agenda por el momento.

La segunda relación significativa tiene que ver justamente con el tema de la integración, ya que si bien esa realidad no la vemos en la actualidad o al menos en el corto plazo es uno de los dos temas centrales de este trabajo y que desde el liberalismo intergubernamental arroja considerables aportaciones conceptuales, teóricas y de enfoque y orientación.

El contexto actual mismo, que con variantes y diferentes intensidades es el mismo en donde prevalece no solo una falta de preferencias sino una debilidad institucional, gobiernos conflictivos y en transición, podemos encontrar elementos que hoy más que nunca enrarecen y contaminan el proceso de integración en este continente por los perfiles políticos y nacionalistas que polarizan y acentúan el distanciamiento entre los principales actores.

El liberalismo intergubernamental es igualmente valioso porque también ofrece una orientación en lo que se refiere a descripción de la política exterior, ya que la entiende como la síntesis agregada de las preferencias de los estados en tanto que nosotros la vemos como un instrumento de política pública para alcanzar los fines (preferencias) del estado. Al final, ambas descripciones son valiosas, ya que en su aplicación la política exterior es un instrumento de política pública y en su origen una suma o representación de los intereses de grupo.

Un caso concreto y un reflejo de esta situación es la política comercial internacional basada en principios liberales, la cual actúa como la principal referencia para la relación de la superpotencia con el resto de las naciones del continente americano incluyendo a Canadá que si bien no es una superpotencia militar si lo es potencia económica y diplomática.

Lo que hemos analizado hasta este punto son las proposiciones fundamentales de las tres principales corrientes del pensamiento en Relaciones Internacionales vinculadas a la política exterior, esto tanto en su versión más original o tradicional como colateralmente en sus versiones más acabadas éstas últimas identificadas con el componente compositivo “neo”: neorealismo, neoinstitucionalismo y neoliberalismo que veremos más adelante.

Liberalismo Intergubernamental

El antecedente más importante del intergubernamentalismo liberal (IL) se puede hallar en el intergubernamentalismo “a solas” surgido como respuesta al neofuncionalismo de Ernest Haas quien fue pionero en el estudio de la integración regional desde una perspectiva internacionalista en los años sesenta, setenta y ochenta.⁹⁷

Entre esos primeros críticos del neofuncionalismo destacó Stanley Hoffman (1966, 1982) un académico y estudioso del intergubernamentalismo francés que había emigrado a Estados Unidos a principios de los años cincuenta del siglo pasado, y quien a su vez había sido discípulo de Raymon Aron, este último, uno de los primeros internacionalistas más destacados por su análisis e interés de los temas de la guerra y la paz adquiridos por su participación con la fuerza área francesa en la Segunda Guerra Mundial.

A finales de la década de los años noventa Andrew Moravcsik, un estudiante de Stanley Hoffmann introdujo y desarrolló en pocos años una forma revisada del intergubernamentalismo a la que llamó intergubernamentalismo liberal, tanto desde un punto de vista teórico como desde un enfoque aplicado para explicar la integración regional europea que sin lugar a dudas es desde mediados del siglo pasado el modelo de integración real más acabado que existe a pesar de sus múltiples problemas y aparentes involuciones.

Andrew Moravcsik entonces en la Universidad de Harvard tomó el liderazgo para desarrollar esta nueva rama del liberalismo y planteó como uno de sus fundamentos más importantes que los Estados, es decir, que los gobiernos nacionales o los líderes estatales basados en los intereses nacionales son los que determinan en primera instancia integrarse o no y posteriormente también son parte fundamental en el resultado y continuidad de esta.

Después de varios años y trabajos en los que criticó a los enfoques realista, neorrealista e institucionalista, y también darle un sentido más estructurado al liberalismo al plantear su resurgimiento como teoría aplicada a la ciencia política y las relaciones internacionales Moravcsik inauguró un nuevo paradigma que por su actualidad al que llamó intergubernamentalismo liberal (IL) pero que por su contenido y orientación bien podría ser identificado como neointergubernamentalismo neoliberal el cual resulta ser un “traje teórico” a la medida para el caso de la integración regional por su enfoque continental europeo aunque sea geográficamente limitado.

Por primera vez en 2009 (debido a que existe una segunda versión actualizada publicada en 2019) A. Moravcsik junto con Frank Schimmelfenning investigador del Center for Comparative and International Studies en Zúrich publicaron el trabajo: “Liberal

⁹⁷Verdum A. (2020). Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New. Oxford Research Encyclopedia. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1489

Intergovernmentalism” en el cual aseguraron que esta versión del liberalismo se había convertido en una de las teorías clave para el estudio de la integración regional no solo por su capacidad explicativa al aplicarse a la integración europea de esos momentos, sino también por ser una visión de explicaciones multicausales o “multiteórica” al integrar proposiciones de varias corrientes de las relaciones internacionales como la economía política internacional, el institucionalismo y, por supuesto, el propio liberalismo. Con sutiles pero importantes diferencias existen dos versiones de este trabajo una publicada originalmente en 2009 y otra más actual en 2019.⁹⁸

De ahí que, el intergubernamentalismo liberal tiene como uno de sus rasgos principales ser un híbrido teórico basado en dos supuestos fundamentales muy controvertidos o que al menos no encuadran del todo.

Su primer supuesto asegura que “los Estados son los actores críticos en un contexto de anarquía internacional, lo cual significa que buscan alcanzar sus objetivos primeramente a través de negociaciones y regateos intergubernamentales en lugar de hacerlo mediante una autoridad centralizada que elabora y hace cumplir decisiones políticas”.⁹⁹ Como ejemplo de este supuesto mencionan como la Comunidad Europea era vista a principios del siglo XXI como un régimen internacional de políticas coordinadas de donde salen los lineamientos de política exterior de la Unión Europea para diferentes asuntos internacionales o internos, pero al final del día muy propios y exclusivos de la Unión Europea.

Para Moravcsik y Schimmelfenning (2019) apoyándose en Keohane y Nye (1978) este no es un supuesto realista debido a cuatro elementos presentes

1. La seguridad nacional no es la principal motivación de los Estados
2. Las identidades y preferencias de los estados no son ni fijas ni uniformes
3. El poder del Estados no descansa en capacidades coercitivas y;
4. Las instituciones internacionales no son marginales.

Si bien es cierto que la principal motivación de un estado puede no ser la seguridad nacional en sentido tradicional de poder, dominio y control por la fuerza, tampoco podemos decir que es lo último a lo que los estados recurren para sus decisiones. Tampoco se puede negar su existencia porque siempre hay elementos externos que representan un riesgo para

⁹⁸Moravcsik A. and Schimmelfenning F. (2019). *European Integration Theory*. Antje Wiener and Thomas Diez (eds). Oxford: Oxford University Press.

⁹⁹Ibid Moravcsuk y Schimmelfenning (2019)

la estabilidad de un Estado por lo que en todo caso su consideración puede ser simultánea o bien irse intercalando con otras consideraciones como la competitividad.

Por su parte, las identidades y preferencias de los Estados, sobre todo estas últimas, nunca son uniformes sino “issue-specific” es decir, son deseos particulares según los estados y los casos. Tampoco pueden ser homogéneas porque siempre existe un grado diferente de interdependencia entre aquellos que entrarán en una negociación en el proceso de integración.

La asimetría como en el caso europeo y de muchos otros procesos de integración nunca ha sido un impedimento aun cuando en el contexto de la globalización se comparten principios y propósitos como los contenidos en el Consenso de Washington o los Objetivos del Milenio.

Respecto a que nunca las fuerzas o poder del estado descansan en capacidades coercitivas es eventualmente cierto en el caso de la integración europea, ya que no fue un proceso que se lograra bajo las amenazas de guerra u otras menos intensas; sin embargo, las capacidades coercitivas no son duras (militares) sino blandas como la competitividad económica y comercial entre los estados.

En cuanto a que las instituciones no actúan de manera marginal es cierto en cuanto a la racionalidad detrás del marginalismo pero inexacto al pensar en que toman sus decisiones de integración adicionando unidades de factores de la producción para obtener resultados.¹⁰⁰

De esta forma, el IL lo que hace con este supuesto es asegurar que en el caso de instituciones contemporáneas como la UE: los Estados miembros son maestros de hacer y negociar y firmar tratados con los cuales consiguen mantener poder de decisión de diversos asuntos y legitimidad política dentro y fuera de sus fronteras en lugar de tener relaciones de choque. De hecho, como afirma Moravcsik las preferencias nacionales de diferentes estados rara vez convergen con precisión.

Para explicar la naturaleza de las políticas sustantivas que surgen de las negociaciones entre estados con diferentes preferencias, el IL despliega, siguiendo al institucionalismo racionalista, una teoría de negociación de la cooperación internacional la cual establece que los estados deben sobreponerse a los resultados colectivos subóptimos y lograr la coordinación o cooperación para el beneficio mutuo, pero al mismo tiempo deberán decidir cómo se distribuirán tales beneficios mutuos.

¹⁰⁰Cowhey, P. (1978). *Political Science Quarterly*, 93(1), 132-134. doi:10.2307/2149069

La teoría de la negociación sostiene que el resultado de las negociaciones internacionales, es decir, sí se produce la cooperación-integración y los términos de esta dependen del poder de negociación relativo de los actores. Sin embargo, los intereses colectivos e individuales a menudo entran en conflicto, y las duras negociaciones sobre la distribución de las ganancias es lo que disminuye la voluntad y la capacidad de los estados para cooperar e integrarse.

Para explicar los casos en los que los gobiernos no logran iniciar o avanzar en la cooperación-integración institucionalizada cuando algunos estados lo ven como deseable, el IL busca explicarlo en base a intereses nacionales incompatibles, ya sea debido a la divergencia sobre los objetivos fundamentales o al desacuerdo sobre la distribución de las ganancias que deben ser compartidas como fue en su momento el caso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

“En la política internacional, como en la vida social, el poder de negociación puede resultar de muchos factores. (El) IL postula que, en el contexto de la UE, la interdependencia asimétrica, es decir, la distribución desigual de los beneficios de un acuerdo específico en comparación con los beneficios de las posibilidades unilaterales o alternativas, conocidas como opciones externas, junto a la información sobre preferencias y acuerdos, juegan un papel crucial.

Generalmente, aquellos actores que menos necesitan un acuerdo específico, en relación con el statu quo, son los que mejor pueden amenazar a los demás con la falta de cooperación, obligándolos a hacer concesiones. De manera similar, aunque, en segundo lugar, aquellos actores que poseen más y mejor información sobre las preferencias de otros actores y el funcionamiento de las instituciones a menudo pueden manipular los resultados en su beneficio.”

En una siguiente etapa relativa a la negociación el IL busca explicar la eficiencia de la negociación y la distribución de ganancias de la cooperación sustantiva entre los estados. En su obra *The Choice for Europe* Moravcsik relata procesos de dura negociación, en los que las amenazas creíbles de vetar propuestas, retener pagos financieros y excluir a los gobiernos recalcitrantes de alianzas alternativas generalmente triunfaron.

Los resultados distributivos reflejaron el poder relativo de los estados basados en patrones de interdependencia asimétrica: aquellos que ganaron más económicamente de la integración, en relación con las alternativas unilaterales y colectivas se comprometieron más en el margen para obtener ganancias, mientras que aquellos que ganaron menos (o para

quienes los costos de adaptación o alternativas eran más altos) tendían a gozar de mayor influencia para imponer condiciones (Moravcsik 1998: 3).

Para Moravcsik y su IL rara vez se requiere que terceros (empresarios) lleguen a acuerdos interestatales eficientes, porque los costos de transacción de la negociación interestatal suelen ser bajos, en comparación con los beneficios sustantivos que los estados reciben de la cooperación-integración, y porque tales terceros rara vez poseen información o experiencia.

Debido a que generalmente el IL trata a las instituciones como una medida importante (aunque no del todo) endógenas al poder y a que las preferencias se les identifica basadas en la interdependencia, este paradigma tiende a ser escéptico ante la afirmación de que mejores instituciones por sí solas pueden generar una mejor coordinación de políticas.

Moravcsik sostiene que esto es lo que observamos en la historia de la UE, ya que en la medida en que los miembros de la UE realmente agrupan o delegan la soberanía se refleja la variación subyacente en las preocupaciones específicas de los gobiernos nacionales sobre la voluntad y capacidad futuras de cada uno de cumplir con los acuerdos sustantivos alcanzados ya sea en el sentido de aplicación estricta o en la elaboración adicional de un acuerdo.

El segundo supuesto básico que es propiamente el neointergubernamentalista el cual es de origen liberal es aquél que establece que: “los estados tienen un propósito y son entes racionales limitados”. La racionalidad es un supuesto individualista o de agente de la teoría económica neoclásica donde los actores o agentes, en este caso los Estados, calculan su utilidad de entre las diferentes alternativas posibles de sus acciones y eligen aquella que más satisface o maximice sus deseos y objetivos dadas las circunstancias.

De esta manera, los resultados colectivos de la política exterior se explican como un producto de la agregación e interacción entre acciones individuales basadas en la búsqueda eficiente de estas preferencias. Esto, a pesar de que estas preferencias estén sujetas a limitaciones cognitivas, la presencia o ausencia de información, la incertidumbre sobre el futuro y la disponibilidad de teorías confiables de causa y efecto.

Así, los acuerdos para cooperar, o establecer instituciones internacionales, se explican como un resultado colectivo de elecciones estatales interdependientes, estratégicas y racionales hechas a través de negociaciones intergubernamentales en las que ya se canalizaron e incluyeron las preferencias individuales de los grupos de interés mezclándose con las propias de los estados.

Una forma de reafirmar a los estados como actores y los supuestos de racionalidad limitada es que las decisiones de cooperar internacionalmente pueden explicarse en un marco de tres etapas: los estados primero definen preferencias, en un segundo momento negocian acuerdos sustantivos intergubernamentales y finalmente crean o adaptan instituciones para comprometerse y asegurar esos resultados frente a la incertidumbre política futura.

Sin embargo, los estados tienen sus propias preferencias relativas a la seguridad y los intereses nacionales, las cuales no se niegan, sino que por el contrario tienen su propia consideración, ya que se definen de manera simultánea junto a otras preferencias o incluso antes como la seguridad alimentaria, energética o competitiva o la soberanía. En un segundo momento, estas preferencias se negocian y regatean para alcanzar los Acuerdos tipo Unión Europea en su versión más acabada, y finalmente, se construyen o ajustan instituciones internas o como regímenes internacionales para administrarlos como fue el caso del Parlamento Europeo.

Según Moravcsik, cada etapa es distinta y cada una puede explicarse mediante una teoría separada. La primera, por la teoría liberal; la segunda, tanto por la economía política internacional como por la teoría liberal y; la tercera, por el institucionalismo. Así, la cooperación y la integración de acuerdo al intergubernamentalismo liberal surge al final de un proceso secuencial pero sobre todo multicausal como resultado de una combinación de factores de diversa índole.¹⁰¹

En las década de los noventas del siglo pasado varios estudios se comprometieron con este enfoque a menudo criticando o apoyando estas premisas propuestas por Moravcsik pero tal fue la credibilidad que adquirió este enfoque entre los estyudioso de las relaciones internacionales que desde mediados de la década de los 2010, Bickerton, Hodson y Puetter (2015) argumentaron que en varias áreas políticas internacionales el intergubernamentalismo había dominado la era posterior a Maastricht y utilizaron el término nuevo intergubernamentalismo para describir el proceso por el cual los estados miembros de la Unión Europea estaban dominando el proceso de integración.¹⁰²

A pesar de la amplia gama de actores domésticos involucrados en la formación de preferencias y, a menudo, en la propia formulación de la política exterior, el intergubrnamentalismo liberal trata al estado como un ente unitario cuando negocia o actúa mediante su política exterior.

¹⁰¹Ibíd Moravcsik (1989) y Moravcsik (1998)

¹⁰²Ibíd Kleine & Pollack (2018). pp. 1494 y Moravcsik & Schimmelfennig (2009). pp. 67.

Esto no se debe a que la competencia política no sea importante, sino que por el contrario se asume que, en cualquier momento, asunto y circunstancia el Estado integra los diversos intereses de los variados actores internos y los propios para representarlos externamente en funciones de preferencia y cálculos estratégicos coherentes. Estas preferencias integradas también llamadas por el IL preferencias nacionales pueden ser geopolíticas, económicas o de otra índole social pero donde no siempre va un primero y después la otra, sino que funcionan por lo general de manera simultánea.

Como vimos en el apartado anterior, según las teorías liberales de las relaciones internacionales, los objetivos de la política exterior de los gobiernos nacionales varían en respuesta a la presión cambiante de los grupos de interés cuyas preferencias se agregan a través de las instituciones políticas.

En esta visión, las preferencias de los estados son cambiantes porque también lo son los intereses de los grupos. Esto es relevante, porque tanto en la etapa embrionaria de la integración como en la subsiguiente de la formación de preferencias y su cambiante naturaleza, esta dinámica de lo que quieren los estados es lo que pone en riesgo potencial de crisis al sistema internacional, ya que genera incertidumbre e inestabilidad y por tanto se convierte en un elemento de información que se ve como una amenaza por la mayoría de los estados.¹⁰³

Estas preferencias cambiantes tienen la particularidad de que deben ser negociadas y regateadas al interior del Estado por los principales representantes de los grupos de interés económicos, políticos y sociales y al mismo tiempo frente a sus pares y organismos supranacionales, como es el caso del Parlamento Europeo, con los que interactúan en el día a día. Por lo tanto, las preguntas fundamentales que hace el IL es ¿cómo se forman esas preferencias estatales?, ¿cómo se dan las negociaciones y regateos intergubernamentales? y ¿cómo se dan las elecciones institucionales?

“De ahí, que acuerdos de integración sustantivos reflejan el poder relativo de negociación y regateo de los estados en una situación de interdependencia asimétrica; en tanto, que los diseños de instituciones internacionales reflejan la necesidad de establecer compromisos intergubernamentales creíbles (Moravcsik, 1998, p. 3; Kleine and Pollack, 2018, Schimmelfennig)”¹⁰⁴

¹⁰³Schimmelfennig, F. (2018). Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union: LI and the EU Crises. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56. <https://doi.org/10.1111/jcms.12789>.

¹⁰⁴Ídem Schimmelfennig, F. (2018).

Recientemente, ya en la década de 2010 se intentó relanzar el intergubernamentalismo en respuesta a la observación de que los Estados miembros de la UE desempeñaban un papel destacado en el tratamiento de las diversas crisis a las que se enfrentaba en ese momento como fue el caso de la crisis financiera de 2008, el caso de la deuda griega, la crisis migratoria y, por supuesto, la involución que ha causado la crisis desintegracioncita provocada por el Brexit.

Aunque el intergubernamentalismo no podía explicar todos los aspectos de la integración europea y hacerlo adecuadamente, varios académicos recurrieron al intergubernamentalismo como un enfoque teórico, en particular para examinar el papel de los estados miembros en la política europea. Fuera de la UE, en el ámbito internacional como las Naciones Unidas, el intergubernamentalismo también se usó para estudiar varios de los foros en los que los Estados miembros se reúnen para negociar resultados colectivos particulares en un marco intergubernamental.

2.3 Síntesis Teóricas: Economía Política Internacional E Institucionalismo

El análisis de la Economía Política Internacional (EPI)

En los apartados anteriores se analizaron los tres pilares de la teoría pura de las relaciones internacionales: idealismo, realismo y liberalismo, esto se realizó teniendo siempre presente su aportación para entender tanto la política exterior como el tema central de la investigación: la integración en la dimensión geográfica de las Américas, así como la relación de causalidad entre los mismos.

Estas teorías si bien ayudaron a entender y explicar el comportamiento de estos temas de investigación, cada una de ellas muestra una clara orientación y referencia disciplinaria: el idealismo al derecho y la filosofía política, el realismo a la ciencia política, y el liberalismo a la economía con una fuerte enfoque y orientación microeconómicos.

Siendo la política exterior y la integración temas del interés central pero no el único asunto de interés para estas teorías, también han sido abordados por sus diferentes evoluciones y derivaciones: neorealismo, neoliberalismo y neoinstitucionalismo las cuales al igual que las versiones “clásicas o tradicionales” también en sus diferentes versiones explicaron la complejidad de lo internacional desde sus propios principios, categorías y proposiciones.

Pero la Economía Política Internacional a diferencia de este tipo de estas teorías y paradigmas focalizados “surgió” como un enfoque ecléctico, heurístico que lo hace ser un parteaguas teórico heterodoxo. Y es que, si bien la EPI no contaba con la mayoría de las respuestas sobre la política exterior y la integración, su aportación más significativa fue intentar aglutinar la economía, la ciencia política y las relaciones internacionales para generar una síntesis teórica con personalidad propia.

Para los fines de este trabajo esto representó un paso hacia un conocimiento interdisciplinario como lo dejamos asentado desde el capítulo primero.

Como suele suceder con las aportaciones al conocimiento trascendentes, la construcción de la EPI se fue dando de forma paulatina, en etapas y a lo largo del tiempo. Sus inicios bien pueden hallarse en la Economía Política a secas, es decir, en la teoría que estudia la relación e interdependencia entre economía y política, se preocupó por entender el no menos importante producto de esa relación de mutua de causalidad e influencia, que son las decisiones del Estado en los aspectos económicos.

Los primeros orígenes de quienes iniciaron esta retadora actividad de síntesis se remontan a la Ilustración con pensadores como Thomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo, quienes entre otros buscaron explicar el mundo físico y humano a través el conocimiento científico que sustituía al entonces dominante conocimiento basado y explicado por la religión. El libro de esa época: *Treatise on Political Economy* del francés Antoyne de Montchrétien, publicado en 1616, fue el primero en utilizar el término Economía Política”.¹⁰⁵

En el siglo XVIII estas inquietudes dieron paso a varias aportaciones significativas en el campo de la económica con obras que contienen el enfoque de la economía política como *La Riqueza de las Naciones* de las Naciones de Adam Smith en 1776 que a su vez influyeron en economistas de la escuela clásica como Thomas Malthus, David Ricardo, John Stuart Mill y Jean-Baptiste Say quienes no solo fueron los primeros fundadores de la disciplina sino pioneros del análisis de la realidad social de su época con un enfoque híbrido al utilizar perspectivas y conceptos económicos, de la ciencia política y de lo social con el que fundaron la economía y le dieron el estatus de ciencia.

Y sí, como aspecto relevante vale destacar que la Economía Política como perspectiva de análisis es anterior a la propia economía como ciencia formal pero no de la ciencia

¹⁰⁵León-Manríquez, José Luis (2016). *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México.* Cap. VII. Economía Política Internacional. Ed. AMEI y otros. México. p.151.

política, el derecho o el estudio de lo social que vienen desde las escuelas clásicas del pensamiento Greco-Romano.

Ya justo en su versión moderna y contemporánea como Economía Política Internacional su origen no solo está en los economistas clásicos sino también en los teóricos del cambio social del siglo XIX como Carlos Marx, Emilio Durkheim, Augusto Comte y Marx Weber. Ya a finales del siglo XIX y principios del siglo XX se encuentran bases conceptuales y filosóficas en el también economista Thorstein Veblen y el antropólogo Karl Polanyi.

El poderoso instrumento de análisis que resurgía con el enfoque de la EPI hizo que Susan Strange una de sus refundadoras de este enfoque en la segunda mitad del siglo pasado que se fuera más allá y describiera la relación entre las RI y la EPI de la siguiente manera: “El objetivo de estudiar la economía política internacional en lugar de las relaciones internacionales es extender más ampliamente los límites convencionales del estudio de la política y los conceptos convencionales de quién se dedican a la política, y cómo y por quién se ejerce el poder para influir en los resultados. Lejos de ser una subdisciplina de las relaciones internacionales, la IPE debería afirmar que las relaciones internacionales son una subdisciplina de la EPI”.¹⁰⁶

Ya en el no lejano siglo XX, le dieron fuerza como EPI economistas seguidores de la perspectiva de la economía política internacional pero que por su perspectiva de análisis y estudio fueron identificados más como científicos sociales que como “economistas puros” como el caso de Joseph Schumpeter, Albert O. Hirschman y John Kenneth Galbraith quienes pensaron no solo en los fenómenos económicos sino que tampoco soslayaron, olvidaron o descartaron sus otras implicaciones y relaciones sociales e internacionales con el comportamiento del Estado y la política.

Otras contribuciones significativas antes de finales de la década de 1960 fueron el estudio pionero de Albert Hirschman (1945) sobre las relaciones económicas asimétricas y el examen de Jacob Viner (1948) sobre el mercantilismo. Para principios de los años cincuenta, el economista empresarial e historiador económico Charles P. Kindleberger, publicó un influyente trabajo que contribuyó a la resurrección de la EPI en la década de 1970 enfocado al papel de las instituciones de Bretton Woods y su influencia en el periodo

¹⁰⁶Ravenhill, John (2008). Oxford Handbook of International Relations cap. 31. Edit. Christian Reus-Smit & Duncan Snidal pp. 539.

de crecimiento económico y del comercio posterior a la reconstrucción inmediata a la Segunda Guerra Mundial.¹⁰⁷

En una de sus principales obras publicada a principios de la década de los ochenta John Kenneth Galbraith aseguró: “la economía, divorciada de toda consideración del ejercicio del poder, carece de significado y, ciertamente, no tiene pertinencia”.¹⁰⁸

Justo, la perspectiva de análisis bajo la economía política internacional surgió como un campo de estudio en la década de los años setenta como alternativa teórica a las propuestas existentes que parecían no estar preparadas para explicar la realidad internacional utilizando con sus complejas bases económicas y políticas mutuamente interactuando como era el caso en ese entonces del enfoque dominante el realismo clásico y en alguna medida el neorealismo de Waltz.

Tanto en sus inicios como en su desarrollo la EPI también fue importante porque representaba una nueva perspectiva para estudiar el contexto histórico convulsivo de los años setentas y ochentas que estaban ocurriendo en ese tiempo como: la finalización de la recuperación económica europea de la posguerra derivada del Plan Marshall, el aumento significativo del comercio en una modalidad más intraindustrial, el agotamiento del sistema monetario de paridades fijas de Bretton Woods y la conformación del Mercado Común Europeo, así como la internacionalización de las empresas mediante flujos también crecientes de Inversión Extranjera Directa (IED).

Dados estos múltiples antecedentes sería más exacto afirmar que la EPI en realidad resurgió como un campo de estudio significativo en la década de 1970 dados los acontecimientos internacionales, económicos y políticos de ese entonces y a la debilidad de las otras disciplinas por explicar y proponer soluciones a los problemas económicos internacionales más urgentes de perfil económico: monetario, financieros e inflacionarios de esa década.

Justamente el detonante del resurgimiento y la rápida expansión de la EPI como herramienta de análisis fueron los problemas comerciales y de pagos experimentados por Estados Unidos en la segunda mitad de la década de 1960, que culminaron con la decisión de la administración Nixon en agosto de 1971 de devaluar el dólar y poner fin al patrón de

¹⁰⁷Ibid. Hirschman, A. O. (1945). .

Viner, J. (1948). Power versus plenty as objectives of foreign policy in the seventeenth and eighteenth centuries. *World Politics*, 1: 1–29.

Kindleberger, C. P. (1951). Bretton Woods reappraised. *International Organization*, 5: 32–47.

¹⁰⁸Galbraith, J K. (1983) *The Anatomy of Power, Challenge*, 26:3, 26-33, DOI: 10.1080/05775132.1983.11470852

cambio oro que había sentado las bases del régimen monetario de tipo de cambio fijo conocido como sistema cambiario Bretton Woods.

Estos acontecimientos desafiaron los enfoques entonces dominantes de las relaciones internacionales como el realismo, el liberalismo y el institucionalismo que habían subestimado las interacciones económicas y los agentes involucrados y que por tanto fueran determinantes en las relaciones y el sistema internacionales. Para los años setenta cuando se presentan las debilidades del sistema internacional estas teorías de las relaciones internacionales no tenían del todo claro que estaba pasando, ya que no habían considerado que hechos como la inestabilidad del sistema económico internacional fuera una fuerte amenaza para la seguridad internacional y nacional al interior de las principales potencias.

Tales acontecimientos económicos internacionales aunados a los temores sobre el comportamiento en el suministro de materias primas como el petróleo y las demandas de las economías menos desarrolladas, hicieron que desde la academia, pero también desde la política internacional se trabajara y, en algunos casos se exigiera, la construcción de un “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) el cual se convertiría más adelante en uno de los temas internacionales no solo analizados sino propuestos como política internacional por los representantes de la EPI.

La nueva literatura de ese entonces liderada por los trabajos de Susan Strange, Robert Gilpin, Benjamín Cohen y Robert W. Cox, empezaron a cuestionar los temas de la seguridad internacional, el poder y las capacidades militares para entender y resolver la problemática económica internacional de ese tiempo.

Aunado a los temas de las economías menos industrializadas y la reformulación de la estructura del sistema económico internacional, la EPI llamó la atención en varios temas de los cuales al menos podemos destacar tres que resultan trascendentes para las relaciones internacionales: los regímenes internacionales, la interdependencia y la participación de los actores no estatales en el escenario internacional principalmente las empresas multinacionales.

Si bien el enfoque entonces dominante para el estudio de las relaciones internacionales no estaba del todo preparado para estudiar la nueva importancia de las interacciones económicas internacionales, tampoco lo estaban la economía y la política, ya que tampoco pudieron predecir y adelantarse a los acontecimientos de las turbulentas décadas de los años setenta, ochenta y noventa. Sin embargo, el interés del nuevo pensamiento por estudiar las consecuencias políticas de la creciente interdependencia económica y política ya estaba

presentes en el radar académico de la EPI al igual que el tema de la cooperación económica declaradas por Richard Cooper un economista de esos años quien escribió:

“La mayor interdependencia económica de las naciones de ambos lados del Atlántico da lugar a que la política económica de éstas, ya sea de tipo fiscal, monetario o comercial, tenga repercusiones de trascendencia sobre las economías de los otros países. Esto da como resultado ciertas necesidades de cooperación internacional.¹⁰⁹

Otro de los temas rescatados por la EPI fue no solamente el papel del Estado en el escenario internacional sino la participación en este de los países menos desarrollados (PMN), así como la manera en que enfrentarían la inestabilidad del sistema económico, un tema que sería una de las principales preocupaciones e intereses intelectuales de Susan Strange quien en 1970 publicó un trabajo pionero en su momento.¹¹⁰

En términos teóricos la EPI intentó, por cierto, sin conseguirlo, estudiar los asuntos internacionales al vincular la economía con la política dando de esta manera una interpretación alternativa a las visiones estatocéntricas. Sin embargo, la EPI, pero fue más allá de la crítica y propuso una síntesis de paradigmas de los estudios internacionales: el realismo, destacando el estudio del poder y la interdependencia, al considerar las relaciones entre los Estados como una suerte de dependencia asimétrica entre ellos (Rival States, Rival Firms) y del estructuralismo (institucionalismo), que favorece un cambio radical en las relaciones económicas y sociales.

Derivado de esta nueva preocupación temática del mundo los temas de la guerra y la paz fueron dejados por la EPI en un plano secundario y cedieron su lugar a diversos asuntos relativos a la economía como el acceso a los mercados de las naciones menos industrializadas, el desarrollo económico, los problemas asociados del sector industrial y las ganancias y patrones del comercio de donde sale la primera corriente del pensamiento de la EPI con una clara orientación liberal.

Paralelo a los temas económicos la EPI liberal también consideró las relaciones monetarias internacionales y aparecieron en algunos de los trabajos pioneros, con Strange y Cohen liderando el llamado a la hegemonía estadounidense para perseguir políticas que fueran más responsables dada la situación de inestabilidad que ya se tenía a mediados de la complicada década de los años setenta.¹¹¹

¹⁰⁹Cooper N. Richard (1966). The Interest Equalization Tax: An Experiment in the Separation of Capital Markets *Journal of Political Economy*.

¹¹⁰Strange S. International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, Volume 46, Issue 2, pp 304–315, <https://doi.org/10.2307/2613829>

¹¹¹Strange S. (1976). *International Monetary Relations*. London: Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs. USA

Sin embargo, este mismo grupo de intelectuales británicos y americanos como Strange y Cohen respectivamente se interesaron en las consecuencias fatídicas para los países en desarrollo y economías industrializadas lo que generó coincidencias entre la EPI y otras disciplinas sociales y que a su vez resultaron en proyectos de colaboración y, en una segunda vertiente de la EPI orientada a los métodos de investigación y a temas de orden más político y social.

Este interés se reflejó en una agenda de investigación que abarcó temas como las características de los estados y su posición en el sistema internacional, así como la en la que condicionan la elección de la política exterior y comercial de los gobiernos y la manera en que la economía global afectan los intereses económicos de los países menos desarrollados.

Pero una tercera vertiente de la EPI ahora en lo internacional también fue creada por la aportación sobre los regímenes internacionales o subsistemas del orden internacional. “El tema de la EIP puede haber sido el sitio más significativo en las últimas tres décadas para el desarrollo de ciertos conceptos y enfoques, pero quizás el más destacado es el enfoque neoinstitucional de los regímenes internacionales, que posteriormente se aplicaron al estudio de otras áreas de las relaciones internacionales.”¹¹²

Por si no hubiera sido suficiente la fusión con otras disciplinas y la creación de al menos tres sub-escuelas, la EPI también se nutrió de dos de los más influyentes desarrollos intelectuales del siglo XX vinculados ambos a las relaciones internacionales: el neofuncionalismo de Ernest Haas y el constructivismo en su etapa temprana de Alexander Wendt.

Los estudiantes de relaciones internacionales habían desafiado el realismo en las décadas de los años cincuenta y sesenta a través de estudios que se centraban en la experiencia de la integración europea. Una de las preguntas que se hicieron en ese sentido fue ¿cómo las relaciones internacionales podrían orientarse también hacia otros temas de estudio diferentes al poder y el comportamiento del Estado? Estos enfoques, especialmente el neofuncionalismo, proporcionarían la base intelectual sobre la que se construiría gran parte del trabajo temprano de la EPI en Estados Unidos y de las escuelas neoinstitucionalistas y de la integración elaboradas por Stanley Hoffman retomadas como vimos posteriormente por Andrew Moravcsik primero al desarrollar el llamado el nuevo

Cohen B. (1977). *Organizing the World's Money: The Political Economy of International Monetary Relations*. New York: Basic Books. USA

¹¹²Ibid Ravenhill John (2008).

liberalismo y posteriormente con la creación de su más reciente aportación: el intergubernamentalismo liberal.

Sin embargo, mientras que el énfasis del neofuncionalismo se ponía en las interacciones económicas, las instituciones, las ideas, los grupos de interés y el papel creativo de los empresarios, los intelectuales y los políticos lo cual hacía sentido, en realidad no estaban bien preparados para explicar la nueva turbulencia económica en las relaciones internacionales.

A esto habría que añadir que a fines de la década de los años sesenta los teóricos neofuncionales presentaban problemas metodológicos y del conocimiento, ya que no tenían clara la identificación de variables dependientes y la manera de determinar el punto final de la integración y su relación con una proliferación de variables independientes.

Además, el mundo real no se estaba comportando como los neofuncionalistas creían y esperaban. Un ejemplo de ello fue cuando los líderes políticos franceses de ese periodo como Charles De Gaulle habían frenado el proceso de integración en Europa Occidental en tanto, el aumento de la importancia de la independencia económica con actores extrarregionales pareció poner en duda no solo las perspectivas de un regionalismo exitoso, sino también la utilidad de hacer intentos teóricos que explicaran estos procesos económicos desde una perspectiva integradora como lo pretendía la EPI.

Esto fue lo que llevó a la famosa conclusión de Ernst Haas con respecto a la obsolescencia de la teoría de la integración regional publicada en su influyente libro a mediados de los años setenta.¹¹³

En los Estados Unidos, quienes anteriormente habían participado de manera destacada en estudios de regionalismo ampliaron su enfoque para centrarse en la interdependencia global, y lo convirtieron en el principal principio organizador de la nueva literatura sobre EPI. Resultó particularmente significativo para ilustrar estos vínculos el ensayo sobre la interdependencia e integración internacionales de Keohane y Nye (1975).

Dada la situación de desequilibrio prevaleciente en los años setentas y el aumento de la interdependencia económica de los países que había provocado el nuevo interés en las relaciones económicas internacionales, la EPI se dedicó a cuestiones de cooperación entre los actores clave de la economía mundial como una manera de creer que la solución de la crisis estaría en poner de acuerdo a los principales actores económicos internacionales tomando en cuenta los efectos en los países menos adelantados.

¹¹³Haas Ernest (1975). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Este novedoso enfoque pronto se amplió a la cuestión más general de cómo sostener la cooperación económica internacional en una situación en la que el poder relativo de los Estados Unidos había disminuido, al menos en comparación con el período en el que había tenido las capacidades, estrategias, recursos, interés e instrumentos para crear el multilateralismo.

Estos temas se vincularon nuevamente con las preocupaciones y enfoques de otros campos de estudio, en particular la economía del desarrollo. Y fue en este contexto que la versatilidad de la EPI se involucró temporalmente y desde una perspectiva crítica con las teorías marxista y estructuralista en particular sobre las relaciones entre las economías industrializadas y en desarrollo y la teoría de la dependencia (Frank 1967; Wallerstein 1974; Cardoso y Faletto 1979; ver también Cohen 1974, que proporciona una evaluación crítica).

Para mediados de los años setenta se creó la subcorriente realista de la EPI que se enfrentó a la vertiente institucionalista por su discusión acerca del papel de los regímenes internacionales en el sistema internacional lo que afectó y dividió la colaboración entre académicos de la EPI.

El importante y poderoso concepto de régimen internacional, introducido originalmente en la literatura de la EPI por John Ruggie (1975), fue popularizado por Keohane y Nye en *Power and Interdependence* (1977). Este debate entre paradigmas sobre los regímenes se centró en la cuestión de si la preocupación de los estados por las ganancias relativas impediría que se realizara la cooperación, tema que terminó siendo un argumento que carecía de una base teórica convincente para los institucionalistas.¹¹⁴

El concepto de régimen internacional tenía dos orientaciones; la primera, mover el análisis más allá de un enfoque únicamente en las organizaciones internacionales formales y; segundo, ver a los estados como los únicos actores importantes en la economía global claramente con un perfil realista. Si bien se siguió persiguiendo el primer objetivo a medida que se desarrollaba el debate sobre los regímenes, el segundo también intentó argumentar en favor de la primacía del Estado lo que dividió aún más a los seguidores de la EPI.

Lo que inclinó la balanza entre institucionalistas y teóricos de la EPI tuvo que venir de fuera con la publicación del neorrealista estructural Kenneth Waltz que en su obra *Teoría de la Política Internacional* (1979) contenía la declaración más elaborada de las críticas a

¹¹⁴Ruggie, J. (1975). International responses to technology: concepts and trends. *International Organization*, 29: 557– 83.
Ibid Keohane y Ney (1975)

los argumentos sobre los efectos restrictivos de la interdependencia en las grandes potencias y los regímenes internacionales junto a su reafirmación de la continua centralidad del Estado en todas las dimensiones significativas de las relaciones internacionales.

Sin embargo, al mismo tiempo, el libro de Waltz también fue un llamado para que la disciplina de las RI se volviera más científica en su enfoque, emulando al de la economía de la cual, por supuesto, se extrajeron argumentos sobre la lógica del comportamiento del Estado con la introducción de los conceptos de la microeconomía. Tras la publicación del trabajo de Waltz, se produjo una reconciliación de posturas dentro de la EPI que se conoció como síntesis “neo-neo” que hace referencia a la fusión neorrealista con la neoliberal.¹¹⁵

Kenneth Waltz, por cierto, si bien fue un académico con una clara orientación a las explicaciones de las relaciones y los asuntos internacionales por el lado de la ciencia política, el poder y el Estado como unidad de observación fue junto con Susan Strange y Benjamín Cohen de la EPI “auto ex patriados” de la economía, es decir, su formación y temas originales fueron en esa dirección.

A lo largo de los años, ha sido un lugar común en las discusiones sobre la evolución de las vertientes de la EPI establecer cómo evolucionó este paradigma con sus propias y complejas sub escuelas, pero sin lugar a dudas desde su resurgimiento adquirió el perfil de elección racional al adoptar también los principios de la economía neoclásica la cual ha sido aplicada principalmente a las políticas comerciales y un poco más recientemente a las finanzas y los mercados internacionales siendo este un tema que se ha convertido en uno de los de mayor interés en la disciplina.

Este enfoque de la EPI con orientación liberal se convirtió así en la corriente dominante en los años ochenta y noventa al poner el énfasis en los agentes más que en los agregados sociales: el votante medio es más importante que las clases sociales, los actores no estatales rara vez figuran en su análisis de las dimensiones internacionales de las relaciones económicas, pero sí incluyen a las empresas principalmente multinacionales como factor innovador en el análisis.

La EPI, al igual que otros campos de la ciencia política no está exenta de las coyunturas y por ello existía una posibilidad de que como subdisciplina no se alejará en algún momento de los métodos de elección racional una vez que se hubieran agotado los beneficios derivados de tomar ideas prestadas de los neoclásicos de la economía.

¹¹⁵Idid. Reus-Simt- Snidal D. (2008).

Una de las propuestas más importante en la teorización de las relaciones internacionales es el surgimiento de las proposiciones constructivistas las cuales ha encontrado poca vinculación con la EIP; sin embargo, en los últimos años, nuevas investigaciones, particularmente en finanzas internacionales, han resaltado la importancia de la incertidumbre y la “ambigüedad” que podría ser también integrada a su enfoque a menudo en contextos donde la acción “apropiada” depende de las acciones de otros.

Los enfoques constructivistas abordan un tema central de preocupación para muchos que no está presente en estudios recientes y que tiene que ver con la siguiente pregunta: cuándo y cómo importan las ideas, las imágenes que se van haciendo de los otros y las normas en los asuntos internacionales.

La mayoría de los estudiosos coinciden en la necesidad de prestar mayor atención a los actores privados, pero contestar a qué actores es motivo de controversia. Para los teóricos de la elección racional, se trata de extender los enfoques utilizados para derivar las preferencias en la formación de la política comercial y llevarla a otras áreas como, por ejemplo, la inversión extranjera directa.¹¹⁶

Otra de sus características es que evitan los enfoques normativos por considerarlos incompatibles con un compromiso con la ciencia. Del mismo modo, ven poco valor en enfoques más allá del propio debido a la falta de validez científica en estas alternativas. Sin embargo, reconocen a las instituciones en la medida en que dan forma a las oportunidades que tienen varios intereses para influir en las políticas, pero tienen dudas sobre si estas pueden estudiarse de manera sistemática, dados los problemas de endogeneidad y sesgo de selección.¹¹⁷

En el otro extremo del espectro, pero también formando parte de la EPI están aquellos que abrazan la teoría crítica o perspectivas posmodernas o postestructuralistas, que si bien es un grupo mucho más pequeño es por lo general igual de intolerante con aquellos que no comparten sus visiones del mundo. Los autores que escriben desde estas perspectivas niegan que sea posible construir una ciencia social, que el conocimiento "objetivo" es imposible, ya que aseguran: “toda teoría es para alguien y para algún propósito”.), y añaden que los observadores hacen y deberían apuntar a cambiar realidad a través de su trabajo. Algunos son marxistas y estructuralistas en diferentes grados de extremidad.

¹¹⁶Frieden J. A. y Martin, L. L. (2003). International political economy: global and domestic interactions. Pp. 118–46 in Political Science: The State of the Discipline, ed. I. Katznelson and H. V. Milner. New York: W. W. Norton Ibid Frieden J. A. y Martin, L. L. (2003)Ibid

¹¹⁷Ibid. Frieden J. A. y Martin, L. L. (2003).

Uno más de los temas que son importantes para este trabajo y que los teóricos de la EPI han abordado es el regionalismo como esquema de integración comercial. Fuera de Estados Unidos han sido particularmente fuertes las aportaciones sobre este tema, especialmente, pero no exclusivamente, con estudios sobre la Unión Europea que evidentemente es el objeto de estudio y área que tienen más cercana y que, por tanto, resulta en un mayor interés de estudiosos ingleses.

Lo que han tratado de explicar los interesados en el regionalismo y la integración es el impacto de la globalización en los estados, las cuestiones del desarrollo económico, social y sustentable con perspectiva internacional y también han abordado el origen de las fuentes internas que determinan las políticas económicas internacionales.

Otros temas de potencial interés para la EPI son los relativos a la gobernanza global, incluido el papel de las organizaciones no gubernamentales y el impacto de las instituciones financieras internacionales en las economías menos desarrolladas y, por supuesto, el tema de la regulación internacional como tema central a partir de la crisis financiera de 2008.

Tal diversidad de subcorrientes, temas, enfoques y matices teóricos han llevado a conclusiones como la siguiente: “para los teóricos duros de la elección racional, lo es menos con otras áreas de las relaciones internacionales que con la literatura sobre la política doméstica estadounidense y, por supuesto, con la de la disciplina económica. Para muchos otros, el camino por delante no pasa necesariamente por un compromiso más estrecho con otras áreas de las relaciones internacionales, sino con enfoques de economía política, ya sea en otros subcampos de la ciencia política, en particular la política comparada, o con los de la economía clásica. Nadie pretendería que la diversidad de enfoques actuales en el estudio de la EPI pueda unificarse fácilmente, y muchos no creerían que esto sería un avance deseable”.¹¹⁸

Un primer acercamiento para la EPI como propuesta es que se trata de un enfoque disperso sin unidad y consistencia interna que la deja en un plano vulnerable y en desventaja frente a otras propuestas de síntesis con mayor capacidad explicativa como las desarrolladas en el capítulo tres. Dos ellas son significativas: el institucionalismo liberal o el intergubernamentalismo liberal, aunque ambos, bien podrían ser identificados como económicos por los fundamentos microeconómicos en los que mayormente se sostienen y fusionan.

¹¹⁸Ibíd Ravenhill John (2008)

Se pregunta Cohen respecto del avance y evolución de la EPI como teoría aplicada: “¿Qué progreso se ha logrado en la comprensión de la economía política global en las tres décadas y media desde que surgió el campo de la EPI?. Y La respuesta es contundente: “Si el conocimiento se mide por nuestra capacidad para hacer declaraciones definitivas, para generalizar sin temor a disputas, el éxito del campo puede calificarse como insignificante en el mejor de los casos”.¹¹⁹

“La EPI vio muchas excursiones hacia lo que resultó ser un callejón sin salida teórico, ya sea la teoría de la estabilidad hegemónica o el debate sobre las ganancias relativas. Pero, como argumenta el propio Cohen, al juzgar el progreso en la EIP en función de si los estudiantes han producido una teoría general de la EPI es plantear el problema de una manera poco realista. Incluso las incursiones en callejones sin salida generaron nuevos conocimientos, por ejemplo, sobre cuándo es más probable que las consideraciones de ganancias relativas pasen a primer plano en las deliberaciones de los estados sobre si colaborar o no. Es posible que, por ejemplo, no tengamos un enfoque que nos permita en todas las circunstancias deducir cuáles serán las preferencias de los actores sobre la liberalización comercial o financiera, pero tenemos una mejor comprensión de cuándo usar otras propuestas teórica diferentes como los modelos alternativos de Stolper-Samuelson y Ricardo-Viner. Es esta teorización de rango medio y contextualmente específica es la que ha sido más fructífera en el desarrollo de la EIP.”¹²⁰

Para José Luis León-Manríquez la premisa central de la EPI es la siguiente: “en la perspectiva de las Relaciones Internacionales, las relaciones y las decisiones económicas son procesos conflictivos que generan problemas de distribución, ya que producen ganadores y perdedores entre las diversas naciones. Esto es así porque la economía parte del supuesto de que los recursos siempre son escasos frente a las necesidades y tal escasez genera pujas distributivas susceptibles de arreglarse o agravarse por medio de la política”.

Como se puede ver, estas ideas parten del conflicto, no de la cooperación, temas ya analizados bajo la perspectiva de la ciencia política y en relaciones internacionales identificados con el realismo y la ciencia política. Esto porque la escasez lleva a la competencia y ésta a su vez genera ganadores y perdedores, es decir, las ganancias de uno son necesariamente las pérdidas del otro por lo que no se considera la posibilidad de un Pareto óptimo de ganar-ganar como lo puede haber en un proceso de integración.

¹¹⁹Ibíd Cohen B. (1977)

¹²⁰Ibíd Ravenhill John (2008)

Es por ello, que la EPI tenga afinidad con el realismo clásico y el neorrealismo por los conceptos de conflicto y cooperación, con el institucionalismo neoliberal por el papel que juegan en la estructura del sistema internacional las instituciones, con el nuevo liberalismo al considerar como actores centrales a las empresas multinacionales, globales, transnacionales e internacionales. También con el intergubernamentalismo por las relaciones hechas por instancias de los gobiernos y con el marxismo por los conceptos de hegemonía, estructura y sistema, y por si fuera poco con la teoría de la interdependencia compleja que aborda entre sus temas a los regímenes internacionales.

Sin lugar a duda uno de los pilares de la EPI que se considera como referencia es Robert Gilpin, quien, habiendo estudiado filosofía, ser maestro en sociología rural y doctor en ciencia política “considera que la base del poder en el sistema internacional es la tecnología.

“En la medida en que es mucho más fácil imitar tecnologías que crearlas, las potencias de segundo orden buscan imitar la fuerza tecnológica del hegemón y rápidamente inician un proceso de convergencia tecnológica (catching up). Esto les proporciona un poderío económico que a su vez les permite adquirir poderío político y eventualmente facilitar la construcción de una capacidad militar”.¹²¹

Debido a sus múltiples influencias Gilpin que se consideraba un realista suave escribió que fueron los arreglos de seguridad entre Estados Unidos y Europa los que hicieron posible el fenómeno económico llamado corporaciones multinacionales. Su centro de análisis en la interacción entre el poder político y el poder económico es una manera de sintetizar la esencia de la economía política.

Dicho término lo usa para referirse a un conjunto de preguntas por contestar a través de una visión ecléctica de métodos analíticos y perspectivas teóricas. Estas preguntas son generadas por la interacción del Estado y el mercado como la encarnación de la política y la economía en el mundo moderno cuando en realidad esta relación es entre las empresas y el Estado o bien si se usa la ciencia política entre poderes: una vinculación entre el poder económico y poder el político como visión realista y de la ciencia política, o también como una relación más sentido liberal si se habla de relaciones entre agentes económicos.

Gilpin afirmó que los análisis de las relaciones son causales, interactivas y cíclicas y en sus afirmaciones fue afinando sus posturas con el paso de los años al pasar de una visión ecléctica característica de la EPI integrada por conceptos del marxismo, el liberalismo y el

¹²¹Ibíd León-Manríquez, José Luis (2016).

nacionalismo a un enfoque estadocéntrico realista, ya que considera que el Estado-nación sigue siendo el actor dominante en la economía y la política interna y externa.

Parte de sus grandes aportaciones a ambas: la EPI y las relaciones internacionales es que aplica estas ideas al análisis empírico de asuntos económicos como el comercio, las finanzas y las inversiones extranjeras.¹²²

De hecho, ya al final de su carrera académica Gilpin hace un ejercicio teórico en el que establece la diferencia entre la teoría económica neoclásica y la teoría de la Economía Política Internacional y parte del hecho de que ambas plantean preguntas distintas.

En ese contexto, hace una diferenciación cardinal:” Mientras que los economistas consideran a los mercados como mecanismos autoregulados y aislados de los asuntos políticos, los especialistas de la EPI están interesados en el hecho de que la economía mundial tiene un impacto considerable en el poder, los valores y la autonomía política de las sociedades nacionales. Los Estados tienen fuertes incentivos de tomar acciones que salvaguarden sus valores e intereses, especialmente su poder y libertad de acción, y tratan de manipular las fuerzas del mercado para incrementar su poder e influencia sobre sus Estados rivales o favorecer a Estados amigos”.¹²³

Para Gilpin las unidades de análisis son Estado y mercado en tanto que debieran ser empresas y Estado en sus respectivas racionalidades e intereses e incentivos económicos y políticos conviviendo y alternando su importancia unos con otros. De manera más clara: debieran ser las empresas las unidades de análisis en la EPI no el mercado.

Y esto porque el mercado está compuesto de oferta y demanda, pero esta última no actúa en el escenario internacional como actor y es más la oferta generada por las empresas la que tienen la fuerza para mover el mercado. Justo una más de las aportaciones de Gilpin fue darle una atención especial al papel de las empresas multinacionales y otras versiones de la internacionalización del capital como las empresas globales, las empresas internacionales y las empresas transnacionales.

Otra propuesta significativa fue plantear que la globalización había sido exagerada. Pensaba que la economía mundial estaba conformada todavía de manera primaria por economías nacionales y que gran parte de lo que pasaba tenía que ver más con la tecnología que con los mercados abiertos, y es que de alguna manera tiene razón, ya que muchas empresas y países en África y Asia todavía no han entrado en la dinámica social e

¹²² Gilpin R. (2001). *Global Political Economy- Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press. pp. 15–23.

¹²³Ibid Gilpin (2001)

internacional de la globalización, es decir, todavía existen enclaves tanto económicos como políticos en el mundo.¹²⁴

“El Estado y el mercado son principios organizativos de la vida social, donde existe una tensión entre estas dos maneras esencialmente diferentes de ordenar las relaciones humanas, que han configurado de manera decisiva el curso de la historia moderna y constituye el problema central en el estudio de la economía política. Dicho de otra manera. El Estado y el mercado interactúan para determinar la distribución del poder y la riqueza en las relaciones internacionales.

“Para Strange la política es la vinculación de procedimientos y estructuras en las cuales los diferentes valores del sistema (libertad, igualdad, seguridad, justicia), son distribuidos entre diferentes individuos y grupos y por ello pone en entredicho la naturaleza del poder dentro de las relaciones internacionales, lo que le permite hablar sobre la asimetría que existe entre los Estados.¹²⁵

“Por tanto la EPI puede verse en su mayor parte como una de las teorías de nivel medio por sus, proposiciones contingentes y generalizaciones fundamentadas empíricamente extraídas del estudio intenso de casos particulares”.¹²⁶

Y es que, como lo dejamos asentado en un principio, las visiones de la realidad desde un solo punto de vista disciplinario son sin duda necesarias y por su puesto útiles, pero por definición parciales, y, por lo tanto, más limitadas. Sin embargo, no se trata de ver las debilidades de una y otra disciplinas sino tener sino una visión de conjunto con mayor capacidad explicativa y predictiva. Para la EPI el reto es ambicioso y demanda un gran esfuerzo que ha valido la pena intentar, pero sin que hasta el momento se haya logrado concretar, ya que no se puede hablar de una teoría unificada con proposiciones coherentes y consistentes como la requiere cualquier teoría que se precia de serlo.

Institucionalismo

La revisión del institucionalismo fue dejada al final de este capítulo teórico debido a que es una de esas áreas del conocimiento que cuando se trata de aplicar a las relaciones internacionales es difícil de taxonomizar debido a sus múltiples personalidades: en unos

¹²⁴Chanona Alejandro (2020). Los clásicos de las relaciones internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina Velázquez R., Shiavon J. y Morales Dámaso editores. AMEI, México.

¹²⁵Strange S. (1998). Mad Money. When Markets Outgrow Governments. Michigan University Press.

¹²⁶Frieden J. y Lake (2005). International relations as a social science: rigor and relevance. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 600: 136–56, 137

momentos puede ser vista como una teoría independiente, pero al mismo tiempo puede ser clasificada dentro de otras con igual o mayor capacidad como el realismo, el neorealismo o el liberalismo o ser también una síntesis paradigmática que integra una o varias ideas tanto propias como de otras disciplinas.

Bajo esta característica podemos identificarla como una teoría “transversal”, ya que puede caber, como el caso de la perspectiva de género, junto a cualquiera de las escuelas de las relaciones internacionales la economía, la ciencia política y prácticamente cualquier disciplina social.

Tal es el caso por ejemplo del institucionalismo nuevo (IN) de North, el Institucionalismo Neoliberal (IN) de Keohane y Nye o el intergubernamentalismo liberal (IGL) de Moravcsik.¹²⁷

Tal es su diversidad de aplicaciones y vínculos que inclusive podríamos asegurar que en base a sus supuestos y contenidos bien podrían identificarse como liberalismo nuevo, neoliberalismo institucional o como liberalismo intergubernamental, ya que su mezcla de proposiciones, hipótesis y conceptos aplicados a varios casos y temas tienen no solo una inclinación teórica diferente sino una base con un origen donde el Estado es un actor racional que actúa en base a intereses pero que ello no es lo determinante en su actuación como veremos poco más adelante.

Como asegura Stein (2008) ¿que acaso no se habla de liberalismo cuando se habla de instituciones? pregunta que recalca la idea de que el tema del institucionalismo es variado, pero tiene una vocación natural al liberalismo.¹²⁸

Y es que esta condición de diversidad es la que representa, por un lado, su máxima debilidad debido a su falta de visión totalizadora, pero al mismo tiempo es sin duda, su gran fortaleza por los conceptos, proposiciones y paradigmas que han abonado al análisis de la realidad internacional, la política internacional, el sistema internacional y, por supuesto, las instituciones en su quehacer internacional además de desarrollar los temas intrínsecos como la creación de su capacidad de influencia, su estructura y por supuesto, su proceso de toma de decisiones y las causas, consecuencias y porqués de su actuación.

Y es que sí, el estudio de las instituciones y sus implicaciones en el ámbito internacional ha crecido en número y perspectivas analíticas se ha ampliado es como consecuencia de

¹²⁷La influencia de Keohane para la teoría de las relaciones internacionales fue reconocida en 2009 cuando la revista *Foreign Affairs* le otorga un premio por ser el profesor con la mayor influencia de las relaciones internacionales en los 20 años anteriores.

¹²⁸Stein A (2008). *Oxford Handbook of International Relations* cap. 10. Editores Christian Reus-Smit & Duncan Snidal.

que sus premisas fundamentales se basan en diversas tradiciones y corrientes de pensamiento tradicionales y actuales que se vinculan directa o indirectamente con la amplia gama de estudios en las relaciones internacionales.

En este trabajo tratamos de focalizar el análisis en el institucionalismo, pero concentrando la atención también en el institucionalismo neoliberal debido a que es la vertiente teórica que más ha desarrollado la cooperación y la política exterior como temas importantes al igual que ha dedicado esfuerzos a la vinculación con esos que hemos denominado temas intrínsecos del institucionalismo.

De hecho, el institucionalismo en las relaciones internacionales ha estado presente desde hace más o menos 100 años cuando la Sociedad de las Naciones (SDN) fue creada después de la Primera Guerra Mundial (1919-1946). Años más adelante ya con el proceso de negociaciones para conformar el mundo de la posguerra el enfoque hacia las instituciones alcanzó uno de sus dos momentos cúlpe con el nacimiento del multilateralismo; el otro, fue la conformación de la Unión Europea pero que también incluye la diversidad de organizaciones por la variedad de temas referidos a la seguridad nacional como el medio ambiente el desarme y otros de índole económico o social.

Como consecuencia de esta realidad, durante todo este tiempo y dados los múltiples conflictos internacionales, el estudio de las instituciones fue adquiriendo relevancia como tema de investigación por lo que se fueron creando paradigmas, luego construyendo las corrientes del pensamiento institucional, y luego las teorías neoinstitucionales como el institucionalismo neoliberal y algunas versiones de la teoría de la interdependencia.

La teoría fue desarrollándose y para la década de los años ochenta adquirió personalidad propia primero como teoría del régimen y posteriormente pocos años después rebautizada como institucionalismo neoliberal. Pero bien cabría preguntarse: ¿cómo es que la atención de las instituciones pasa o evoluciona a la versión que conocemos hoy en día? Y es que si existe el neoinstitucionalismo debe existir un institucionalismo. Si bien la pregunta puede parecer obvia no lo es y tampoco la respuesta.

Sin embargo, esta última es relativamente sencilla, ya que el institucionalismo en su primera generación, que abarca unos sesenta años al partir de finales de la primera guerra mundial hasta finales de los años setenta, años en el que su orientación y análisis fue principalmente parsimonioso, es decir, con un enfoque idealista por su carga jurídica y realista por su concentración vinculación y arrastre con el Estado y por su puesto dada su sencillez.

Uno de los primeros cambios hacia la versión renovada del institucionalismo fue la introducción de la teoría de los regímenes. Esta surgió justo a finales de la década de los setenta en momentos en que la crisis inflacionaria y petrolera hiciera destacar arreglos institucionales como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de la que dependieron el sistema internacional y la dinámica de la política internacional.

Este tema sirvió de alguna manera como un puente o transición entre la primera generación del institucionalismo y la segunda generación hoy mucho más estudiada por los profesionales de las relaciones internacionales a la que identifican como institucionalismo liberal.¹²⁹

Los regímenes internacionales se definieron por su principal y reconocido exponente como los "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área temática determinada de la política internacional".¹³⁰

En todos los campos y subcampos, los académicos podrían aceptar la definición de "instituciones", como "las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, las restricciones ideadas por humanos que dan forma a la interacción humana" como lo afirmaría el ganador del Premio Nobel de Economía Douglas North (1990).¹³¹

Al tiempo que la teoría de regímenes se fue desarrollando y adquiriendo personalidad propia esto con los trabajos de Krasner, también se fue manifestando su visión de que los Estados son los actores centrales de la política internacional aceptando con ello la proposición realista de que sus acciones (política exterior) tienen sus raíces en el poder, la seguridad y el interés ambos nacionales.

Con esta influencia del realismo y con los cambios en la realidad internacional de los años sesenta, setenta y ochenta la teoría de regímenes y por tanto el institucionalismo en relaciones internacionales no pudo evolucionar significativamente pero una vertiente diferente de estudiosos incorporaron al análisis conceptos e ideas de otras disciplinas como la economía, la sociología, la ciencia política y renovaron tanto el viejo institucionalismo de corte idealista-realista como la teoría de regímenes inicial de corte idealista dando como resultado lo que se conoce como institucionalismo neoliberal.

¹²⁹Zamudio G. Laura y Culebro M. Jorge E. (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. XXIII. El Nuevo Institucionalismo en las Relaciones Internacionales. Ed. AMEI y otros. México.

¹³⁰Krasner S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, vol. 36, issue 2, pp185-205.

¹³¹North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

¿Por qué se le llamó neoliberal? debido a aquellos que estudiaron las organizaciones internacionales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, así como sus conformaciones como el multilateralismo (estructura del sistema internacional) y fueron llamados liberales debido a que se centraron en la cooperación asumiendo con ello la posibilidad de cambio y mejora (ambas nociones clásicamente liberales) en contraste con el énfasis realista de inmutable debido a la anarquía internacional y la perspectiva omnipresente de conflicto y guerra potencial. Y también porque utilizaron conceptos de la escuela neoclásica del pensamiento económico como las restricciones presupuestarias, la marginalidad en las decisiones, la obtención de ganancias más que absolutas, relativas y la fuerte pero controvertida idea de la racionalidad de su actuación.

Dichas ideas descansaban en el supuesto de que tanto el sistema multilateral como las propias instituciones que lo conformaron funcionaran de manera adecuada para solucionar los potenciales conflictos y amenazas siempre latentes en el periodo de la posguerra. Aunque los realistas habían basado sus argumentos en la teoría de la competencia entre unos pocos, el argumento central de que las instituciones internacionales constituían acuerdos mutuamente beneficiosos reflejaba el argumento clásicamente liberal de los economistas acerca de que los individuos y las empresas participan en intercambios mutuamente beneficiosos si lo hacen usando como modelo un arreglo institucional con reglas como es el mercado en una estructura de competencia perfecta.

Este cambio de enfoque relativamente nuevo hacia lo institucional neoliberal también se basó en el traslado de argumentos económicos para explicar la relación entre empresas y consumidores al intercambiar bienes, servicios y factores de la producción en un mercado eficiente donde hay información perfecta. En la teoría económica clásica, el tamaño de las empresas puede explicarse mediante el concepto de economías a escala, es decir, las mejoras en la eficiencia llevarían al crecimiento de la producción y a la consecuente pero progresiva reducción de los costos unitarios.

Sin embargo, las empresas claramente habían crecido más allá de las eficiencias de escala por lo cual las versiones económicas del institucionalismo tuvieron luego que explicar por qué las empresas reemplazaron las transacciones de mercado y las internalizaron en una estructura corporativa que incluía instalaciones de producción en múltiples ubicaciones en una situación de mercado no competitivo tipo monopolio.

Los economistas desarrollaron un argumento sobre los costos de transacción del mercado y que, en donde las empresas encontraron que la jerarquía era más eficiente que el mercado. Este argumento fue apropiado por los estudiosos de las relaciones

internacionales para explicar las instituciones internacionales multilaterales (Keohane 1984; Lake 1996; Weber 2000).¹³²

La nueva literatura institucional, a pesar de enfatizar el interés propio como lo hacen los realistas, y de recurrir a la microeconomía y la teoría de juegos fue apodada neoliberalismo e institucionalismo neoliberal debido a su énfasis en la cooperación y las instituciones pero que también podría ser llamada a la inversa: neoliberalismo institucional por su contenido de los principios de la escuela neoclásica del pensamiento económico.¹³³

En sus propuestas, el institucionalismo neoliberal estableció que la principal orientación de las acciones de los actores internacionales era una suerte de cooperación entre agentes racionales en un mercado global, regulados por instituciones locales o multilaterales para negociar y lograr acuerdos benéficos para todos los miembros gracias a la existencia de un régimen internacional como el sistema monetario internacional o el sistema multilateral del comercio.

Para Robert O. Keohane, la cooperación debe distinguirse de la armonía siendo esta última un estatus ideal porque es donde los objetivos de los actores convergen, es decir, es un encuentro perfecto de voluntades y circunstancias a la cual hemos identificado como cooperación armónica o convencional y la cual facilita el logro de los objetivos comunes de dos o más partes.

Cuando no existe la armonía, pero si la necesidad de establecer una relación no conflictiva por la necesidad de obtener ganancias o disminuir costos de transacción es que se hace necesaria la cooperación y por tanto la intervención de las instituciones. Este motivo llevó a los actores a ajustar sus respectivos comportamientos a las preferencias propias, y de los otros, dando lugar a un proceso de adaptación que a su vez genera la cooperación, situación a la que el mismo Keohane llama cooperación política.

“La cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas instrumentadas por un gobierno son percibidas por sus pares como medios facilitadores de sus propios objetivos, como efecto de un proceso de coordinación política”.

Keohane de hecho ya había empezado a ser ampliamente conocido y reconocido por trabajos previos en los que daba relevancia a las instituciones pero que ponía la atención en otros conceptos relevantes para el análisis de la realidad internacional como interdependencia y cooperación en la política mundial.

¹³²Ibid. Keohane, R. O. (1984).

¹³³Ibid. Stein A (2008).

En este trabajo Keohane también criticó fuertemente a los neorrealistas que sostuvieron que las relaciones internacionales se caracterizaban por la desconfianza y la competencia, y que, por tanto, no eran proclives a recomendar actos de cooperación.

Los neorrealistas como revisamos en el apartado anterior de este capítulo aseguraron que las relaciones entre los estados eran un juego de tipo suma cero en donde las ganancias de uno necesariamente significan las pérdidas de los otros, en tanto que Keohane, argumentó que los Estados no necesariamente ven a sus pares de una manera aprensiva o desconfiada, y que por el contrario en muchas ocasiones tienden a ser más cooperativos que conflictivos.

En un trabajo posterior *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (1984), Keohane aceptó el principio neorrealista de que los estados son entes egoístas y racionales, pero indicó que su interés propio conduce tarde o temprano a la cooperación.

Más adelante discutió con los neorrealistas que la cooperación entre los estados no solo existe cuando un hegemón con fuerza militar dominante dicta el comportamiento de otros actores poniendo como ejemplo de esto como la cooperación internacional aumentó en los años setenta a pesar de la hegemonía estadounidense. Otro ejemplo en ese sentido, fue el funcionamiento y las acciones tomadas por organismos internacionales y multilaterales en ese periodo actos representativos de la intensión de cooperación de Estados Unidos, ya que permitieron tener ganancias derivadas de la negociación.

En ese mismo sentido Keohane introdujo a las relaciones internacionales el concepto económico de costos de transacción que significan un incentivo importante para la cooperación, ya que permiten que se distribuya entre la comunidad internacional el costo de mantener las condiciones de seguridad y paz en el sistema internacional sin que recaigan en un Estado o en un número reducido de ellos sino más bien en una o varias instituciones financiadas por múltiples países.

En los años setenta la teoría de juegos apareció como herramienta de análisis de la problemática internacional primero introducida por la teoría de los regímenes y, después, tanto por neorrealistas como por institucionalistas. Estos últimos trataron de demostrar que la cooperación institucionalizada podía explicarse desde un punto de partida del poder y el interés de actores independientes e hizo posible no solo un acercamiento entre realistas e institucionalistas neoliberales, sino que incluso creó una unión intelectual en una perspectiva de análisis nueva que denominaron: racionalismo.

La teoría de juegos también hizo posible la integración del conflicto y la cooperación en un marco unificador en contraste con la división en las que estaba el institucionalismo neoliberal o entre quienes estudiaron el conflicto, especialmente las crisis y la guerra, y quienes estudiaron la cooperación y las instituciones.

El racionalismo del que también participó Keohane con aportaciones, tanto de análisis empíricos como teóricos, tenía también la perspectiva de una cooperación-integración que se enfoca en la seguridad y que enfatiza la naturaleza conflictiva típica de la política internacional en comparación con aquellos que estudian la economía política internacional con su dominio sustancial de cooperación entre estados.

“Las aplicaciones de la teoría de juegos ayudaron al reconocimiento de que existían elementos cooperativos incluso en medio del conflicto y elementos conflictivos incluso en medio de la cooperación. Para fines de la década de 1990, se podían detectar dos puntos de vista distintos: por un lado, algunos aceptaban la visión sintética de la fusión neorealismo e institucionalismo neoliberal y otros que hablaban de una perspectiva más pura única del racionalismo”. (Katzenstein, Keohane y Krasner 1998).¹³⁴

Derivado de esto, se puede afirmar entonces que el centro de la propuesta del institucionalismo neoliberal es una visión donde las instituciones internacionales son creaciones de los Estados las cuales desde que nacen tienen intereses propios. Así, los estados encuentran que el comportamiento autónomo egoísta puede ser problemático y prefieren construir instituciones internacionales para hacer frente a una serie de preocupaciones que les sirven de amortiguador y atenuante del conflicto o como promotoras del binomio cooperación- integración.

Más aun cuando los Estados experimentan problemas de colaboración, en los que su comportamiento autónomo egoísta da como resultado resultados deficientes. El juego del Dilema del Prisionero es el ejemplo por excelencia de una situación en la que la autonomía de una institución da como resultado peores resultados. En tales casos, las instituciones pueden resolver los problemas de acción colectiva y permitir que los estados alcancen resultados mutuamente preferidos si cooperan.

Muchas situaciones, desde el comercio hasta la carrera armamentista, se han caracterizado como juegos del Dilema del Prisionero, y son precisamente aquellas en las que los Estados han creado o han intentado crear instituciones internacionales.

¹³⁴Ibid. Stein A (2008).

Esta solución institucional es similar a los argumentos del contrato social de los teóricos políticos para la creación de estados. Estos teóricos explican el estado como una solución institucional al problema de la elección autónoma en el estado de naturaleza. Los individuos, argumentan, por su propio interés, ceden voluntariamente parte de su libertad de acción para lograr mejores resultados que los obtenidos en el estado de naturaleza.

El argumento de estos teóricos políticos llegó a ser analizado utilizando la teoría de juegos moderna, y se consideró que ofrecían una solución estatista a los problemas planteados por el dilema del prisionero. Igualmente, es importante recordar que los estados también pueden crear instituciones para reducir los costos de gobernabilidad asociados con la toma de decisiones autónoma, dado que los costos de organizar coaliciones de voluntarios para cada problema y circunstancia específicos son bastante altos

Así como las empresas encuentran más eficiente tomar transacciones externas en condiciones de plena competencia, los estados también encuentran que los costos de transacción pueden reducirse mediante la creación de instituciones internacionales. Por tanto, para los institucionalistas neoliberales la premisa básica de sus argumentos es que, si las instituciones son simplemente reglas del juego, y si todo comportamiento recurrente está guiado por alguna regla, entonces todo el estudio de la política internacional puede simplemente redefinirse en términos del estudio de las instituciones internacionales.

Para Stein, el institucionalismo en todas sus versiones sigue estando en cierto desorden debido a la incapacidad de ponerse de acuerdo sobre una definición que circunscribe un dominio bien definido para el estudio de las instituciones internacionales: lo que dije una vez sobre los regímenes podría aplicarse fácilmente al uso actual de institución: "los académicos han caído en el uso del término ... de manera tan dispar ... que va desde un paraguas para todas las relaciones internacionales hasta poco más que un sinónimo de organizaciones internacionales".¹³⁵

Incluso el requisito de la definición de que las reglas sean "restricciones concebidas por el hombre" no hace mucho para delimitar un dominio de investigación. En cierto sentido, toda la realidad social está ideada por el hombre y, dado que lo que realmente sucede siempre puede contrastarse con un rango de posibilidades, lo que realmente ocurre puede verse como el producto de restricciones.

Así, los estados que interactúan en un sistema internacional anárquico siguen alguna regla (incluso una como "todo vale en la guerra") y, por lo tanto, la anarquía puede

¹³⁵Stein A (1982). Regimes in an anarchic world. *International Organization*, 36: 299– 324. , 299.

simplemente reducirse a una institución. Nada queda entonces delimitado por un enfoque institucional, porque toda política internacional es institucional.

Un estudio que evalúa el cambio histórico en un conjunto de instituciones internacionales se ocupa de diferentes aspectos de la dimensión internacional como: estado, territorialidad, soberanía, derecho internacional, diplomacia, comercio internacional, colonialismo y guerra (Holsti 2004). A esa lista, algunos agregan fronteras como instituciones (Simmons 2005). La pregunta clave es si todos estos pueden conceptualizarse y estudiarse de manera rentable como instituciones.

La respuesta a esa interrogante es positiva, ya que tanto el constructivismo social como la escuela inglesa del institucionalismo caracterizan (si no definen) el estudio de las instituciones internacionales de manera tan amplia como para institucionalizar todas las relaciones internacionales. Al hacer esto, argumentan que los desarrollos recientes no constituyen nada nuevo sino simplemente una continuación o un desarrollo de lo que siempre ha estado allí algo que comparten con los realistas. Aunque ambos proporcionan conocimientos esenciales para comprender las relaciones internacionales, no ayudan a circunscribir a un solo tema el papel de las instituciones en las relaciones internacionales.

Una réplica realista a la escuela institucionalista neoliberal fue enfatizar que la cooperación institucional en las relaciones internacionales era más difícil de lo que se imaginaba, porque los estados tenían preocupaciones distributivas de poder y no simplemente intenciones maximizadoras del bienestar.

Argumentaron que, incluso si los estados se encontraban en situaciones en las que estarían mejor cooperando entre sí, seguía siendo el caso que los estados estaban preocupados por las ganancias relativas que se obtendrían de la cooperación por lo cual ésta sería más difícil de lograr y sostener porque los estados renunciarían a las ganancias potenciales si la cooperación que les proporcionó estas ganancias significara que otros ganaran aún más (Grieco 1988).

A los Estados les preocupaba su posición y beneficios relativos de los acuerdos de cooperación y no se centraban únicamente en sus propios retornos.¹³⁶

El tema de las ganancias relativas condujo a una mini-literatura, cuyo resultado neto permanece abierto a interpretaciones opuestas (Stein 1990, cap. 5; Powell 1991; Snidal 1991a; 1991b; Busch y Reinhardt 1993). Lo que está claro, sin embargo, es que las

¹³⁶Ibid. Grieco, J. M. (1988).

preocupaciones relativas a las ganancias no eliminan la posibilidad de cooperación, especialmente a medida que aumenta el número de poderes en el sistema.

Sin embargo, el punto a destacar es que, a pesar de las ganancias relativas, existe una gran cantidad de cooperación institucionalizada y gran parte de ella tiene beneficios bastante diferenciados. La jerarquía internacional del poder y la riqueza ha cambiado durante el último medio siglo, y esos cambios se han producido en parte debido a, y ciertamente en el contexto del funcionamiento de las instituciones internacionales.

Una crítica sostiene que las instituciones internacionales son menos benignas de lo que se imaginan y reflejan las acciones de los Estados poderosos. Stephen Krasner (1991) sostiene que cuando hay un conjunto de resultados aceptables (una frontera de Pareto), las grandes potencias utilizan su poder de negociación para obtener los resultados que más prefieren. Describí esto como “coordinación para los poderosos” (Stein 1982, 311) y surge siempre que hay equilibrios múltiples y los estados tienen preferencias en conflicto sobre las que quieren destacar.

Dentro del institucionalismo neoliberal hay casos en los que los Estados especialmente poderosos pueden unirse a una de las modalidades del sistema multilateral y dejar a otros países con la difícil elección de unirse o permanecer fuera del acuerdo. La creación de este grupo que podría verse como un “club interestatal” genera un cambio en el statu quo y significa que lo que pudo haber sido una alternativa preferible para algunos países que no se adhirieron ya no está disponible.

Así, los estados fuera del club tienen una opción: pueden unirse al club, pero hay un componente sustancial de coerción junto con el voluntarismo en la elección, es decir, en un segundo momento que decidan unirse el precio por costos de transacción ya no será el mismo por lo que aquellos Estados que crearon el club han ejercido una forma de poder (Gruber 2000).¹³⁷

El surgimiento de un orden comercial liberal multilateral comenzó con la inclusión de las cláusulas de la nación más favorecida en los acuerdos comerciales bilaterales (Stein 1984; 1990). Los estados sujetos a tales acuerdos crearon un "bien de club". Los del club compartían un beneficio colectivo, el de las tarifas más bajas negociadas entre ellos. Los que no estaban en el club fueron excluidos se les pagó la tarifa estándar que era sustancialmente más alta.

¹³⁷Gruber, L. (2000). *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Dichos clubes brindan beneficios a los miembros y excluyen a los no miembros, y su existencia cambia los incentivos para futuros posibles participantes. Son clubes de aglomeración y constituyen “creación de régimen por acreción” (Rosecrance y Stein 2001, 225–6).¹³⁸

Esta admisión secuencial de miembros basada en su preferencia por la cooperación da como resultado que una institución muestre más cooperación de la que podría haberse logrado con una estrategia inicial de inclusión completa (Downs, Rocke y Barsoom 1998).¹³⁹

Aquellos que están afuera pueden preferir no tener que elegir entre unirse y quedarse fuera. Incluso podrían haber preferido unirse inicialmente cuando podrían haber tenido un papel más importante en la redacción de las reglas. Pero este ejercicio de poder no es la visión coercitiva del realismo clásico sino más bien un principio y análisis del institucionalismo neoliberal. (Rosecrance y Stein 2001 Ibid)

Este marco de referencia utilizando la analogía del club bien podría aplicarse a una etapa muy preliminar a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas en donde Estados Unidos como país impulsor generaba incentivos cambiantes para los futuros países participantes y generar reacciones entre los países más reacios a la integración como el caso de Brasil y Argentina y el extremo Cuba y Venezuela, pero este en realidad es un tema en el que abundaremos en el siguiente capítulo.

Para el interés en las instituciones es fundamental la noción de que importan, de que marcan una diferencia en el comportamiento de los Estados y en la naturaleza de la política internacional de lo contrario serían irrelevantes por lo tanto una de las tareas a realizar es evaluar el impacto o la efectividad de las instituciones internacionales. Hay muchos estudios, en su mayoría de economistas, que evalúan el impacto de los acuerdos comerciales regionales y globales como el trabajo de Goldstein, Rivers y Tomz (2007) en el que respondiendo a Rose A.K. (2004) aseguran que el GATT y ahora la OMC son instituciones que han hecho crecer el comercio mundial en el periodo de la posguerra.¹⁴⁰

¹³⁸Rosecrance, R., and Stein, A. A. (2001). The theory of overlapping clubs. Pp. 221–34 in *The New Great Power Coalition: Toward a World Concert of Nations*, ed. R. Rosecrance. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield

¹³⁹Downs, G. W., Rocke, D. M., and Barsoom, P. N. (1996). Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization*, 50: 379–406.

¹⁴⁰Goldstein J., Rivers D., and Tomz M. (2007). Institutions in international relations: understanding the effects of the GATT and the WTO on world trade. *International Organization*, 61: 37–67.

Si bien puede ser difícil evaluar analíticamente el impacto de las instituciones, sigue siendo sorprendente que los estados utilicen las instituciones para llegar a los resultados que desean.

El hecho de que las instituciones internacionales sirvan a propósitos estatales proporciona una explicación, pero no un proceso, de cómo surgen. Una respuesta, que extrañamente vincula el pensamiento institucionalista y realista, es que los poderes hegemónicos crean instituciones. Sin embargo, la imposición es solo un mecanismo (Young 1982), y los poderes hegemónicos a menudo proporcionan incentivos para crear instituciones (Stein 1984; Snidal 1985b).

Por otro lado, el comercio internacional es un bien inherentemente privado, y es solo la característica de diseño de cláusulas de la nación más favorecida es que los acuerdos bilaterales le proporcionan un carácter colectivo (Stein 1984;1990; Rosecrance y Stein 2001).

En algunos casos, las instituciones internacionales hacen colectivo lo que es inherentemente a un bien privado, por lo que hay mucho trabajo por hacer tratando de perfilar las características del diseño de las instituciones internacionales, su actuación y consecuencias.

El mundo está lleno de instituciones internacionales. El desacuerdo sobre las definiciones, sobre la antigüedad o la novedad del fenómeno y sobre su impacto exacto no puede enmascarar la realidad de un creciente número y función de las instituciones internacionales. Es posible cuestionar cuánto y cuán adecuadamente estas instituciones de gobernanza internacional dominan las relaciones internacionales pero el mundo está presenciando una disminución en la gobernanza supranacional.

Comprender y explicar la política internacional (e incluso muchas áreas de la política nacional) requiere cada vez más incorporar el papel de las instituciones internacionales.

En la visión teórica del régimen, las instituciones internacionales ayudan a los estados a cooperar para alcanzar resultados colectivamente superiores al reducir los costos de transacción de futuras negociaciones internacionales para implementar, hacer cumplir y extender los acuerdos interestatales existentes.

Lo hacen facilitando flujos de información que reducen la incertidumbre de los estados sobre las preferencias y estrategias de los demás. Los Estados establecen reglas para la distribución de ganancias de acuerdo con la negociación preexistente y reducen los costos de coordinar sus actividades, monitorear el comportamiento de los demás y sancionar recíprocamente el incumplimiento. Las normas e instituciones centrales ayudan a superar

eficientemente los problemas de colaboración resultantes de supervisión, contratación incompleta, deserción y sanción a través de un compromiso previo creíble para procedimientos comunes (Pollack 2003; Franchino 2007).

La teoría del régimen predice, por lo tanto, que diferentes problemas de cooperación específicos de cada tema producen diferentes diseños institucionales, que varían con la gravedad del conflicto distributivo, los problemas de aplicación y la incertidumbre sobre las preferencias de otros actores y los estados futuros del mundo (Koremenos et al. 2001).

Es así que el institucionalismo neoliberal intenta explicar la cooperación en medio de un sistema anárquico en donde las fuerzas transnacionales de las empresas ejercen una interacción constante con el poder del Estado.

Una vez que se realizó la compleja revisión de las principales corrientes teóricas de las RI aplicados tanto a los aspectos generales de las mismas como de asuntos particulares, como la política exterior y la integración, pasamos a una igualmente amplia tarea de analizarlas teniendo el complejo intento de la integración hemisférica: el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o FTAA, por sus siglas en inglés.

Capítulo III. Globalización, Consenso de Washington y el análisis del ALCA como proceso de integración

2.

3.1 Globalización: La Perspectiva Histórica de la Integración

La etapa histórica moderna en que la humanidad se encuentra hoy en día ha sido llamada por muchos, y es cada vez más aceptada por otros, como globalización, el cual puede describirse como el proceso del cambio hacia una economía mundial con mayor grado de integración e interdependencia.

Dada esta descripción, la globalización se convierte en un factor determinante de los casos de integración en todas partes del mundo, incluyendo por supuesto nuestra área geográfica de en donde realizamos este estudio: las Américas. Esto es importante para el mismo, toda vez que, independientemente de estar de acuerdo con ella o no, todos los países, regiones y continentes en el mundo han tenido que adoptarla por ser una condición indispensable para crear bloques como el ALCA o hacer funcionar la interdependencia mediante el necesario multilateralismo.

Derivado de lo anterior, es que se hace obligado entenderla en sus circunstancias actuales. Las definiciones e interpretaciones sobre los efectos de este aspecto de la vida moderna son varias y están en función de la disciplina que se use y de la ideología que se

emplee para valorarla. Nosotros creemos que la globalización es el proceso o etapa histórica que vive la humanidad hoy día donde lo económico y financiero sobresale sobre los demás aspectos de la realidad social, lo que la convierte en el determinante fundamental de la dinámica social en el mundo, con lo que impactan tanto las relaciones internacionales, la política exterior y la integración en todas sus formas incluyendo la económica.

Dicho de otra forma, la globalización es la actual etapa histórica cargada de influencia económica y aspectos financieros hacia la política, lo social y jurídico y sobre todas las dimensiones y actividades de la realidad humana: culturales, psicológicas y antropológicas.

Hay que tener presente que en esta propuesta lo económico se ha convertido en lo relevante y ha influenciado a lo social, político y cultural, así como también las ideas sobre el individuo y el mundo, la sociedad internacional y por su puesto la integración económica y su vertiente comercial, pero igualmente o más importante también, es un factor de fuerte influencia sobre la actuación de los Estados.

Esto que llamamos genéricamente como lo económico, es el objeto de estudio tradicional de la economía como disciplina: la producción, consumo y distribución de los bienes y servicios durante un periodo determinado, todos ellos aspectos derivados de un problema básico: la relación entre la disponibilidad de recursos y la demanda de los mismos, a lo que los economistas han denominado el problema de la escasez y que se ha convertido en el referente central al que se ha dedicado el estudio de esta disciplina.

Esta definición sugiere que podemos identificar a la actual como la era donde se determinan los elementos más importantes de la realidad social. Se trata así de una era que engloba todas las dimensiones sociales y no sociales de la humanidad.

Lo relevante en este aspecto es que la globalización, desde la perspectiva de análisis internacional y de la cooperación multilateral, tiene un origen bien identificado, los cambios pero sobre todo la sistematización de las actividades económico-financieras a nivel mundial en un contexto que se da junto al desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, que en un principio fueron los factores que la crearon, y que con el transcurrir de los años la desarrollaron y actualmente la retroalimentan.

Así, en la era actual, en la época de la globalización casi todo se origina en lo económico y financiero, se desarrolla y tiene influencia en los demás aspectos de la realidad social, donde su poder es determinante para la definición de los demás aspectos y formas en que se manifiesta lo social desde su vertiente real hasta su vertiente teórica o especulativa.

Sin embargo, la globalización es entendida desde diferentes ángulos de acuerdo con una cierta especialidad e interés y desde la perspectiva social donde cada observador de la realidad social esté ubicado. Por ejemplo, filósofos políticos como Habermas tal vez no estarían de acuerdo con esta propuesta, ya que sus categorías, conceptos y marcos de referencia sobre la actualidad giran en torno a la idea de la modernidad y la postmodernidad.

Cuál es entonces el mejor, más preciso y equilibrado concepto que describe y pronostica la actual etapa histórica que vive la humanidad, es acaso, la propia globalización, mundialización, modernidad, postmodernidad, postguerra fría, era post 11 de septiembre o capitalismo global.

Aquí únicamente dejemos planteado el problema, ya que resolverlo no es la intención de este trabajo sino más bien entenderlo y plantearlo como un marco de referencia o contexto en el que se mueven los actores de la realidad internacional, y que por ello la sociedad internacional de la que forman parte e integran se ve afectada en todos sentidos, no solo por los rasgos característicos las fuerzas que se encuentran al interior de la misma, sino también de las fuerzas que emanan para ejercer influencia en lo individual.

Otro de los debates que dejamos únicamente aquí planteados es la identificación de la globalización como fenómeno, ¿surge hace veinte ó treinta años como aseguran algunos estudiosos, o bien se trata de elementos que siempre han estado presentes y que ahora adquieren una nueva connotación y comportamiento?

Al respecto, algunos estudiosos como Védrine y Moísi piensan que la globalización es hija de los estadounidenses y que, por tanto, el surgimiento de la globalización corresponde al periodo en que Estados Unidos se convierte en potencia internacional a principios del siglo XX. Otros planteamientos como los de J. Nye aseguran que la identificación entre el origen de la globalización y la americanización del mundo es imprecisa. En esta discusión el sociólogo inglés Giddens asegura que la globalización no es el dominio de Occidente sobre el resto del mundo, ya que, como tendencia histórica también, aunque de otras maneras e intensidad afecta también a Estados Unidos e igualmente a otros países.

Al respecto, J. Nye define la globalización como “la multiplicación de las redes mundiales interdependientes” y considera como erróneo considerar sinónimos a la globalización y la homogeneización y la americanización, y pone como ejemplo el hecho de que siguen existiendo abismos crecientes entre pobres y ricos en países industrializados y también especificidades entre los continentes, países y grupos de individuos.

Por la importancia que significa la comprensión de nuestro entorno actual y una de las prioridades e intereses de los estudiosos e investigadores sociales de todos los campos

dentro de las ciencias sociales, las analogías y metáforas sobre la globalización se han multiplicado, y en buena medida han sido desarrolladas y estudiadas por algunos de los más respetados pensadores contemporáneos como Alvin Toffler; Alexander King; Adam Shaff; Charles Hill y Marshall McLuhan, Octavio Ianni y Keichi Omae por citar solo algunos.

McLuhan, quien originalmente planteó el concepto como una interpretación de la realidad social actual, destacó su perspectiva, la cual pronto se convirtió en una de las ideas con mayor aceptación en el mundo: la aldea global. De hecho, esta metáfora de la globalización es una de las más difundidas formas para entenderla, ya que sugiere la formación de una comunidad mundial debido a la comunicación electrónica y el flujo de información que es llevada por esta, aspectos que derivan en la armonización, y más aún, en la homogeneización de las actividades económicas como la producción y sobre todo el consumo en el mundo.

De ahí que, en esta perspectiva de la aldea global, los agentes del cambio en todas las dimensiones están explicados y son originados por la técnica y su aplicación, particularmente en la electrónica, pero en general en la llamada inteligencia artificial (IA). Esto conduce a que las naciones, regiones, provincias y gobiernos locales formen parte de una misma comunidad que recibe la misma información, y que, por lo tanto, provoca que estas condiciones creen identidades y similitudes en todos los sentidos.

Al respecto, Ianni asegura: “la metáfora (de la aldea global) se vuelve más auténtica y viva cuando reconoce que prácticamente prescinde de la palabra, ya que vuelve a la imagen predominante como forma de comunicación, información, fabulación. La electrónica propicia no solo la fabricación de imágenes, del mundo como un caleidoscopio de imágenes, sino que permite jugar con las palabras en tanto imágenes. La máquina impresora es sustituida por el aparato de televisión y otras tecnologías electrónicas, tales como la tableta, el teléfono celular, el multifuncional, la computadora, la red de computadoras, el internet, los videojuegos, productos que atraviesan fronteras, siempre on line everywhere worldwide all time”.

En ese orden de ideas, la metáfora de la aldea global implica hablar de la comunidad global, de un mundo sin fronteras debido a la electrónica y los medios de comunicación masivos. Se habla del mercado y el consumo globales, lo que lleva a concluir que tanto las entidades públicas, los individuos y las sociedades son cada vez más parecidas entre sí, ya que inclusive podemos hablar de una cultura o una sociedad globales, que sería lo más relacionado con el concepto de sociedad internacional.

El aspecto económico más destacado de este proceso global, y al mismo tiempo el que más se ha desarrollado, es el de la producción, fenómeno que fue posible gracias a las características mundiales que los críticos de la globalización identificarían como las condiciones necesarias para la reproducción del capital a escala mundial o internacional, por las cuales han surgido conceptos como el de fábrica global y en donde los esquemas de integración económica son uno de los medios más importantes para la realización de la producción y el consumo en esa escala global, objetivos hacia los que están enfocados la política exterior y la integración económica.

Entre esas características o condiciones está la disponibilidad de mano de obra barata en muchas regiones del mundo y la transnacionalización del capital, así como también las facilidades para el traslado de bienes y servicios tangibles e intangibles, así como de personas, ideas e información, por supuesto, los factores de la producción: trabajo y capital.

En ese sentido, el componente relacionado con la innovación tecnológica y la diferenciación se convierten en el medio más importante para la producción global. Es el desarrollo de los medios tecnológicos aplicados al transporte y a las mismas comunicaciones las que crean la posibilidad de elaborar una parte de esas mercancías en un país, otra parte de esa misma mercancía en otro centro productivo a miles de kilómetros y su venta, diseño, facturación y servicio en otros distintos.

Es evidente, por ello, que estamos hoy en un mundo donde la idea de estar aislados y con nulo contacto con el exterior no es posible. Cada vez más tenemos que ver con el mundo externo no solo en el plano productivo, sino también en otras áreas de la vida humana como la cultura y la estructura social y lo mismo de nosotros hacia el exterior, estableciendo una relación bidireccional y en ocasiones multidireccional. Es así que la idea de la globalización también se refiere a la adopción y transmisión de valores, a formas de actuar y ver el mundo desde una perspectiva más amplia, interdependiente y al mismo tiempo más universal o por el contrario al aislamiento a la dependencia y la imposición de prácticas, como fue el caso en Estados Unidos recientemente con la administración Trump.

La globalización como la entendemos tiene tres dimensiones fundamentales: una que se refiere a la globalización de mercados, otra que es la globalización de la producción, a la que hemos hecho referencia, y una más reciente pero no menos importante es la dimensión financiera de la globalización.

Quizá esta última es la que más críticas ha recibido, ya que se trata del proceso que ha generado problemas de inestabilidad en varias economías, contagiando a otros mercados, dando paso a situaciones de crisis nacionales, regionales y globales como la de 2008-2009

debido a la interconexión de esos mercados por parte de los sistemas de comunicación modernos y la expansión de los problemas generados por el capital y que fácilmente se extienden a otras áreas geográficas e inclusive países industrializados.

De acuerdo con Hill (2000), la globalización de mercados implica la fusión de mercados nacionales históricamente distintos y separados. Tal es el caso de los distintos procesos de integración económica que se han dado en el mundo, donde la idea principal es conformar un mercado más amplio para las mercancías de los miembros y lograr, como en el caso de la Unión Europea, una integración más completa mediante la creación de otros espacios únicos para los mercados laboral, monetario y de bienes y servicios.

De ahí que cada vez se hable menos del mercado estadounidense, canadiense o mexicano y es más común hacer referencia al mercado norteamericano o asiático, inclusive continental. En Europa, el mercado inglés, alemán o español están cada vez más en desuso y la identificación en los negocios internacionales es del mercado único europeo o simplemente del mercado europeo o la referencia al bloque regional de la Unión Europea (UE).

Para las empresas, este cambio también se ha materializado en la identificación de las operaciones de estas. Así, por ejemplo, ya casi no hablamos de una Nissan Mexicana, McDonalds Ohio, o Hewlett-Packard Brasil, sino que nos referimos a estas empresas globales por su nombre genérico, sin hacer la precisión del lugar geográfico donde está su matriz, una sucursal u oficina de representación o bien un espacio o punto de venta específico.

Como resultado de este proceso, las preferencias de los consumidores son globales en el sentido de que ahora es común en distintos lugares del mundo ver a personas usando la misma marca de productos de empresas globales.

Asimismo, los canales de distribución de las mercancías, el transporte, la logística, la competencia y otros elementos de los negocios se han vuelto similares y, por tanto, globales, lo cual como afirma Nye no es un proceso que implique necesariamente homogeneización o americanización.

Esto no significa que sigan existiendo muchos mercados nacionales, ya que la demanda por productos específicos sigue existiendo, y es en parte a la adaptación a estos mercados, lo que está obligando a las grandes empresas a utilizar su experiencia y estrategia para posicionarse en ellos como es el caso de las llamadas multilatinas. Es por esto importante dejar claro que la globalización está identificada en algunos sectores, industrias y productos, pero poco a poco ha ido extendiéndose a nuevas vertientes de los negocios.

Dicho de otra forma, la diversidad está siendo sustituida paulatinamente por la homogeneidad en los diversos aspectos de los negocios y algunas actividades económicas y financieras, pero no en todos los ámbitos y espacios de lo social, lo cual ha generado una diferencia sustancial respecto del pasado.

Tal vez la dimensión más conocida de la globalización y los negocios internacionales es aquella relacionada con la producción, la cual es una tendencia cada vez más generalizada entre empresas y naciones de abastecerse en distintas naciones, con tal de obtener alguna ventaja en costos, mano de obra, materiales, insumos, distribución y logística, energía, tierra, financiamiento, facilidades fiscales, experiencia gerencial u otros componentes que dan competitividad como la facilitación de trámites y licencias.

Bajo estas condiciones resulta a veces inadecuado hablar de productos hechos en un solo país. Un ejemplo de esto son bienes complejos como un avión en el que se utilizan más de 100 mil componentes, provenientes de más de 500 proveedores en 53 países. El tren de aterrizaje es importado de los Países Bajos, el tanque de gasolina de proveedores de Noruega, y Turquía, los estabilizadores laterales de Israel, el fuselaje delantero de fabricantes establecidos en Bélgica y Grecia y las puertas principales de Corea del Sur.

Otro ejemplo conocido es el explosivo crecimiento de la industria maquiladora de exportación durante los años 80's y 90's y resulta ser uno de los ejemplos más claros de cómo la globalización ha estado presente en los negocios internacionales en todas las regiones del mundo.

El ensamble de aparatos y equipos de consumo final en el sector de la electrónica es uno de los de mayor dinamismo, porque se arman en el país diversos componentes que son introducidos temporalmente a un país los que regresan al exterior ya transformados. Puede ser que los componentes que se integran a un solo producto sean enviados a países completamente diferentes del de origen, de la empresa ensambladora o de donde provienen los diferentes componentes.

Por su parte, la globalización financiera es, de las tres dimensiones, la que ha crecido de manera más rápida y dinámica en los últimos años y menor tiempo, ya que tan solo hace unos años la integración de los mercados de capitales no existía o al menos estos mercados no mostraban la interconexión de nuestros días.

La cantidad de recursos financieros que se invierte día con día tanto en mercados emergentes como las Bolsas de Valores de México, Río de Janeiro o Buenos Aires, así como los mercados más avanzados en Nueva York, Londres y Tokio es impresionante. Cientos de miles de millones de dólares van de un lugar a otro en segundos a mercados que

operan las 24 horas del día los 365 días del año. Es un mercado que prácticamente no descansa por la permanente asistencia de los participantes ya sea en días festivos o fines de semana.

Esto ha hecho que empresas y negocios en todo el mundo y en todo momento puedan tener acceso a una mayor cantidad de información, y a más opciones de financiamiento con los nuevos instrumentos de inversión como futuros, forwards y swaps en el llamado mercado de derivados.

El mercado cambiario igualmente es uno de los más importantes y hoy en día es fácil comprar y vender desde cualquier lugar divisas de un país muy lejano, bonos de deuda gubernamentales o cualquier otro instrumento del mercado de dinero a plazo fijo o variable con su correspondiente nivel de riesgo de acuerdo con el propio instrumento o el agente que está detrás de la emisión todo esto incluyendo activos volátiles como las criptomonedas (Bitcoin). Sin embargo, el funcionamiento y existencia de los mercados financieros internacionales y los consecuentes movimientos en los flujos de capital internacionales han sido fuertemente cuestionados por las crisis que han generado en diversos mercados, como la de México en 1995, Indonesia, Malasia y Taiwán en 1997 y posteriormente en Rusia y Brasil durante 1999 o la crisis financiera por los bonos hipotecarios de escaso valor llamados sub-prime en el año 2008 y 2009 y que se extendieron sus efectos por al menos 10 años.

Lo que hemos llamado las tres dimensiones o caras de la globalización han estado impulsadas por otros fenómenos que cada vez más se han convertido en detonantes comunes y mutuos de los negocios internacionales, tales como la apertura comercial y la integración económica, el desarrollo tecnológico, la desregulación y consecuentemente la privatización de empresas y la menor participación del estado en la actividad económica.

En conjunto, las dimensiones y sus detonantes son las fuerzas que han influenciado los demás aspectos de la vida moderna, ya que se han infiltrado a la cultura, la ciencia, la política, la estrategia militar, la política exterior y en general a todas las políticas públicas.

Sin duda, cada uno de estos aspectos no apareció ni se desarrolló recientemente, sino que, durante los últimos 50 años han cambiado en los países industrializados y después en los países en desarrollo a una velocidad mayor y con una intensidad más pronunciada.

De hecho, para J. Nye la globalización es casi tan antigua como la historia humana y lo que la hace diferente no es únicamente la velocidad con la que ocurren los aspectos económicos y las consecuencias de estos, sino que también influyen de manera

considerable la intensidad con la que ocurren, pero sobre todo la reducción en el costo de los procesos.

La dimensión productiva de la globalización que podemos decir es su dimensión más generalizada y extendida por todo el mundo es parte de la dinámica que ha tenido la economía internacional en los últimos años, siendo el inicio de esta tendencia a partir de que las principales economías del mundo decidieron después de la Segunda Guerra Mundial crear una serie de medidas necesarias para reconstruir Europa e impulsar el crecimiento en el mundo desarrollado a través de la reconstrucción y recomposición del mundo mediante el movimiento multilateral, donde mecanismos como el Plan Marshall y los organismos multilaterales resultaron fundamentales para el logro de las metas comerciales y del desarrollo de los países vencedores.

Esa intención y responsabilidad la materializaron con la creación de los regímenes internacionales y organizaciones globales, como el Fondo Monetario Internacional, el Grupo Banco Mundial y de manera más específica un convenio relativo a las operaciones y reglas del comercio a nivel internacional al que llamaron Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido por sus siglas como el GATT y que después de varias décadas en 1995 se transformó en un organismo formal que hoy se conoce como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A su vez, el entonces GATT formalizó los compromisos de apertura comercial entre sus miembros y desde su fundación en 1947 y hasta su muerte en 1994 se dedicó a impulsar la desgravación arancelaria entre sus miembros y realizar negociaciones para eliminar otras barreras no arancelarias que detienen el libre flujo de bienes y servicios en el mundo y servir como instrumento para solucionar las disputas comerciales.

Al igual que el crecimiento del comercio y la inversión extranjera, uno de los pilares y rasgos distintivos de la globalización es el avance tecnológico. Sin los microprocesadores, la computadora, la red, las telecomunicaciones y el desarrollo de la ciencia en general el mundo no sería lo que es hoy.

Todos estos elementos han facilitado y ayudado enormemente al desarrollo de la actividad productiva y sobre todo han alentado el impulso de la economía internacional, los negocios internacionales y la productividad. Hoy nadie puede imaginar un negocio internacional sin una página web; el comercio electrónico es un factor con un crecimiento importante todavía más en el contexto de la pandemia de 2020 y 2021 y cada día es más común realizar operaciones diarias de cualquier negocio a través de la red.

Uno de los más discutidos y polémicos factores detonantes de la globalización es el que tiene que ver con la menor participación del estado en las actividades productivas y su menor injerencia en la regulación de estas. De esta forma y principalmente durante los primeros años de la década de los 80's, comenzó la tendencia internacional de llevar a cabo dos procesos importantes; uno precisamente, la desregulación de las actividades relacionadas con los negocios y la otra un proceso de privatización de empresas paraestatales que hasta hoy en día se ha convertido en uno de los temas más polémicos y politizados en todo el mundo.

Es así como simultáneamente diversos gobiernos se dieron cuenta que una forma sencilla y poco costosa económicamente para alentar los negocios era la desregulación de los distintos sectores. Los más que más llamaron la atención por su tamaño fueron los casos del sector financiero, el transporte público y privado y las telecomunicaciones.

Otro elemento importante que ha impulsado la globalización, son los cambios que ha experimentado la composición geográfica en el mundo, ya que actualmente la mayoría de la fuerza de trabajo cuenta con una edad menor a los 20 años, lo cual ha hecho que los temas relativos a la pirámide poblacional, la educación y los servicios, el medio ambiente, los derechos humanos y la igualdad de género en general se conviertan en una prioridad de ahí a que el mercado ahora nos catalogue por generaciones: la generación Baby Boomers, Millennial, Z, Y.

Los funcionarios estadounidenses que programan la política exterior ven la progresiva interdependencia de redes mundiales y nacionales de interdependencia, ya que el efecto en una zona geográfica tiene impacto en varias, la dimensión económica tiene efectos en la esfera militar y social, lo que genera una gran cantidad de incertidumbre en el desenvolvimiento y consecuencias de sus decisiones.

Estados Unidos tiene un rol central en todas las dimensiones de la globalización, ya que forma la parte de central de una complejidad de redes mundiales de interdependencia. Una red es una serie de conexiones de puntos en un sistema y Estados Unidos es en muchos aspectos el más importantes como en lo militar, lo económico y lo financiero. Los que estudian las redes afirman que, en la mayoría de los casos, las redes centralizadas concentran el poder, es decir, el eje controla los demás sistemas como es el caso de los mercados mundiales de energéticos y otros productos y commodities clave para el funcionamiento de la economía mundial.

Para quienes tienen una visión unilateralista o del poder del mundo esta idea del eje central estadounidense es una de las más importantes consecuencias de la globalización y

uno de los acontecimientos más trascendentes de estos años la formalización de la globalización mediante el multilateralismo, es decir, a través de la sistematización e institucionalización de los procesos mediante acuerdos o planes con pretendida escala mundial o regional como es el caso del Consenso de Washington que analizaremos a continuación a poco más 30 años de su creación.

3.2 El impacto del Consenso de Washington en los Procesos de Integración Hemisférica

Este apartado busca atender una de las recomendaciones puntuales que el jurado evaluador hiciera el 8 de diciembre del año 2005 en el que se pide “Considerar el impacto del Consenso de Washington en los procesos de integración económica”.

A mediados de los años ochenta, cuando se instrumentaron las reformas económicas y políticas en la ex Unión Soviética, Perestroika (1985) y Glasnot (1985), el mundo tenía cada vez más incógnitas de la viabilidad y sobrevivencia del llamado socialismo real. Tales dudas se aclararon con la caída del Muro de Berlín a finales del año 1989.

Al mismo tiempo que esto sucedía, los defensores del capitalismo no solo festejaban, sino que intentaban apuntalar el sistema capitalista de mercado creando una serie de medidas de política económica que servirían de guía para las economías del mundo subdesarrollado que no habían logrado implementarlas y que como consecuencia de ello no tenían un desempeño económico estable.

En este listado de políticas, que eventualmente se convertiría en el paradigma dominante durante casi 20 años en América Latina y en otras partes del mundo como África y Europa del Este serviría especialmente para orientar a los gobiernos a lograr lo que no habían podido hacer en la década anterior: estabilidad macroeconómica, crecimiento económico, inflación controlada y generación de empleos.

Estas icónicas medidas fueron elaboradas por un grupo de hacedores de política económica familiarizados con asuntos de Latinoamérica y el Caribe junto con académicos y representantes de centros de investigación que se reunieron en Washington bajo el patrocinio del Institute for International Economics (IIE).

Este grupo de “expertos” se reunieron en la capital de Estados Unidos para evaluar los avances de las reformas mediante la aplicación de numerosos planes ortodoxos y heterodoxos que habían sido aplicados a lo largo de la década de los ochenta para corregir

el descontrol inflacionario, el estancamiento económico y la crisis de la deuda externa que en conjunto profundizaron el rezago social que ya se tenía en América Latina.

Al final de la reunión, en el mismo año 1989, John Williamson, representante del IIE y del grupo, escribió que “Washington” había alcanzado un substancial grado de consenso en al menos diez instrumentos de política económica que serían necesarios para superar tanto los efectos negativos de la crisis de la deuda y que servirían de ayuda para acompañar a las economías en su proceso hacia reformas económicas estructurales más profundas e impulsarlas en su tránsito hacia economías de mercado más libres y estables.

En conjunto estos principios que sumaron 10 puntos de recomendaciones de políticas económicas y desregulatorias se conocerían más tarde como El Consenso de Washington (CW) también conocido en inglés como The Washington Consensus (WC).

Las medidas pronto se popularizaron y extendieron, al tiempo que se convirtieron en el modelo a seguir, ya que el aplicarlas sin ajustes y sin adaptación a las condiciones particulares en cada país significaban la condición más importante para el apoyo financiero y técnico de los organismos internacionales como el Banco Mundial y sus agencias, el Fondo Monetario Internacional y para el caso de América Latina el Banco Interamericano de Desarrollo.

Las medidas eran una combinación de nuevas políticas como la desregulación de los mercados financieros y antiguas medidas del *laissez faire* y *laissez passe* en favor del libre mercado lo que representaba en esos momentos una novedad en la receta. Esta renovada versión del liberalismo económico le daría su identidad como el modelo neoliberal promovido desde las instituciones con sede en Washington.

La primera de esas medidas de política económica, y sin duda una de las más importantes recomendaciones, sería la liberalización de las economías, con lo que se estaba dando paso del llamado regionalismo cerrado (modelo de sustitución de importaciones), recomendado por la CEPAL desde los años cincuenta, al llamado regionalismo abierto que irían implementando muchos países de la región desde principios de la década de los años noventa, algunos de ellos obligados por la misma necesidad de corregir sus desequilibrios con el exterior manifestados en la debilidad del déficit recurrente de su balanza de pagos.

Para los países desarrollados, y en especial para Estados Unidos, la formulación de este consenso también representaba un reto: la concreción de medidas que ayudaran a los países desarrollados a aprovechar las oportunidades y evitar los inconvenientes de rescatar nuevos mercados.

El Impacto del Consenso de Washington fue contundente en una América Latina desesperada por obtener la ayuda financiera de los organismos internacionales. Todavía más influyente resultaron estas 10 medidas de política económica en la fuerte tendencia integracionista de principios de la década de los años noventa:

<i>Cuadro 3.1. Impacto del Consenso de Washington en la Integración</i>	
Se impulsa la Iniciativa de las Américas, que es el antecedente inmediato al ALCA.	27 de junio de 1990
Se formaliza el inicio de las negociaciones para el TLCAN.	10 de junio de 1990
Se firma el Tratado de Asunción para la conformación de Mercosur.	26 de marzo de 1991
Se firma el Protocolo de Tegucigalpa para la creación en una primera etapa del SICA.	13 de diciembre de 1991
En el Caribe la integración pasaba por un periodo de estancamiento que la mantenía alejada de los importantes procesos de integración hemisféricos y por tanto su comercio exterior se mantenía orientado al interior del mismo CARICOM.	Diciembre de 1991
En Europa el Tratado de Maastricht para la consolidación del mercado europeo.	Firmado: 7 de febrero de 1992 Entrada en vigor: 1 de noviembre de 1993

Fuente: Elaboración propia con información de diferentes fuentes.

Las medidas del Consenso de Washington adquirieron fuerza y popularidad toda vez que no solo las instituciones de Bretton Woods las adoptaron como propias sino también el gobierno de Estados Unidos como parte central de su nueva relación con el mundo y en especial con América Latina.

Sin embargo, es todavía discutible el grado de interés por parte de los organismos internacionales y del gobierno estadounidense en la promoción del Consenso de Washington, ya que, en todo caso, los conflictos que habían sacudido la teoría y la práctica económica en América Latina en los años ochenta provenían también de los programas de estabilización que ellos promovieron y que una y otra vez tuvieron escasos resultados.¹⁴¹

Tal era la promoción de las organizaciones internacionales, que muchas veces los gobiernos de esos países pensaron que el origen de las medidas eran el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a los que siempre se han visto con recelo y desconfianza,

¹⁴¹Para un análisis del impacto del Consenso de Washington en la democracia regional consulte: Lechini Gladys, compiladora (2008) La globalización y el Consenso de Washington. Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur, CLACSO Argentina.

por decir lo menos, y no se alcanzaba a ver que su diseño y propuesta había sido por un grupo interdisciplinario de instituciones públicas y privadas convocadas por el Institute for International Economics, en la que no habían participado las instituciones gemelas de Bretton Woods.

Ya no se trataba de discusiones globales que contrapusieran las ideas de un modelo económico basado en planificación central contra otro de orientación al mercado, políticas de demanda y políticas de oferta, sustitución de importaciones y planes ortodoxos contra planes heterodoxos, apertura de mercado contra economías cerradas, sino que la discusión se centraba en todo caso en el grado y rapidez con que debieran aplicarse las medidas en cada caso, es decir, tenían un grado impositivo muy alto dada la necesidad de ayuda y financiamiento.

Y esto era de esta manera, debido a que la guerra de ideologías había terminado con la victoria del capitalismo y se daba por un hecho que la aplicación de las políticas de liberación y desregulación de los mercados eran las adecuadas para todo tipo y tamaño de países sin importar circunstancias y particularidades políticas y económicas o regionales.

Algunos gobiernos de América Latina aplicaron tal cual la receta del Consenso de Washington en el momento en que se presentaban las crisis sistémicas globales de la década de los noventa, entre esos países figuraban Colombia, Chile y México quienes fueron identificados como los países más disciplinados en la aplicación de las medidas y en los que se habían empezado a instrumentar rigurosamente todas o alguna combinación del decálogo neoliberal para ese entonces ya convertido en el modelo dominante.

De hecho, fue México fue el primer caso después de la instrumentación de medidas neoliberales y de apertura en la que se presentara una crisis económica y financiera en el año de 1994 y lo que empezaría a generar dudas sobre las ventajas y beneficios del Consenso de Washington. En 1997-98 esta crisis financiera con sus particularidades, pero en general siendo la misma, se presentaba en una versión similar en el sudeste asiático afectando a países como Malasia, Tailandia e Indonesia y hacia finales de la década a Brasil y Argentina, en Latinoamérica y ya al final de la década a Rusia en 1999.

No es del todo clara la relación entre las crisis financieras en el mundo y el Consenso de Washington, pero nos inclinamos a pensar que parte de sus malos resultados estuvieron afectados desfavorablemente por la turbulencia financiera internacional provocada por la globalización y la falta de adaptabilidad a las condiciones particulares de la región y de los mismos países.

Siendo que estos eran algunos de los principales y más destacados países en los que se había implementado el CW comenzó a ser cuestionado y generar dudas.

<i>Cuadro 3.2. Los diez temas originales del Consenso de Washington son:</i>
1) Disciplina presupuestaria
2) Cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras)
3) Reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados
4) Liberalización financiera, especialmente de las tasas de interés
5) Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos
6) Liberalización comercial
7) Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas
8) Privatizaciones
9) Desregulaciones
10) Garantía de los derechos de propiedad

Fuente: Williamson, John. (1989). The Washington Consensus Institute for International Economics.

Ya en la década siguiente, en el primer decenio del presente siglo, los escasos resultados del modelo hicieron que se intentara reforzar con algunas medidas. Stanley Fischer, ex funcionario del FMI y un economista destacado de ese periodo, comentó el escrito de Williamson y propuso cuatro aspectos fundamentales a incorporar: marco macroeconómico equilibrado; gobierno de menores dimensiones y más eficiente; sector privado eficiente y en expansión; y políticas destinadas a la reducción de la pobreza.

Otros destacados economistas como Paul Krugman observaron del CW que debería estar enfocado a crear "...la virtud victoriana en política económica: mercados libres y moneda sólida".¹⁴²

El mismo Williamson reformuló y matizó los diez puntos, en 1993, en otro artículo ("La democracia y el 'consenso de Washington'"), en donde defendió la necesidad de lograr un consenso y en el que matiza el alcance de este, distinguiendo tres tipos de medidas de política económica:

- a) Aquellas en las que se ha conseguido consenso;

¹⁴²Krugman, P. "Les tulipas holandeses i els mercats emergents" (1995) en. Guitián, M. Y Muns J. "La Cultura de la Estabilidad y el Consenso de Washington", colección estudios e informes, Num 15, La Caixa, Barcelona, 1999.

b) Aquellas en las que existe controversia técnica (no relacionada con temas de equidad);

c) Aquellas en las que todavía queda controversia para años, porque implica valores políticos: sobre todo problemas de equidad.

De hecho, Williamson aceptó a sugerencia de su colega del IIE R. Feinberg cambiar el concepto de "Consenso de Washington" por el de "Convergencia Universal" por ser más flexible en su instrumentación y con ello tomar en cuenta que "Washington" predica, pero no siempre practica las normas que propone y con el que se le pretendía quitar la inevitable relación con el gobierno de Estados Unidos al que siempre se le ha visto con recelo.

Otros académicos como Manuel Guitián y Joaquín Muns propusieron hacer una reforma del consenso a partir de las recomendaciones surgidas de la reunión del G-7 de octubre de 1998.¹⁴³

Y es que para los principales críticos del Consenso de Washington su principal problema era que deja de lado los temas relacionados con la aplicación de sus principios: las fallas del mercado, es decir, los temas de la justicia social, la equidad, la distribución del ingreso y la pobreza. Esta exclusión es considerada muy importante, porque uno de los lugares en donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del consenso e implementadas por el FMI fueron justamente los países de América Latina y del África Subsahariana, siendo las regiones con mayores desigualdades sociales y de ingreso.

En 1990, Williamson argumentaba la exclusión de la versión original de estos temas sociales y directamente relacionados con problemas de equidad de la siguiente manera "intenté describir aquello que normalmente se creía acertado, más que exponer mi opinión. Es decir, mi pretensión era elaborar una lista positiva más que una lista normativa (...) Deliberadamente, excluí de la lista cuanto fuera básicamente redistributivo -no aquello que tuviera consecuencias equitativas como un subproducto de la búsqueda de objetivos de eficiencia-, porque pensé que el Washington (gobierno de Estados Unidos) de los ochenta era una ciudad muy desdeñosa con las preocupaciones sobre la igualdad". Y creemos que lo sigue siendo.

Aunque su justificación no fuera del todo clara, también como parte de sus debilidades estaba el hecho de que se excluyeran temas como el crecimiento o el desarrollo sustentable.

Por otro lado, en un contexto de "victoria del capitalismo", las propuestas de la primera versión del CW eran liberalizadoras o antiestatistas, pero se hablaba muy poco de la

¹⁴³Guitián M y Muns J. (coordinadores) (1999) La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington. Colección Estudios e Informes, Núm. 15. La Caixa Barcelona, España

necesaria tarea gubernamental de que se mantuvieran condiciones auténticas de competencia en los mercados y se llevaran a cabo cambios institucionales significativos en todos los ámbitos de la vida pública, lo cual no ocurría. De ahí que, la nueva versión del Consenso según Williamson de 1993 intentara considerar la exclusión y el problema de la equidad, pero sin ofrecer realmente soluciones.

La raíz de estas omisiones deliberadas no tiene que ver con el método de formulación y verificación de este consenso, sino con aquello que Williamson incluye dentro del Consenso de "Washington".

Según el autor, se incluye una lista de instituciones que están de acuerdo en ciertos temas; pero cuando afirma que "Washington no siempre practica lo que predica", está hablando en realidad del gobierno estadounidense. Además, si dice que "Washington es una ciudad desdeñosa con los problemas de la igualdad", está excluyendo, tal como se queja Fischer, al Banco Mundial, que al menos se preocupa de racionalizar los gastos sociales.

Esto es relevante toda vez que el ALCA promovía una liberalización que Estados Unidos estaba dispuesta a firmar, pero no necesariamente a cumplir como lo estimaban algunos países recelosos en las negociaciones, como Brasil, Argentina, Venezuela y Bolivia. Esta falta de confianza en la contraparte negociadora del ALCA es la que Moravcsik menciona como una de las precondiciones fundamentales para el éxito de una integración y la cual no estaba claro si se cumpliría o no.

Dadas las discusiones conceptuales, teóricas y aplicadas del Consenso de Washington las críticas llegaron a la esencia básica del mismo al cuestionar el Consenso: ¿en qué estaban de acuerdo o cuál era ese consenso del que se hablaba como un programa para América Latina y más países que lo quisieran adoptar?

Al respecto, Krugman afirmaba:

"La cuestión no era si se cumplirían las expectativas optimistas sobre el crecimiento en los grandes mercados emergentes, sino era saber si los países industrializados serían capaces de afrontar la nueva competencia y aprovechar las oportunidades que les ofrecía ahora este crecimiento".¹⁴⁴

Esta era otra implicación muy importante para la creación y eventual funcionamiento exitoso de un esquema de integración por el contraste y disparidad existente entre las dos posibilidades: un acuerdo orientado a la complementariedad entre los países firmantes y la visión de la competencia entre países desiguales.

¹⁴⁴Ibíd Krugman (1995)

Y efectivamente la "lista positiva" de Williamson se preocupaba demasiado por la estabilidad macroeconómica y dejaba intencionalmente los problemas de equidad de un lado, lo que dejaba desbalanceado desde su origen el programa neoliberal para las economías en desarrollo.

En efecto, la realidad presentaba significativos contrastes. Con los paquetes de políticas que el FMI les proponía en base al consenso, los inversionistas confiaron todavía más en estos países y continuaron invirtiendo en ellos, pero a corto plazo, esos capitales eventualmente se irían dejando una significativa crisis financiera en la segunda mitad de la década de los años noventa. En algunos casos esas inversiones se desplazaron de América Latina al sudeste asiático con lo que se generó en una nueva "burbuja" especulativa, que años más adelante algunas de ellas regresaron generando los mismos efectos negativos en donde estuvieron.

Las crisis de México primero en 1994, y la del sudeste asiático después, tuvieron el mismo origen con esas burbujas especulativas y flujos de capitales yendo y viniendo de una región a otra. En tales casos en los que la apertura y las reformas se implementaron de manera rápida, los resultados económicos fueron favorables, pero duraron poco tiempo.

Al tiempo que esto ocurría, el Consenso de Washington impulsaba los acuerdos de libre comercio de la época entre los que destaca el ALCA. De esta manera, la aceptación expresa o no de las medidas se convertía en una condición indispensable de la integración en las Américas a la que eventualmente muchos países de la región no quisieron seguir principal pero únicamente por razones ideológicas y a las que se resistieron hasta su final en el año 2005.

El CW no se había visto demasiado afectado por sus escasos resultados, ya que en todo caso lo que se necesitaba serían los cambios necesarios para reorientar las políticas económicas hacia la equidad distributiva una vez que pasara la crisis financiera de los años noventa. Lo que sí parecía claro era que parte de la razón de los escasos resultados del CW se debían a la adaptación concreta que cada país en lo particular requería y al ritmo en el que debieran haberse aplicado, es decir, la dosis y los tiempos habían impactado negativamente sus resultados.¹⁴⁵

Y es que desde un principio eran no solo importantes las medidas para aminorar la rampante e histórica desigualdad, sino también debió haberse cuidado la adaptación institucional o en su caso la creación de estas como era el caso en muchos países donde no

¹⁴⁵Muns J. (2005). Lecturas de integración económica. La Unión Europea. Publicacions i edició.

existían los especialistas y entes reguladores de sectores como las telecomunicaciones, el sector energético y en general de la industria de la transformación.

Otra debilidad era que no existían mecanismos de evaluación de las políticas recomendadas por lo que muchas veces no se podía saber qué parte de lo implementado había fallado era responsabilidad de las nuevas o de las viejas políticas o de la misma instrumentación, ya que no había también en muchos casos, condiciones económicas, políticas o sociales en los países o bien los oficiales encargados de aplicarlas no estaban suficientemente bien capacitados.

También había autocrítica, y una de las instituciones que más cuestionó el CW fue el propio Banco Mundial. A pesar de que el propio Banco entra dentro de la lista de instituciones incluidas por Williamson en el término "Washington", varios de sus directivos y economistas se "desmarcaron del Consenso".

Y es que las políticas propuestas en el Consenso pudieron haber sido necesarias, pero no suficientes, para lograr mejoras en los países para el largo plazo. Otros simplemente ignoraron muchos de los dictados y detalles cruciales, como la secuencia en su implementación, error fundamental en el éxito o fracaso de cualquier plan económico.

Con esto quedaba claro que el CW o cualquier otra serie de medias o plan económico debía como una recomendación médica seguirse al pie de la letra, y no con en este caso, que los países la aplicaron como pudieron: sin orden o secuencia, sin considerar el tiempo de duración, sin la dosis o intensidad en la que debieran aplicarse, sin el compromiso y capacidad para aceptarlas y todavía más: sin mecanismos objetivos de evaluación de las políticas para ir corrigiendo las fallas que se fueron presentando.

También se detectaron problemas con la implementación de las políticas derivadas del consenso, ya que se había tenido poca prudencia a la hora de ajustar cada medida a la realidad del país y a la hora de prever la coherencia del conjunto. Cuando eso ocurría, el Consenso de Washington se convertía en una ideología, casi un dogma, en donde a pesar de los malos resultados en algún caso se recomendaba seguir implementando el paquete.¹⁴⁶

En ese sentido, parte del fracaso del WC fue concentrarse en un grupo excesivamente estrecho de objetivos como incremento del PIB, el control inflacionario y la apertura de los mercados y las economías al exterior sin estar preparadas a resolver otros objetivos como la equidad.

¹⁴⁶Fernández O. Miguel Angel (1999). La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington. Manuel Guitian y Joaquín Muns (directores). Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, cop.

Así, se forzó una transformación rápida que se consideraba milagrosa imponiendo una acentuada condicionalidad con tal de recibir la asistencia financiera vitalmente necesaria para las economías. La intención no era mala en sí misma, ya que se intentaba también reforzar los débiles sistemas y procesos democráticos de la región, pues prácticamente a excepción del mismo Estados Unidos y Canadá la década de los noventa y la primera del siglo XXI había países muy inestables políticamente como lo siguen siendo el día de hoy en el año 2021. Tan solo consideremos lo que pasa en Perú, Bolivia, Chile, Venezuela, Nicaragua por mencionar los casos más visibles de la actualidad.

Cuadro 3.3. Objetivos de política económica complementarios a los del Consenso de Washington:

Mejora de los niveles de vida incluyendo educación y salud.
Desarrollo sustentable ecológica y políticamente en el sentido de que las políticas aplicadas puedan resistir las vicisitudes del proceso político.
Desarrollo igualitario entre las naciones, las regiones y los individuos.
Desarrollo democrático incluyendo la participación consciente de los ciudadanos en las decisiones colectivas que les afectan.

Fuente: Elaboración propia.

James Wolfensohn, ex director del Banco Mundial, da por bueno el "Consenso de Washington"; pero propone llevarlo más allá, siguiendo el "Consenso de Santiago", una especie de Consenso de Washington 2.0 (CW 2.0).

En el año 1998, en la "Cumbre de las Américas" de Santiago de Chile, los jefes de gobierno latinoamericanos habían aceptado el "Consenso de Washington" como una de las condiciones más importantes para llevar a cabo el ALCA, pero también se habían puesto de acuerdo en otras medidas de corte social que sería necesario llevar adelante.

"La educación es el primer elemento del "Consenso de Santiago", porque es la llave para abrir la igualdad de oportunidades. El siguiente es la salud. Después vienen las infraestructuras especialmente carreteras rurales, porque sin ellas la gente no puede ir a la escuela. Después, un sistema de justicia, porque no podemos tener equidad sin un sistema legal que funcione.

Las distorsiones económicas creadas por el crimen organizado y su consecuente negocio de tráfico de drogas deben ser eliminadas. Y en ese mismo sentido, tiene que garantizarse la seguridad civil. Otros elementos importantes del nuevo Consenso son el

buen funcionamiento de los sistemas financieros, estrategias urbanas y rurales, y servicios energéticos, acceso al agua potable y servicios de comunicación".¹⁴⁷

Pero, además de la ampliación de los contenidos del Consenso de Washington, incluyendo los del desarrollo con los que contenía el borrador del Consenso de Santiago, se descubre la necesidad de recurrir a nuevos métodos para implementar las políticas económicas destinadas a conseguir estos nuevos objetivos.

Wolfensohn afirmaba que tradicionalmente el agente clave había sido el gobierno, pero que las relaciones intergubernamentales eran clave y relevantes. También se reconocía en este CW 2.0 que se debería incluir a otros agentes como: la sociedad civil, el sector privado y las instituciones bilaterales y multilaterales. Todos ellos deben trabajar, según Wolfensohn, como "partners" en el progreso de cada país.

En este mismo sentido, otro premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz, y ex economista principal del mismo Banco Mundial a finales de la década de los años noventa, constata que tal institución había tenido múltiples problemas al implementar reformas, debido a las diferentes culturas políticas de los países que las recibían. Por eso, el éxito de estas reformas se daría en su caso cuando se diera un diálogo auténtico entre profesionales locales y especialistas de los organismos multilaterales:

"El punto clave de nuestro éxito en la construcción institucional ("capacity building"), en las dos últimas décadas, es que exista un cuadro de profesionales bien capacitados que estén dispuestos y preparados para comprometerse en un diálogo significativo sobre temas de política económica y que en la mayoría de los países en desarrollo no existía. Ellos aportan un conocimiento local que, incluso alguien que haya vivido uno o dos años en un país, no puede igualar a un funcionario que lleva tres semanas visitando un país" haciendo referencia a los funcionarios del Banco Mundial que viajan constantemente a países en los que ofrecen sus asesorías y se reúnen con oficiales locales.

De hecho, les puede faltar la experiencia comparada entre países que un consejero de fuera puede aportar; pero es del maridaje entre estas dos bases de conocimiento que pueden sacarse las lecciones más fructíferas".¹⁴⁸

En otros contextos económicos y políticos se ha demostrado que una falta de "cuadros profesionales bien capacitados y dispuestos para el diálogo" puede llevar a resultados desastrosos. El caso de Rusia es citado como ejemplo y puesto como una muestra negativa

¹⁴⁷Tomado de Mária S. Josep (2000). El "Consenso de Washington" ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante? En Revista Fomento Social, Núm 55, ESADE, Barcelona, España.

¹⁴⁸Ibid. Fernández O. Miguel Angel (1999)

de lo desastroso que puede ser dejar en manos inexpertas o ideológicas el funcionamiento de un sistema económico y la aplicación de la política económica.

Uno de los elementos de contexto que lo influenciaron en esos momentos fue la implementación del Tratado de Maastricht que se presentaba como la muestra y el modelo a seguir en la implementación del Consenso de Washington.

Resultaría extenso discutir sobre el acierto de estas políticas, pero sin lugar a dudas el caso de la integración europea es hasta el día de hoy el caso de integración más avanzado, más completo y con mejores resultados en lo económico, político y social aunque hay otros elementos como el institucional y político que forman parte de la combinación de dimensiones que han sido fundamentales en los resultados hasta hoy logrados por la Unión Europea.

En todo caso, a la hora de juzgar la aplicación del Consenso de Washington en Europa, nos damos cuenta de que el análisis institucional es importante; y, que lo son igualmente las cuestiones de equidad y el tema del desempleo, que es uno de los temas que deberían ser centrales en ese sentido, además de que se constata que no es un programa exclusivo para países latinoamericanos, sino que fue un plan para todo el mundo subdesarrollado y no subdesarrollado.

Tras la caída del socialismo real, se reforzó la idea de que el CW era importante a la hora de implementar políticas económicas y que era necesario reformularlo para que se convirtiera en el paradigma económico del siglo XXI, ya que algunas de sus ventajas era el fomento de la estabilidad macroeconómica, y la reorientación del gasto público hacia la salud y la educación.

A la lista de críticas que hemos mencionado habría que agregar el tener no una sino varias paternidades por el conjunto de instituciones representadas que lo habían apoyado y patrocinado, lo que provocaba dudas sobre su perfil financiero o económico y desconfianza también respecto de su imparcialidad.

En el fondo, y volviendo a la cuestión de la existencia o no de un único paradigma económico para el postsocialismo, el Consenso de Washington era una sola receta para todo tiempo, para todo lugar y para cualquier país cuando en la realidad hay brechas y diferencias sustanciales entre países y todavía más grandes llegan a ser las disparidades en circunstancias entre estos mismos.

Queda, finalmente, una cuestión abierta: es si el capitalismo globalizado que está avanzando en los últimos años permitirá la existencia de estos diversos capitalismos o si acabará imponiéndose el modelo de capitalismo anglosajón, que acusa un cierto "desdén"

por las cuestiones de equidad", ya que los mercados tienen como función y esencia ser eficientes en la asignación de recursos y no necesariamente o remotamente justos como lo afirmaba Williamson el cual tuvo su propia interpretación de lo que no funcionó bien y culpó de los malos resultados del Consenso de Washington a la falta de ajustes:

Williamson tuvo su propia interpretación de lo que no funcionó bien y culpó los malos resultados del Consenso de Washington a:

<i>Cuadro 3.4. Los ajustes requeridos por el Consenso de Washington</i>
1) La forma en que se aplicaron las políticas
2) Lo incompleto de las reformas
3) Que el paquete de políticas no incluyó mejoras a la distribución del ingreso. La primera de las causas mencionadas se atribuye al hecho de que los responsables de formular las políticas en América Latina, no previeron las consecuencias adversas de abrir prematuramente la cuenta de capital a las inversiones extranjeras de portafolio y directas, lo que sobrevaluó la moneda, el segundo motivo de fracaso es que las reformas fueron incompletas.
4) Concentración del ingreso

Fuente: Elaboración propia

No se realizaron las reformas laboral y fiscal, ni las de educación y desregulación. Para él, otra del fracaso del consenso de Washington tendría que ver con que pasó por alto las implicaciones de la aguda concentración del ingreso. De ahí que Williamson dijera que el Consenso de Washington necesitaba complementarse con reformas “de segunda y tercera generación”, incluyendo medidas para mejorar la distribución del ingreso y el desempleo institucional.

Independientemente de los esfuerzos por enmendar y corregir la versión original y la siguiente, lo cierto es que para los primeros años de la década hacían pensar no solo en los malos resultados en términos de crecimiento y otros indicadores, sino que la pregunta era qué reemplazaría al Consenso de Washington. Tal pregunta sigue estando sin contestar ya que cada país siguió su propio camino implementando su propia combinación de políticas económicas.

Tal vez sigamos en una etapa post Consenso de Washington, pero eso sí, seguimos estando en la gran tendencia del capitalismo global o neoliberal, ya que los países siguen negociando acuerdos de libre comercio de diferente grado de integración y al mismo tiempo tratando de hacer funcionar sus economías con estabilidad mediante reformas de política económica y desregulación de mercados, también en diversos grados de intensidad.

Al igual que el ALCA y la integración, el tema del Consenso de Washington generó discusiones y análisis importantes en el momento en que fueron negociados. Por ello, tal vez una de las preguntas relevantes es si en algún momento se rescatarán, renovarán y eventualmente se intentarán aplicar nuevas medidas para la mejora de la situación económica de aquellos países que crean en ellos.¹⁴⁹

La verdad es que, al igual que como lo comentamos en el capítulo anterior con el análisis del ALCA, esto dependería de una compleja combinación de condiciones y circunstancias que en este momento no están dadas siendo las más indispensables la estabilidad política en la región, el bajo nivel de interdependencia comercial, la disponibilidad del gobierno estadounidense para tomar la iniciativa y su financiamiento, y el convencimiento de que el libre comercio puede ayudar a generar desarrollo y bienestar.

Finalmente, el Consenso de Washington al declararlo muerto mediados de la primera década del siglo XXI dejó de ser atractivo tanto para gobiernos como para académicos si atendemos a la escasa, por no decir nula, producción científica sobre el tema en los últimos años.

3.3 El Proceso de Integración de las Américas: El Antes, Durante y Hoy (ADH) del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

2.

El Contexto del Proceso de Negociación del ALCA

A exactamente 30 años de que el primer y único intento histórico por integrar al continente americano comenzara a ser un proyecto y, a 15 años de que se fuera declarada su muerte en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005 hay todavía mucho que decir y analizar sobre el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA, FTAA), dadas sus múltiples dimensiones, económicas, políticas, históricas, institucionales así como internacionales, geográficas y de negociación, negocios y estrategia, todo ello en una perspectiva de varios niveles: local, nacional, regional, subregional y por supuesto, hemisféricas.¹⁵⁰

¹⁴⁹Para una discusión sobre los efectos de la liberalización consulte: Puyana A. y Romero T. J (2010). La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas. En Las reformas estructurales en México. El Colegio de México, México, pp. 19-71.

¹⁵⁰Steven Jarreau (1999) Negotiating Trade Liberalization in the Western Hemisphere: The Free Trade Area of the Americas. 13 Temp. Int'l & Comp. L.J. 57.

Una segunda, y todavía más importante razón que justifica este tema y su estudio es que el ALCA fue y sigue siendo el tema de interés primordial subyacente de la política exterior de Estados Unidos después del fin de la Guerra Fría en lo que ellos mismos identifican desde el punto de vista estratégico y de seguridad como el Hemisferio Occidental.

Y una tercera, igual de importante, es la dinámica de la integración post-ALCA no solo a nivel regional y subregional, sino también de manera destacada por lo que ha pasado en los años subsecuentes al 2005 y lo que está pasando en otros continentes, lo que viene a darle no una reanimación, mucho menos un reavivamiento, sino una imperiosa necesidad de actualización e ineludible aunque sea breve comparación entre los procesos de integración y la política exterior en los años noventa y primera mitad del siglo XXI y lo que desde entonces ha pasado y la situación actual en esos temas centrales de esta investigación.

Pero más allá de lo que individualmente se puede aportar en el estudio de cada uno de estos tres argumentos por sí mismos valiosos, lo que más nos interesa es ver la relación principalmente de causalidad entre la primera y la segunda, es decir, la influencia de la política exterior estadounidense en ese proceso de integración hemisférica que parece estar congelado en el tiempo esperando que alguien se atreva a retomar.

Una tarea que se ve imposible por las condiciones políticas y las posiciones de la mayoría de los 35 actores que componen el continente americano en sus cuatro grandes áreas: Norteamérica, Centroamérica, el Caribe y Sudamérica, que si bien no se encuentran polarizados, están cada uno resolviendo otras prioridades internas y externas en las que no figura alguna la intención por retomar el proyecto de integración continental, ni siquiera aún en su mayor básica versión sectorial o de comercio.

Es por ello que en este capítulo tres desarrollamos ampliamente los diferentes aspectos del ALCA. Este análisis lo hemos dividido con un simple pero importante principio de orden cronológico que tiene ventajas, pero que en ocasiones trascienden intervalos de tiempo. Y es en el sentido de que un proceso es un intervalo que se encuentra comprendido entre dos puntos que para el caso del ALCA van de del año 1990 su inicio al año 2005 el de su fin.

Tenemos así tres intervalos:

El primero al que le hemos llamado el Antes que incluye una parte con antecedentes y circunstancias particulares, situación e intereses racionales de los actores clave previas a la Cumbre de las Américas en 1994: América Latina, El Contexto Internacional y Estados Unidos.

El segundo, que le hemos llamado el Durante que contiene como tal el proceso de negociación del ALCA de principio a fin, ya que incluye un análisis de todas y cada una de las VIII Reuniones que se llevaron a cabo desde la I Cumbre realizada en Miami en 1989 hasta la última en Mar del Plata, Argentina en el año 2005.

En este periodo destacaron algunos elementos que fueron destacados por la importancia e influencia que tuvieron en el resultado final. Tal es el caso del Programa de Cooperación Hemisférica, que supondría ser en ese entonces la visión de un plan de integración profundo y de largo plazo (PCH), la Alianza Social Continental (ASC) que muestra la participación del Tercer Sector a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil a nivel continental, el Acuerdo Multilateral de Inversiones y sectores económicos (AMI) que representa la posición de las grandes empresas estadounidenses y canadienses.

Tercero, un último apartado que le llamamos, el “Último respiro del ALCA: ¿qué salió mal?” en el cual desarrollamos los factores que consideramos tienen una mayor ponderación en la eventual cancelación del proyecto a partir de las posiciones de los actores, que en lo individual o en alianzas con otros actores terminaron “enterrando al ALCA” y el caso de otros que lo intentaron defender.

En el caso de los primeros: Brasil-Mercosur, en particular Argentina y Venezuela con su proyecto hoy conocido como ALBA-TCP, y en el caso de los segundos países que destacaron, pero no los únicos que apoyaron a favor: Canadá, México y Panamá.

Pero a este último respecto nos planteamos las siguientes preguntas para desarrollar el tema: ¿fue esta cancelación del ALCA en 2005 definitiva? ¿Desde qué perspectiva, paradigma o teoría de las relaciones internacionales puede estudiarse? Para contestar estas y otras preguntas que consideramos valiosas, desarrollamos el tercer apartado con el Después del ALCA, primero con un análisis teórico y una discusión conceptual de las relaciones internacionales utilizando el marco desarrollado en el capítulo II, en el que se incluyen conceptos y proposiciones teóricas no incluidos deliberadamente entonces.

Terminamos el capítulo con una discusión actual sobre la posibilidad, viabilidad y conveniencia de la integración en el inicio de la tercera década del siglo XXI siendo este un cuarto y adicional subtema de este apartado basado en la actualización de la integración económica desde el punto de vista hemisférico.

2.

El Antes del ALCA y la Geopolítica Hemisférica de los Principales Actores

Antecedentes de la integración hemisférica y el ALCA

La aspiración, intensión y esfuerzos concretos para unir al Hemisferio Occidental no son recientes y datan de principios del siglo XIX con el Congreso de Panamá organizado por Simón Bolívar en 1826. Existen otros antecedentes de “intentos unificadores” con las propuestas del poco conocido Sebastián Francisco de Miranda y Rodríguez Espinoza, un militar y político venezolano del siglo XVIII.

Ya hacia finales del siglo XX, el proyecto del ALCA fue, como suele suceder, un proyecto producto de varias circunstancias particulares y únicas de su tiempo, pero también de decisiones personales, de la visión e intereses políticos de los jefes de estado y gobierno de los 34 países participantes y también de actores gubernamentales e institucionales y sociales que no solo participaron directa o indirectamente en las negociaciones, sino que también lo hicieron en el ámbito político internacional, político regional y subregional y circunstancias políticas internas de los países participantes.

Dada esta superposición de las necesidades de Estados Unidos por un Tratado de Libre Comercio plus” valdría hacerse las siguientes preguntas: ¿Por qué Estados Unidos decidió integrarse en un esquema con 33 naciones tan diversas y a las que históricamente había considerado de poco interés económico y en el que el único factor común de interés es la ubicación geográfica en el mismo continente? ¿Cuáles fueron las razones que explican el inicio de las negociaciones del ALCA? ¿Cuáles las condiciones políticas internas en Estados Unidos? ¿Cómo se formaron las preferencias de Estados Unidos y los de otros actores para decidir a favor de la integración y las motivaciones particulares de los presidentes involucrados particularmente de los estadounidenses George W.H. Bush (padre), William Clinton y George W. Bush (hijo) para buscar el ALCA?

El punto de partida más significativo para tratar de contestar estas y otras preguntas que consideramos relevantes podemos ubicarlo en 1990 con la publicación del **Enterprise for the Americas Initiative** (Iniciativa Empresa para las Américas, IEA), también conocida de manera más sencilla, pero al mismo tiempo más imprecisa, por la connotación política que se le diera como Iniciativa de las Américas (IA), proyecto que sería visto desde un principio como una extensión del Plan Brady de alivio de la deuda para los países latinoamericanos de los años ochenta.¹⁵¹

¹⁵¹Graham, C. (1991). The Enterprise for the Americas Initiative: A Development Strategy for Latin America? The Brookings Review, 9(4), 22-27. doi:10.2307/20080246

Este fue un plan de acción creado y promovido por el entonces presidente de Estados Unidos George H.W. Bush con el fin de unificar el Hemisferio Occidental para: “expandir la inversión y proporcionar algún alivio de la deuda a países de América Latina y el Caribe”.¹⁵²

Para lograr esta unificación el IEA contenía tres componentes: 1. El desarrollo de acuerdos de libre comercio, incluido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); 2. Crear un fondo de donación de 1,500 millones de dólares EE.UU. para apoyar la implementación de programas de reforma que serían utilizados para fomentar inversiones en los países del hemisferio; y 3. Implementar un programa de alivio de la deuda, ya que en la década anterior, el tema había sido la gran carga para el crecimiento y deterioro de condiciones sociales en América Latina y el Caribe.

Como puede verse, en su esencia este era en principio un programa de ayuda de comercio exterior entre los países mediante un acuerdo donde el TLCAN sería el modelo a seguir y uno más de los instrumentos o medios para lograrlo, sin que estuviera suficientemente claro cuál sería la ponderación de cada uno de los tres socios. Esta no es una observación menor trivial en este trabajo, debido a que en el segundo momento del proyecto ALCA se anuncia el inicio de las negociaciones en la I Cumbre de las Américas en Miami, donde los objetivos de crear un fondo y la implementación del programa de alivio de la deuda desaparecen y se empieza a hablar solamente de libre comercio a través de un Acuerdo de Libre Comercio.

Este giro en el enfoque del proyecto original se explica por el sutil pero significativo cambio político en Washington con la llegada de una administración demócrata con William J. Clinton, con lo cual se pasa de un plan de ayuda y financiamiento, es decir, de transferencias de Estados Unidos a Latinoamérica a otro muy diferente de negocios teniendo como columna vertebral el comercio mediante el ALCA, pero sin considerar la amplitud de temas explícitos en este tipo de convenios.

Así, el IEA, que tenía intenciones de ayuda se convierte o se “desenmascara” para hacer un proyecto de comercio con la clara intención de hacer crecer la IED y los negocios estadounidenses de una manera segura a lo largo del continente. Esto significa un tercer punto importante en el ANTES del ALCA y el segundo gran cambio, ya que se pasa del intercambio comercial a un proyecto de transnacionalización del capital para beneficio de

¹⁵²Christopher M. Bruner (2002). Hemispheric Integration and the Politics of Regionalism: The Free Trade Area of the Americas (FTAA). Miami Inter-Am. L. Rev.1 Disponible en: <http://repository.law.miami.edu/umialr/vol33/iss1/2>

las empresas estadounidenses y canadienses, pero también abiertas a las de cualquier otro país de la región como las llamadas translatinas o también multilaterales.

Todo el plan de la IEA se sustenta jurídicamente en la “**Foreign Assistance Act o FAA**” (Ley de Asistencia Extranjera) una jurisprudencia estadounidense para promover la política exterior, la seguridad y el bienestar general de los Estados Unidos mediante la ayuda a países de América Latina y el Caribe. Tal legislación busca ayudar, más no responsabilizar, a Estados Unidos del desarrollo económico y social de la región e impulsar su seguridad interna y externa. Esta ley fue promulgada por primera vez en 1961, siendo Presidente John F. Kennedy, y sigue vigente al día de hoy, aunque como cabría de esperarse ha tenido sus respectivas enmiendas durante estos sesenta años de vigencia. A esta iniciativa también se le conocería como Alianza para el Progreso, un tema ampliamente discutido en las décadas posteriores.

Los detalles de la operación de la IEA están contenidos en la Parte IV de la Ley de Asistencia Extranjera, que establece lo siguiente:

“El propósito de esta parte (IV) es alentar y apoyar la mejora en la vida de la gente de América Latina y el Caribe a través de reformas orientadas al mercado y el crecimiento económico con acciones interrelacionadas para promover la reducción de la deuda, las reformas de inversión, la conservación basada en la comunidad y el uso sostenible del medio ambiente, la supervivencia y el desarrollo infantil. El Mecanismo apoyará estos objetivos mediante la administración de las operaciones de reducción de la deuda para aquellos países con gobiernos elegidos democráticamente que cumplan con las reformas de inversión y otras condiciones de política”.

Los criterios de elegibilidad además de ser país Latinoamericano y el Caribe dejan ver las preocupaciones y dudas de Estados Unidos respecto al comportamiento y respuesta de los países de la región y, de los que por su puesto descontaban a Canadá:

Cuadro 3.5. Contenido de la Ley de Asistencia Extranjera: Foreign Assistance Act, (FAA)

1) Gobiernos elegidos democráticamente. De ahí que Cuba fuera el único país del continente excluido en las negociaciones del ALCA situación que prevaleció a lo largo del proceso.
2) Gobiernos que no hayan dado apoyo repetidamente en actos de terrorismo internacional
3) Gobiernos que no hubieran dejado de cooperar en el control internacional de narcóticos
4) Gobiernos que no se hayan involucrado en consistentes patrones de violaciones internacionales de los derechos humanos y
5) Gobiernos que hayan hecho progresos significativos hacia arreglos con el FMI y sus programas de asistencia, ajustes sectoriales derivados de programas con el Banco Interamericano de Desarrollo, haber realizado considerables reformas de inversión, y llevado a cabo importantes y significativos progresos en programas de renegociación o reducción del principal o del servicio de su deuda.

Fuente: Elaboración propia

Como puede verse, la elegibilidad no era una demandante ni tampoco se hablaba de grandes compromisos y responsabilidades, lo que interesó y convenció a muchos de los países de la región. En lo político, la región tenía un esperanzador retorno de la democracia, a partir de que se vivía la “tercera ola democratizadora”.¹⁵³

Estos eran los importantes antecedentes, arreglos, conformaciones institucionales e intereses de Estados Unidos en el que se fue dibujando el ALCA y que dejaban ver un corto y largo plazo los motivos y las complejas metas contenidas en el FAA y en su manual operativo el IEA.

Contexto internacional

En el contexto internacional, el mercado y la democracia habían ganado aparentemente la batalla histórica contra los regímenes totalitarios, pero la implantación del nuevo modelo orientado al mercado no tenía las condiciones necesarias para su implementación, aunque sí algo a su favor como condición indispensable: en su mayoría países con regímenes políticos habían sido elegidos de manera democrática, los cuales no veían mal el plan de

¹⁵³Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

liberar sus economías, promover el ingreso de capitales e implementar una serie de reformas dados los malos resultados económicos de los años ochenta.

En el contexto histórico mundial, los factores a considerar eran la recién inaugurada Era de la Posguerra Fría por la caída del Muro de Berlín, el desmembramiento de la URSS junto con la cortina de hierro, y el surgimiento del sudeste asiático como una zona de crecimiento económico que comenzaban a perfilar la estructura del inicio de la década de los años noventa y el final del siglo XX.

El sistema económico internacional también jugó su papel, ya que tampoco mostraba signos de estabilidad por las reminiscencias del comportamiento del mercado petrolero, las negociaciones pendientes de reestructura de la deuda externa, la transición de las economías de Europa del Este y la no menos significativa integración de los mercados financieros internacionales que permitieron mayores flujos de capitales en varios sentidos que derivaron en la entonces y todavía reciente crisis financiera de 1987.

En Europa en particular, resultaba significativa la unión de las dos Alemania en el año de 1990 y todavía más trascendente para el futuro del viejo continente la firma en 1992 de los Tratados de Maastricht, en los que se comprometían a dar un paso definitivo en la integración al unificar su política exterior, su política de defensa y dar pasos significativos en las negociaciones para la unión monetaria y la creación del Banco Central Europeo. Con tales compromisos, la Comunidad Económica Europea daba pasos hacia el esquema de integración más avanzado en el mundo.

Este sería un elemento significativo en la continuidad del ALCA toda vez que la principal amenaza comercial y de competencia para Estados Unidos dada la débil situación económica eran esos avances en la integración Europa.

Mientras estos hechos ocurrían, el comercio internacional de mercancías, como indicador de la mayor interdependencia, creció de 2 trillions de dólares a nivel mundial a 3 trillions de dólares de 1980 a 1989, siendo la tasa de crecimiento anual del 4 por ciento anual principalmente de productos manufacturados.

En esos años el sistema multilateral del comercio representado por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) también pasaba por un mal momento: la Ronda Uruguay que había iniciado pocos años antes en 1986 se encontraba en su segundo periodo de negociaciones con temas que la mantenían en crisis.¹⁵⁴

¹⁵⁴Bagwathi J. (1998). *The Uruguay Round and Beyond*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. ISBN: 978-3-662-10415-6

Este se explicó por una mayor diferenciación en productos manufacturados, un mayor comercio intraindustrial, el crecimiento del ingreso en las economías desarrolladas, la consolidación del comercio en economías del sudeste asiático y la mayor presencia en las actividades comerciales y productivas de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) ya desarrolladas al principio de este capítulo.

Sin embargo, a pesar del estancamiento, en el sistema multilateral del comercio comenzaba una nueva era de interdependencia y cooperación a partir del año 1990. La composición del comercio mundial y regional empezó a cambiar de uno basado principalmente en productos primarios a otro con una mayor composición de componentes y productos terminados de las manufacturas.

El relajado sistema de tipo de cambio emanado de la crisis de principios de los años setenta se convirtió en un factor determinante para el funcionamiento del sistema financiero internacional y del sistema económico en el mundo lo que permitió no solo cubrir las necesidades financieras de los mercados y las empresas internacionales, sino cubrir las necesidades de financiamiento de varias economías. Este era un hecho importante, toda vez que el tipo de cambio ya no se usaría para cubrir los desajustes de las balanzas de pagos, una política recurrente en los países de la región desde la década de los setenta.

Por su parte, los mercados financieros de las mayores economías de la región fueron integrados a la nueva dinámica del capital internacional, lo que generó el crecimiento de la liquidez a nivel internacional y al endeudamiento externo de los países de la región tuvo un impacto en su crecimiento produciendo un mayor flujo de estos.

El proteccionismo y la liberación comercial fueron entonces dos caras de una misma moneda. El proteccionismo de la década seguía siendo mayormente a través de aranceles, pero empezaron a ser más comunes las restricciones mediante mecanismos diferentes, como las restricciones voluntarias a las exportaciones, un mecanismo poco usado en el que un país solicita que sus contrapartes reduzcan sus ventas externas a un país que lo solicita a cambio de no imponerle restricciones cuantitativas (aranceles) como cuantitativas (cuotas y otros instrumentos cualitativos).

Debido a la crisis por la que pasaba el multilateralismo comercial, la integración en su versión comercial, al igual que la financiera, se extendía en varias regiones del mundo con las vísperas de la consolidación del mercado europeo y su ampliación, el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá y el esquema de cooperación surgido en el pacífico asiático: APEC y ANSEAN que adquirirían fuerza con lo que la tendencia a la cooperación mediante

la creación de bloques se convertiría en una tendencia que llegaría para quedarse por muchos años y que daba la bienvenida también a esquemas como el ALCA.

Todo esto sería importante, al igual que el impacto e implementación del Consenso de Washington, como el conjunto de medidas diseñadas para la región como vehículo a la estabilidad y el desarrollo.

América Latina

En los momentos en que Estados Unidos anunciaba la intención de negociar el ALCA, la región de América Latina trataba de salir de la década perdida explicada por la crisis de la deuda externa, la profundización de los históricos atrasos sociales y sectoriales de la región, los reacomodos políticos en varios países y la relación de distanciamiento entre Estados Unidos y algunos países por temas vinculados a la seguridad, asociada principalmente a las amenazas del narcotráfico y en ese entonces en menor medida del terrorismo.

Los tiempos económicos no eran los mejores para la región, si se considera que la tasa de crecimiento en América Latina de los años setenta había sido de 5.5 por ciento anual a pesar de la turbulencia y la crisis internacional y financiera mundial; sin embargo, para la década de los años ochenta el crecimiento promedio de la producción fue de tan solo de 1.0 por ciento, en tanto, que el PIB per cápita se había reducido en 10 por ciento del inicio de una década (1980) al final de la otra (1990).¹⁵⁵

Otras amenazas latentes para las economías de la región se reflejaban en los recurrentes déficit de cuenta corriente, que llevaban a desajustes en la balanza de pagos y a problemas de salida de capitales y crisis devaluatorias frecuentes y casi comunes en toda la región durante esos años de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Por si no fuera suficiente, experimentaban al mismo tiempo fuertes desequilibrios fiscales derivados de la pesada carga que significativa pagar el principal y los intereses de la deuda externa acelerados por los incrementos en la tasa de interés internacional durante esos años finales de la década de los años ochenta y la que iniciaba de los años noventa.

En esos términos, la región se encontraba en la transición hacia un modelo de economía abierta, intentando dejar el modelo de sustitución de importaciones, también conocido como regionalismo cerrado, y en medio de un proceso de industrialización tardía mal

¹⁵⁵Organización de Naciones Unidas, Secretariado (1990). World Economic Outlook 1990, Nueva York Julio. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/PDFs/WESS/1990wes.pdf>

implementada que le impedía a los países competir en los mercados internacionales de manufacturas, ya que las estructuras productivas de varios de los países continuaban con sistemas económicos todavía asentados en sectores primarios o dependientes de la exportación de bienes con bajo valor agregado, por lo que su vulnerabilidad a las fluctuaciones de los mercados internacionales es una constante debido a la caída de los precios de las materias primas y commodities como el azúcar, el café, los bananos y el petróleo, en el mejor de los casos.

Durante esa década de los años ochenta, las materias primas de la región experimentaron significativas caídas que, además de comprometer el cumplimiento de sus compromisos financieros internacionales, dejaron un deterioro de sus términos de intercambio en un 25% entre 1980 y 1988. Organización de Naciones Unidas, Secretariado (1990).¹⁵⁶

Los países de la región también venían saliendo de una primera ola de costosas reformas estructurales para salir de difíciles crisis hiperinflacionarias y por las que fueron obligados a programas de ajuste basados en controles del gasto, liberalización comercial, reconversión industrial y permitir la entrada de flujos de inversión, obligándolas a realizar profundos cambios institucionales, una exigencia para la que no todos estaban preparados pero que fueron orillados a estrictos programas con el FMI que tenían como origen la implementación del Consenso de Washington.

Dada esta situación, el futuro de la región no era nada prometedor en ese momento, pero se crearon en poco tiempo los instrumentos para mejorar las condiciones de rezago económico y social históricos del hemisferio con el IEA (FAC), el Consenso de Washington a finales de 1989 con el IEA en 1990 y formalmente como el capítulo final de esa serie: el impulso del ALCA en 1994.

En el caso del entonces proyecto del ALCA, se veía como una esperanza para algunos, a pesar de las grandes asimetrías entre los países participantes, y como el camino para acceder a capital, tecnología y un inmenso mercado con países como Estados Unidos, Canadá, Brasil y México como los más atractivos. Sin embargo, la desconfianza, las resistencias, las dudas y los intereses eran muchos.

Sin estar completamente seguros del futuro y los potenciales beneficios, así como de las circunstancias económicas, políticas y sociales, los países de la región se vieron obligados a dejar de lado los efectos de la crisis, el regionalismo cerrado y enfrentar de

¹⁵⁶World Economic Outlook 1990, Nueva York Julio. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/PDFs/WESS/1990wes.pdf>

manera inmediata la demandante competencia provocada por la globalización y las presiones de grupos de interés al interior de los países de la región para así embarcarse en una aventura con la potencia hegemónica continental y mundial.¹⁵⁷

Adicionalmente, también jugó como aliciente el efecto demostración llamado NAFTA que se veía de dos maneras: un temor de los países, particularmente de los miembros de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) por la posibilidad de perder sus preferencias comerciales y arancelarias, y por otro por la “ilusión” que representaba ampliar los beneficios a otros temas sin la correspondiente responsabilidad de la reciprocidad.

América Latina iniciaba en esa primera década de los años noventa del siglo pasado una nueva etapa en su proceso de integración al pasar del regionalismo cerrado al regionalismo abierto, primero a través de políticas de apertura comercial, ya sea ingresando al entonces GATT como fue el caso de México unos años antes o simplemente decidiendo abrir sus fronteras de manera unilateral y sin pedir nada a cambio, como sucedió con economías importantes de la región: Brasil, Chile, Colombia y Perú.¹⁵⁸

De esta manera, el continente entra en un periodo con dos tendencias parecidas pero contradictorias: por un lado, un regionalismo abierto con múltiples acuerdos parciales tanto regionales como subregionales tanto recientes como renovados TLCAN, MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM que también contribuirían al fracaso del ALCA por generar un efecto sustitutivo a esta integración hemisférica.

Es justo en esos años que ese regionalismo abierto se endurece y se convierte en uno de alto contenido político e ideológico radical, lo que acentuaría los comportamientos similares de la física, es decir hacia la desintegración. Sería hasta el primer quinquenio de la década siguiente cuando se enfrentarían proyectos como el ALBA-TCP y el MEROSUR contra el ALCA e indirectamente el TLCAN y los demás acuerdos regionales y subregionales por su claro efecto atomizador.

No podemos dejar de mencionar que ambos tienen una fuerte carga filosófica, ideológica y política, siendo la integración hemisférica con mayor orientación económica por sus objetivos comercial y de inversión, es decir, liberal o neoliberal, y por su parte, la integración fragmentada e ideologizada sustentadas en una mezcla de las llamadas teorías de izquierda.

¹⁵⁷Schoot J. Jeffrey (2005) Does the FTAA have a future? Institute for International Economics.

¹⁵⁸Sanahuja (2008-2009). Del “Regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”, Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. CRIES Buenos Aires, Argentina

Es en ese momento de inicio de los primeros acercamientos en la región que en 1991 se firma el acuerdo del Jardín de las Rosas (Rose Garden Agreement, RGA) entre Estados Unidos y los cuatro países del Mercosur (1+4), siendo George Bush presidente, y con él se iniciaba un nuevo punto de partida para las relaciones comerciales y de inversiones en el hemisferio por ser un proyecto planteado antes del TLCAN.

Este acuerdo también era novedoso en su momento debido a que se pasaba de los acuerdos bilaterales a un marco que permitía la participación de un número amplio de países y significaba un primer paso hacia una etapa inicial de integración para conformar una zona de libre comercio en el continente americano.

Las dudas y críticas al RGA no se hicieron esperar, sobre todo por la experiencia reciente de una política comercial con tendencia proteccionista de Estados Unidos en diferentes productos, sectores y países del continente y al mismo tiempo dejar paso para generar un mayor interés en el ALCA.

Estados Unidos

Previo al lanzamiento de la propuesta formal para la conformación del ALCA en 1994, las condiciones políticas, hemisféricas e internacionales en Estados Unidos no estaban dadas para un proyecto de alcance continental. Se pasaba por un momento de entusiasmo por salir vencedor de la Guerra Fría, la cual se contabilizaba como la segunda gran guerra que había logrado a favor en el siglo XX, pero su compromiso con el desarrollo de sus futuras y potenciales contrapartes no estaba claro.

Sin embargo, en lo interno, la economía tenía dificultades y una amenaza de caer en recesión junto a presiones inflacionarias significativas de corto plazo, explicadas principalmente por el crecimiento del déficit fiscal, tema este que lo perseguiría a lo largo de las siguientes décadas.

Durante esos años, esto es, finales de los ochenta, no solo el déficit fiscal era una preocupación, sino el mismo déficit comercial derivado de la apreciación del dólar frente a sus principales competidores, en ese entonces a países como Alemania y Japón, que reflejaban la pérdida de competitividad de las exportaciones combinada con un incremento de las importaciones totales. A pesar de sus desfavorables resultados comerciales con el exterior, Estados Unidos favoreció la creación del ALCA mediante la expansión del TLCAN.

Esto, le permitió a Estados Unidos posicionarse como un guardián del ALCA, ejerciendo una gran influencia sobre la determinación particular de liberalización comercial y de quién entraría o no; muestra de ello sería la exclusión desde principio a fin de Cuba.

Estados Unidos venía tratando de solucionar simultáneamente varios problemas de sus desequilibrios económicos y financieros que arrastraba desde el corto y el largo plazo: el dólar se había apreciado en el periodo entre 1980 y 1985, y nuevamente en 1989 intentaba salir de los efectos posteriores a la crisis financiera de 1987 en el que varias empresas habían perdido un significativo valor en sus activos y en el plano comercial el gobierno intentaba cubrir su desequilibrio comercial que en los siguientes años se había multiplicado: 1980: 25 mmdd; 1987: 160 mmdd; 1988: 127 mmdd; 1989: 113 mmdd.

Adicionalmente, las importaciones superaban las exportaciones en 11 por ciento en 1980 pero crecieron a 69 por ciento en 1987 para bajar a un todavía alto 31% en 1989.¹⁵⁹

El déficit comercial se atribuía al déficit fiscal, lo que convertía a Estados Unidos en el principal país prestamista y deudor mundial. Las discusiones giraban en torno a dos preguntas: si esto sería sostenible en el tiempo y si ello representaba una fortaleza o una debilidad de la economía estadounidense. Esto debido a los riesgos que implicaba el que los flujos de capital externos se detuvieran. En 1981 el déficit fiscal era el equivalente a 2.4% del PNB en 1985 a 5.0% del PNB. En 1982 sumaba 125 mmdd y para 1986 el monto ascendió a 200 mmdd.

La Autoridad de Promoción Comercial (PTA) es un procedimiento legislativo que el Congreso de los Estados Unidos otorga al presidente y permite a la administración que lo solicita negociar acuerdos comerciales sin interferencias. Los miembros aún pueden votar sí o no en un acuerdo comercial, pero no pueden cambiar ningún elemento o obstruirlo para retrasarlo. Por esta razón, también se conoce como legislación comercial de vía rápida o “fast track”.

Aunque los formuladores de políticas estadounidenses a favor de la liberalización comercial hemisférica han logrado algunos éxitos sin ella, se reconoce ampliamente que la ausencia de una autoridad de vía rápida compromete la credibilidad de los Estados Unidos, y, por lo tanto, perdió influencia en las negociaciones comerciales internacionales, lo que la convirtió en uno de los varios puntos débiles que las contrapartes sabían y que fueron aculándose.

¹⁵⁹Ibid. Organización de Naciones Unidas, Secretariado (1990).

El senador Max Baucus en su momento advirtió sobre el tema que: "a medida que la Administración comienza su esfuerzo por ganar autoridad para negociar por la vía rápida, espero que reconozcan la escritura en la pared: nuevos acuerdos comerciales o concesiones de vía rápida que ponen en peligro leyes comerciales clave de Estados Unidos, como la ley antidumping, la ley de derechos compensatorios, la Sección 201 y la Sección 301, no obtendrán el apoyo del Congreso".

Cuadro 3.6. Grados y modalidades de integración

Zona de Libre Comercio (ZLC)	Libre movilidad de mercancías
Acuerdo de Complementación Económica (ACE)	Libre tránsito de mercancías para uno o varios sectores
Unión Aduanera (UA)	Basada en un Arancel Externo Común
Tratado de Libre Comercio (TLC)	Contienen temas económicos y financieros vinculados al comercio la inversión, la propiedad intelectual, servicios, salvaguardas, compras de gobierno y otros temas relacionados
Acuerdos Económicos de Negocios (AEN)	Tratados de Libre Comercio con cláusulas políticas, sociales y/o derechos humanos
Mercado Común	Libre movilidad de mercancías y servicios
Unión o integración Económica	Libre movilidad de todos los factores de la producción, moneda única y misma política económica para lo fiscal y monetario
Integración completa	Económica, política y de política exterior

Fuente: Elaboración propia

2.

El Durante del ALCA: El Largo Proceso de Negociaciones Internacionales (1994-2005)

¿Cómo fueron, organizaron y evolucionaron las negociaciones del ALCA? ¿Cuáles fueron las etapas del proceso de negociación? ¿Por qué fracasaron las negociaciones del ALCA? ¿En el proceso de negociación, las diferencias entre los países eran técnicas, ideológicas, políticas y en qué temas en particular? ¿Cuáles eran las negociaciones y el tipo de estas?

¿Cuáles fueron los puntos clave y de quiebre en las negociaciones? ¿Qué tan determinante o no fue la estrategia de negociación de Estados Unidos a lo largo del proceso, pero

particularmente al inicio? ¿Qué tan determinante o no fue la estrategia de negociación de los principales países opositores a lo largo del proceso, pero particularmente al inicio y al final?

Las negociaciones del ALCA pueden y deben analizarse como un proceso con orden cronológico en el que se dieron en total 8 Cumbres Ministeriales entre 1994 y 2005, periodo durante el cual podemos identificar al menos tres etapas a lo largo de esos 10 años.

Una primera etapa sería aquella que inicia con la declaratoria de Miami y que llega hasta la Cuarta Cumbre en Costa Rica (1994-1998), en la que se pusieron las bases para el posterior proceso de negociación. En esta, se crearon las reglas operativas y los grupos de trabajo para la negociación, un periodo a nuestro juicio largo, ya que resultan excesivos cuatro años simplemente para poner las reglas del juego.

Una segunda etapa en la que se dieron las negociaciones de los diferentes temas va de la Quinta Cumbre que se celebra en Toronto en 1999 hasta la Octava Cumbre llevada a cabo en Miami en el año 2003, en donde destaca como resultado un tercer borrador del ALCA muy avanzado y prácticamente listo para su aprobación y firma, solo en corchetes y sin aprobar temas como la agricultura.

Y una tercera fase en la etapa del proceso se da ya fuera del marco formal de las negociaciones entre 2003 y 2005, en el que las relaciones entre los países entran en una dinámica política fuera del marco ministerial sino en el contexto de la Cumbre de las Américas, esto ocurrido en Mar del Plata Argentina a finales del 2005 y en la que se hace la declaratoria formal e informal de su “entierro”.

Durante la primera fase o etapa preparatoria que va de 1994 a 1998, los 34 Ministros responsables del comercio formaron doce grupos de trabajo para identificar y analizar las medidas relacionadas con el comercio e identificar posibles enfoques para las negociaciones.

Los resultados del trabajo preparatorio de los Grupos fueron puestos a la disposición del público. Se celebraron cuatro reuniones ministeriales durante la fase preparatoria: la primera tuvo lugar en junio de 1995 en Denver, EE. UU.; la segunda en marzo de 1996 en Cartagena, Colombia; la tercera en mayo de 1997 en Belo Horizonte, Brasil y la cuarta en marzo de 1998 en San José, Costa Rica.

Si bien los antecedentes significativos del ALCA los encontramos pocos años antes, los esfuerzos para integrar las economías de las Américas en un área de libre comercio iniciaron formalmente en la Cumbre de las Américas en la ciudad de Miami, Estados Unidos en diciembre de 1994. En ese entonces, los Jefes de Estado y de Gobierno de las

34 democracias de la región, todas excepto Cuba, acordaron la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas, o ALCA, en la cual se comprometían a eliminar progresivamente las barreras al comercio y la inversión.

Dada la complejidad que significa acordar sobre múltiples temas con tal diversidad de países e igualmente variedad de diferentes intereses, los participantes, con Estados Unidos al frente, acordaron un plazo de 10 años para terminar las negociaciones en 2005 y eventualmente poner en marcha el acuerdo de manera inmediata en esa fecha.

El plazo, que aparentemente es un dato más, resultó ser uno de los más puntos cruciales para su futuro. En primer lugar, debido a que se le ponía un plazo terminal y se descartaba la posibilidad de continuar con las negociaciones en caso de que hubiera más precisiones que hacer y negociar: y segundo, pero más importante, porque no se pensó y previó que las condiciones económicas, internacionales, institucionales, pero sobre todo políticas cambiarían al final del proceso, ya muy en el límite del plazo para concluirlo.

Y es que en el transcurso de esos 10 años los cambios cualitativos y cuantitativos resultaron demasiado importantes para la conclusión y eventual resultado. Tal error de cálculo en el plazo y la falta de previsión de la dinámica política regional y subregional social en la región fueron factores determinantes en su destino que al final del día se convirtió en una falla estratégica estructural.

Siendo de tal magnitud el impacto del plazo cabría entonces preguntarse: ¿porqué 10 años? ¿Por qué no menos? ¿Por qué no extender el plazo de negociaciones y dar el tiempo necesario para concluirlo? Parece ser que la misma complejidad, las renuencias intencionales y la desconfianza eran suficientemente grandes como para justificarlos, pero realmente la explicación tiene que ver con una diferencia en los intereses de los principales actores participantes y a la misma complejidad que significaba la integración.

A esta situación hay que agregar que la perspectiva de la continuidad de las administraciones republicanas o la impermeabilidad del proyecto al paso del tiempo mostraron un exceso de confianza de Estados Unidos y el cambiante comportamiento social y político de los que serían sus futuros socios comerciales. Podría decirse inclusive que Estados Unidos pecó de un optimismo y excesos de confianza no visto hasta ese entonces en la política comercial y exterior estadounidense.

Como sabemos, el plazo efectivamente terminó cumpliéndose, pero las negociaciones no lo hicieron de la manera originalmente planeada precisamente porque parece que no estaba en las expectativas de Estados Unidos el fracaso. De ahí que el establecimiento de la fecha de término, además de no estar planeada parece haberse establecido de manera

aleatoria o incluso uno podría pensar que caprichosamente por el entonces presidente William Clinton.

En ese entonces se pensó que se lograrían avances sustanciales en el establecimiento del ALCA para el año 2000, por lo que en la I Cumbre de las Américas los jefes de Estados instruyeron a sus respectivos equipos negociadores a que promovieran la adopción rápida de una serie de medidas iniciales para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas que se encuentran contenidas en la Declaración de Principios y el Plan de Acción de la Cumbre de Miami (PACM).

Ya en ese entonces se empezaba a escuchar de manera más frecuente y hacerse común en los círculos políticos, diplomáticos y mediáticos en el continente el lenguaje hemisférico y a extenderse principalmente a los principales intereses de Estados Unidos focalizados en los ámbitos de la economía, las finanzas y la inversión en ambas modalidades: directa como de cartera por lo que ya se hablaba de la “economía hemisférica”.

De ahí que el PACM abordara una amplia gama de preocupaciones más allá del comercio, con objetivos que incluían la promoción de la democracia, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, la eliminación de la pobreza, el acceso universal a la educación y al logro de la igualdad de género, todo ello muy en referencia a la Iniciativa de las Américas y diferente a lo que pretendía el Consenso de Washington.

Primera Etapa del Proceso de Negociación: La Construcción de una Institución Intergubernamental.

Pensando en la experiencia europea, una de las primeras preguntas que nos hicimos fue intentar explicar por qué se decidió por un Tratado de Libre Comercio plus, esto es, combinado con características de un Acuerdo de Negocios que a todas luces parecía ambicioso. ¿Por qué no empezar con uno o varios sectores económicos en un esquema ya conocido como los Acuerdos de Complementación Económica? La respuesta parece ser la premura de Estados Unidos y sus socios, Canadá y México por extender el TLCAN a todo el hemisferio.

En esta primera etapa, las negociaciones del ALCA se desarrollaron de acuerdo con una estructura determinada por sus miembros que garantizaba una amplia participación de todos los países. Tanto la Presidencia, la Vicepresidencia y la sede de las negociaciones, así como los diversos grupos de negociación, comités y grupos de liderazgo, se rotarían entre los países participantes para darle transparencia al proceso, situación que, en el

agregado, cuando se evalúa el proceso, no resultó en uno de los elementos más importantes de diferencias críticas que lo llevaran al fracaso.

Uno de esos primeros y significativos acuerdos que se decidieron al inicio los países fue que la Presidencia de las Negociaciones se rotara aproximadamente cada dieciocho meses o al concluir cada Reunión Ministerial, para lo cual se designaron a diferentes países para los períodos sucesivos durante las negociaciones.

Como primer e importante paso de organización los países decidieron establecer primero una estructura de negociación y establecer parámetros para la agenda, y solo entonces negociar la esencia del ALCA a través de esa estructura predefinida esto es, se pusieron los “cómo” antes de los “qué” en las negociaciones, lo que terminó no siendo un componente determinante en su éxito o fracaso.

Al mismo tiempo, los negociadores en su mayoría eran los Ministros o Secretarios de Comercio y Economía, y establecieron inicialmente una serie de "grupos de trabajo", encargados de recopilar datos y hacer recomendaciones sobre cómo estructurar eventuales negociaciones, lo cual le daba no solo seriedad a las negociaciones sino un impulso importante si los responsables de estos temas se comprometían con los resultados.

También en esa etapa de organización fue importante la inclusión de actores institucionales externos, pero con destacada presencia en el área que constituye un primer grupo. Así, desde un principio se conformó un órgano de organización y cohesión denominado Comité o Comisión Tripartita (CT), el cual estaba integrado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sus tareas serían brindar apoyo analítico, asistencia técnica y estudios relevantes dentro de sus respectivas áreas de competencia, aunque en ocasiones no fue menor su gestión política para intentar conciliar posiciones.

Primera Reunión Ministerial de Comercio, Denver, EE. UU., Junio de 1995

En la primera reunión, celebrada en Denver en 1995, los ministros responsables de comercio del ALCA establecieron una agenda y crearon grupos de trabajo para comenzar las tareas preparatorias con miras a las negociaciones. Tales grupos, identificados por su temática, eventualmente se convirtieron para la cuarta reunión ministerial en los grupos de negociación del ALCA y en los cuales todos los países tenían la posibilidad de poder participar. Con ello, se cumplía un importante principio de inclusión, ya que se ponían en

un mismo nivel de participación a los grandes países, por ejemplo entre los 3 de Norteamérica, con los más pequeños del continente.

De los primeros encuentros surgieron un total de siete temas con igual número de países interesados en liderar sus negociaciones.

<i>Cuadro 3.7. Temas Originales de las Negociaciones del ALCA</i>	
Temas Originales	Países Coordinadores
Acceso a mercados	El Salvador
Procedimientos aduaneros	Bolivia
Inversión	Costa Rica
Normas y barreras técnicas al comercio	Canadá
Medidas sanitarias y fitosanitarias	México
Subsidios, antidumping y derechos compensatorios	Argentina
Economías más pequeñas	Jamaica

Fuente: I Reunión Ministerial del ALCA (http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Denver/denver_s.asp)

Estos grupos de trabajo que contenían la estructura básica de las negociaciones eran importantes, ya que sería en ellos donde realmente se discutirían los temas tanto técnicos como políticos y en los cuales prevalecía la centralidad de Estados Unidos apoyado por países como Canadá y México. Del otro lado de las negociaciones se conformaba un grupo de países liderado por Brasil que trataba de formar una coalición para hacerles frente con una estrategia en bloque.

Un segundo actor emergente surgió de las demandas de la sociedad civil organizada, quienes pidieron desde un inicio ser escuchados y a los que por tanto se tuvieron que convocar a las reuniones ministeriales. A voluntad de los países, las sedes de las sesiones anuales de los ministros de comercio reflejarían la practicidad e intensidad de Estados Unidos por tomar el liderazgo de las negociaciones y también la iniciativa de los países por ser sedes de las subsecuentes negociaciones, lo que dejaba claro el compromiso e interés de muchos de los participantes, pero también del protagonismo y estrategia de los países de la región.

En este primer encuentro se reafirmaron los plazos establecidos apenas seis meses antes en Miami para tener avances sustanciales, tener terminado un primer borrador del acuerdo para el año 2000 y concluir en el año 2005 las negociaciones, para que a partir de los acuerdos logrados y firmados en un documento se pudieran empezar a eliminar progresivamente las barreras al comercio y la inversión y con ello se pudiera avanzar en otros temas del desarrollo del interés de las economías más pequeñas.

Otro de los puntos acordados fue establecer que las negociaciones del ALCA se basaran y tomaran en cuenta los acuerdos subregionales y bilaterales existentes entre los que destacaban los que se pueden ver en el cuadro 3.8.

<i>Cuadro 3.8. Acuerdos de Integración en las Américas y Acuerdos Bilaterales vigentes a 1995</i>
Acuerdos Regionales y Subregionales
El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994-30 Junio 2020) – Tratado México, Estados Unidos y Canadá (1 Julio 2020 –vigente)
Plan Puebla Panamá (2001-2008)-Proyecto Mesoamérica (2008-vigente) Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
El Mercado Común del Sur (MERCOSUR,1991 a 1995-vigente 2020)
El Pacto Andino (PA,1969)-Comunidad Andina (CAN,1996-vigente 2020)
El Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960-SICA 1993, vigente 2020)
La Asociación de Libre Comercio del Caribe-Comunidad del Caribe (CARIFTA, 1969-CARICOM, 1973-vigente 2020)
La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio-Asociación Latinoamericana de Integración (ALAC, 1960-ALADI, 1980-vigente 2020)
Grupo de los tres (México, Colombia y Venezuela, 1996-salida de Venezuela el 2006)
La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (1984-finaliza en 2008)
Sistema Generalizado de Preferencias UNCTAD (1971-vigente en 2020)
Ley Andina de Preferencias Arancelaria Andina (ATPA, 1991- APTDEA, 2002-termina 2008)
Asociación de Estados del Caribe (AEC-1994-vigente)
Acuerdos Bilaterales
Chile-Ecuador (1995)
México- Chile (1990)
México-Costa Rica (1995)
México Bolivia (1995)
Ampliación de la Comunidad del Caribe (integración de Suriname), (1995)

Fuente: Elaboración propia

El éxito del caso europeo estimuló varios de estos ensayos de integración económica en diversos grupos de países en vía de desarrollo como herramienta para ayudar a su propósito de desarrollo económico. Sin embargo, todas estas tentativas habían tenido solo un éxito parcial o un completo fracaso.

El Mercado Común Centroamericano (MCCA), establecido en 1960 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que se disolvió en 1969 y revivió en 1990

en realidad no había tenido significativos resultados e impacto en el desarrollo de esa región.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), constituida en 1960 por México y la mayor parte de los países de Sudamérica, y su subgrupo el Pacto Andino, constituido por Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela en 1969; del cual en 1973 Chile se retira), que aspiraba a acelerar el proceso de integración y establecer un mercado común; en 1978 la ALALC fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Asimismo, desde finales de la década de los 80 se originaron nuevos mercados de integración en América Latina como el Grupo de los 3 (G-3), conformado por Colombia, México y Venezuela, del que se saldría este último en 2006, y el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), conformado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay también con una latente posibilidad de disolución.¹⁶⁰

Al tiempo que se reconocían los acuerdos previos en materia de comercio e inversión, las naciones participantes de esta primera reunión declararon también que el ALCA tendría que tener congruencia plena con los acuerdos multilaterales en particular se comprometieron a considerar las disposiciones del Acuerdo Constitutivo de la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo de la OMC) en particular con el Artículo XXIV del GATT y en su Entendimiento en la Ronda Uruguay y el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

Ello implicaba considerar el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de Miami al no imponer barreras arancelarias y no arancelarias y manifestar este compromiso global para que otras naciones fuera del área conocieran de las pretensiones y alcances del acuerdo que se estaba gestando.

Se le pediría a la también recién conformada Comisión Tripartita elaborar un Informe preliminar a manera de diagnóstico de las condiciones prevalecientes relacionadas con el comercio y la inversión con el fin de ir desde ese momento destrabando temas esenciales como el acceso a mercados, los del sector primario y las diferencias por el tamaño de las economías.

Justamente es que desde estas primeras negociaciones que se reconocen desde un principio las diferencias en los niveles de desarrollo y el tamaño de las economías, por lo

¹⁶⁰CRIES Anuario 2007. Recuperado desde:
<https://web.archive.org/web/20160306132255/http://www.cries.org/contenidos/anuario-integracion-2007.pdf>

que se comenzarían a buscar los medios para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar la integración de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo.

También se consideraba la participación del sector privado en las negociaciones, por lo que se tomarían en cuenta durante esas primeras negociaciones dos temas relevantes relacionados con el comercio y la inversión: medio ambiente y derechos laborales.

Recordemos que la iniciativa de las Américas (IA) era originalmente un plan para promover la inversión por lo que los acuerdos en esa materia eran de suma importancia particularmente para Estados Unidos y Canadá, por lo que en ese primer encuentro acordaron realizar un inventario de los acuerdos y tratados sobre inversión existentes en la región, y de la protección estipulada en los mismos y con ello determinar áreas de coincidencia y divergencia con tal de hacer posteriores recomendaciones.

La OEA presentó un informe inicial sobre sus actividades mediante la Comisión Especial sobre Comercio (CEC) y elaboró también un compendio y análisis comparativo de los acuerdos de integración en el Hemisferio, así como un estudio preliminar de los aranceles y reglas de origen.

Segunda Etapa del Proceso de Negociación: Las Estrategias, Temas, Organización y Grupos de Trabajo, Estructura y Actores Clave de las Reuniones Ministeriales

La Segunda Reunión Ministerial de Comercio, Cartagena, Colombia, Marzo de 1996¹⁶¹

Al tiempo que se reafirmaban los primeros compromisos, enfoques, plazos y responsabilidades en la primera reunión ministerial, durante la segunda reunión de ministros, celebrada en Cartagena, una de las primeras decisiones fue crear cuatro nuevos grupos de trabajo en las siguientes áreas:

Compras del sector público	Estados Unidos
Derechos de propiedad intelectual	Honduras
Servicios	Chile
Política de competencia	Perú

Fuente: Elaboración propia

¹⁶¹http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Cartagena/Cartagena_s.asp

También se definió una dinámica más precisa para las siguientes reuniones y se acordó que los viceministros o subsecretarios de comercio, quienes de manera operativa realizarían las negociaciones en su parte técnica, se reunieran por lo menos en tres ocasiones. Nuevamente, se le pidió a la OEA recopilar información sobre los mecanismos de solución de controversias que se utilizan en los acuerdos bilaterales y subregionales de comercio en el Hemisferio para irlos considerando como temas prioritarios.

Cada grupo de trabajo de los entonces ya once grupos de trabajo deberían identificar y examinar las medidas relacionadas con el comercio en su área respectiva a fin de determinar los posibles enfoques para las negociaciones y destacar las áreas que requerían atención inmediata antes de la reunión ministerial de 1997.

La Tercera Reunión Ministerial de Comercio, Belo Horizonte, Brasil, Mayo de 1997¹⁶²

En su tercera reunión, en Belo Horizonte, Brasil, en 1997, los ministros crearon un último Grupo de Trabajo sobre: Solución de Controversias.

También hicieron particular referencia a la agenda de la II Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile en 1998 en la que se habló de temas sociales y económicos que estaban ya considerados en la Declaración de Principios y en el Plan de Acción de Miami y a la que el ALCA debiera estar alineada.

También se definieron los principales aspectos relativos a las negociaciones como el establecimiento específico de los objetivos, enfoques, estructura y localización, pero particularmente importante fue el inciso a) del apartado Áreas de Convergencia y Temas Pendientes que establecía lo siguiente:

“Los Viceministros mantuvieron, conforme a nuestra solicitud, amplias discusiones sobre el alcance y la cronología de las negociaciones. Acogemos con agrado las propuestas específicas presentadas por las delegaciones y, luego de discusiones comprensivas, acordamos que existe un significativo grado de convergencia sobre principios y temas clave:

El consenso constituye el principio fundamental en la toma de decisiones del proceso del ALCA, que procura preservar y promover los intereses esenciales de nuestros 34 países de manera equilibrada y comprensiva;”

¹⁶²http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Belo/Belo_s.asp

Este compromiso sería importante, ya que se convertiría al final del periodo de negociaciones en el principal impedimento para que pudiera aprobarse el ALCA al “encadenarse” al todos o ninguno cuando una mayoría calificada o no calificada, así como otro mecanismo de votación democrático pudo establecerse para destrabar las negociaciones y su eventual aprobación.

Casi de la misma magnitud e importancia resultó el acuerdo sobre el compromiso único comprensivo (single undertaking), que en síntesis significa que nada se acuerda hasta que todo esté acordado, es decir, no se dejaría para un tiempo posterior las negociaciones alguno o algunos de los temas a los que eventualmente no se llegara a un acuerdo.¹⁶³

Como punto nuevo de esta reunión se decidió la conformación de una Secretaría Administrativa temporal a fin de apoyar las negociaciones.

Como parte complementaria fueron recibidas las contribuciones del III Foro Empresarial de las Américas, que además de convertirse en un tercer actor fundamental en las negociaciones también realizó aportaciones relacionadas con el proceso preparatorio de las negociaciones del ALCA y para la cual ya se tenían los siguientes documentos oficiales:

¹⁶³Para más detalle del funcionamiento de este principio véase Wolfe Robert (2009) The WTO Single Undertaking as Negotiating Technique and Constitutive Metaphor. *Journal of International Economic Law*, Volume 12, Issue 4, pp 835–858, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgp038>

Cuadro 3.10. Aportaciones del III Foro Empresarial de las Américas a las Negociaciones del ALCA

<ul style="list-style-type: none">• Acuerdos sobre Inversión en el Hemisferio Occidental: Un Compendio e Inventario de los Regímenes de Inversión en las Américas", elaborados por el Grupo de Trabajo sobre Inversiones (GT-3);
<ul style="list-style-type: none">• Prácticas Nacionales sobre Normas, Reglamentaciones Técnicas y Evaluación de la Conformidad en el Hemisferio Occidental, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Normas y Barreras Técnicas al Comercio (GT-4);
<ul style="list-style-type: none">• Compendio sobre Medidas Antidumping y Derechos Compensatorios en el Hemisferio Occidental, elaborado por el grupo de trabajo sobre Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios (GT-6);
<ul style="list-style-type: none">• Normas que Rigen las Compras del Sector Público en los Esquemas de Integración en las Américas, elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Compras Gubernamentales (GT-8);
<ul style="list-style-type: none">• Disposiciones sobre el Comercio de Servicios en los Acuerdos de Comercio e Integración del Hemisferio Occidental" (versión en español) elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Servicios (GT-10).

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, los Ministros instruyeron al Comité de Negociaciones Comerciales que, con el apoyo del Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas y del Comité Tripartito, formuló lineamientos sobre la forma de aplicación del tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías.

Se confirmaron las fechas límite para la conclusión y la implementación del Acuerdo del ALCA, ya que las negociaciones habrían de concluir, a más tardar, en enero de 2005, y la entrada en vigor del acuerdo se procuraría a la mayor brevedad posible tras el fin de las negociaciones, a más tardar en diciembre de ese mismo año.

Cuarta Reunión Ministerial de Comercio, San José, Costa Rica, Marzo de 1998¹⁶⁴

En la Declaración de San José, en donde los ministros recomendaron el lanzamiento de las negociaciones técnicas del ALCA, los grupos de trabajo se establecieron y redujeron los grupos de negociación a un total de nueve:

¹⁶⁴http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_s.asp

Cuadro 3.11. Grupos de Trabajo y Comités Espaciales Definitivos

Grupos de Trabajo
1. Acceso a Mercados
2. Inversión
3. Servicios
4. Compras del Sector Público
5. Solución de Controversias
6. Agricultura
7. Derechos de Propiedad Intelectual
8. Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios
9. Política de Competencia)
Comités Espaciales
1. Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil
2. Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico
3. Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas

Fuente: Elaboración propia

En San José, una de las primeras decisiones que se acordaron fue que la Presidencia y Vicepresidencia del ALCA "rotarían entre diferentes países" y a lo largo del proceso lo cual en la etapa final de las negociaciones se convertiría en una decisión sin poca trascendencia al ser copresidida por los países líderes y con mayor peso en las decisiones técnicas más no en las políticas: Brasil y el Estados Unidos. Esto reflejó claramente una expectativa de que el proceso eventualmente se reduciría a tratar de asegurar la satisfacción de estas dos naciones con el resultado final de cancelación del proceso ya conocido.

Otro tema importante para estas negociaciones se refleja en la creación de una estructura que permitiera alguna medida de participación en el proceso del ALCA, que considerara a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Igualmente, los ministros de comercio determinaron la estructura de las negociaciones y acordaron los principios generales y objetivos que sirvieron de guía a esta intervención de las OSC en las negociaciones.

Esta reunión en la que termina la primera etapa resulta también preparatoria y de planeación, la cual se resumía de la siguiente manera en la Declaratoria:

“Reafirmamos los principios y objetivos que han guiado nuestro trabajo desde Miami, tal como se establece en el Anexo I, incluyendo, entre otros, que el acuerdo será balanceado, comprehensivo, congruente con la OMC y constituirá un compromiso único (single undertaking). Tomará en cuenta las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas. Las negociaciones serán transparentes y se basarán en la toma de decisiones por consenso. El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA. Mantenemos el compromiso de concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005 y de realizar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final del siglo”.¹⁶⁵

Otro de los aspectos relevantes de organización en Costa Rica fue el establecimiento del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) que, junto con el Comité Tripartita, sería la institución conductora de las negociaciones técnicas y resolutoria de los asuntos operativos adyacentes a las negociaciones y de las cuales dependía, en su parte técnica, el resultado de todo el proceso en las negociaciones, ya que en ella se darían las batallas más importantes en todos los temas, lo cual quedaba igualmente de manifiesto también en la Declaratoria:

"El CNC tendrá la responsabilidad de guiar el trabajo de los grupos de negociación y de decidir sobre la estructura general del acuerdo y los asuntos institucionales. EL CNC tendrá la responsabilidad general de asegurar la plena participación de todos los países en el proceso del ALCA. También asegurará que este tema, en particular las preocupaciones de las economías más pequeñas y las relacionadas con los países con distintos niveles de desarrollo, sean tratadas al interior de cada grupo de negociación..."

Al mismo tiempo, el CNC tendría la distinguida responsabilidad de asegurar la plena participación de todos los países en el proceso del ALCA e incluir las preocupaciones de las economías más pequeñas y las relacionadas con los países con distintos niveles de desarrollo.

Así, el CNC se convertiría en una pieza institucional clave en el proceso, ya que su papel central sería amplio al conducir con un criterio de inclusión las negociaciones del ALCA. Tal actividad se daría para guiar el trabajo de los Grupos de Negociación, el del Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil, el

¹⁶⁵http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_s.asp

del Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas, y el del Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y el del Sector Privado sobre Comercio Electrónico.

Al mismo tiempo, el CNC tendría como sensibles tareas asegurar la transparencia en las negociaciones; supervisar la Secretaría Administrativa, supervisar la puesta en práctica de medidas de facilitación de negocios acordadas e identificar nuevas medidas de facilitación de negocios, así como abordar asuntos no resueltos a nivel de los Grupos de Negociación después de haber agotado los mecanismos apropiados, y asegurar el avance en todos los temas de negociación.

Acordaron que las reuniones de los grupos de negociación se realizaran en una sede única que rotaría entre los siguientes 3 países:

- Miami, Estados Unidos Del 1 de mayo de 1998 al 28 de febrero del 2001
- Ciudad de Panamá, Panamá Del 1 de marzo del 2001 al 28 de febrero del 2003
- México D. F., México Del 1 de marzo del 2003 al 31 de diciembre del 2004

Los países que ejercerían la Presidencia y Vicepresidencia de los grupos de negociación para el primer período de 18 meses de acuerdo con lo que podemos ver en el cuadro 3.12.

La Presidencia del proceso del ALCA se rotaría entre los diferentes países al final de cada reunión ministerial. El país que ejerciera la Presidencia del ALCA sería la sede de las reuniones ministeriales y también presidiría el Comité de Negociaciones Comerciales.

<i>Cuadro 3.12. Grupos de Negociación, Presidencia y Vicepresidencias en el ALCA</i>		
Grupo de Negociación	Presidencia	Vicepresidencia
Acceso a Mercados	Colombia	Bolivia
Inversión	Costa Rica	República Dominicana
Servicios	Nicaragua	Barbados
Compras del Sector Público	Estados Unidos	Honduras
Solución de Diferencias	Chile	Uruguay-Paraguay
Agricultura	Argentina	El Salvador
Derechos de Propiedad Intelectual	Venezuela	Ecuador
Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios	Brasil	Chile
Política de Competencia	Perú	Trinidad y Tobago

Fuente: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_s.asp

También se estableció que los países y periodos en los que se tendrían la Presidencia y la Vicepresidencia del proceso del ALCA serían los siguientes:

Cuadro 3.13. Cronograma de trabajo de las presidencias y vicepresidencia del ALCA

	1 de mayo de 1998 al 31 de octubre de 1999	1 de noviembre de 1999 al 30 de abril del 2001	1 de mayo del 2001 al 31 de octubre del 2002	1 de noviembre del 2002 al 31 de diciembre del 2004
Presidencia	Canadá	Argentina	Ecuador	Co-presidencia entre Brasil y Estados Unidos
Vicepresidencia	Argentina	Ecuador	Chile	

Fuente: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_s.asp

También acordaron en ese entonces establecer un Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, abierto a la participación de todos los países del ALCA. Este Grupo reportaría al CNC y sería presidido durante el primer período por Jamaica y Guatemala como Presidente y Vicepresidente, respectivamente. Los criterios de sucesión serán los mismos que para los grupos de negociación. Este Grupo Consultivo tendría las funciones de seguir el proceso del ALCA, evaluando las inquietudes e intereses de las Economías más Pequeñas y escalar a la consideración del Comité de Negociaciones Comerciales los temas de interés para este tipo de economías y hacer las recomendaciones para abordar estos temas.

En cuanto a la organización operativa se acordó crear una Secretaría Administrativa para las negociaciones, que concluiría a más tardar en el año 2005 la cual también reportaría al CNC y que tendría como funciones: proporcionar apoyo logístico y administrativo a las negociaciones; proveer los servicios de traducción de documentos e interpretación durante las deliberaciones; mantener la documentación oficial relativa a las negociaciones; y publicar y distribuir documentos la cual sería la que mantendría actualizada la información en la página oficial por cierto, al día de hoy disponible. La Secretaría Administrativa se ubicaría en la misma sede de las reuniones de los grupos de negociación, y se financiaría con recursos locales y recursos de las instituciones del Comité Tripartito.

Todo parecía ir bien hasta esta etapa después de cuatro años y mismo número de reuniones preparatorias, sin embargo, vendría una etapa complicada para las negociaciones al pasar de los temas de organización y planeación a la de las negociaciones y discusiones comerciales, técnicas, operativas, de implementación, pero sobre todo las que vendrían al final del proceso: las discusiones con orientación política.

Quinta Reunión Ministerial de Comercio, Toronto, Canadá, Noviembre de 1999¹⁶⁶

La segunda etapa en el largo proceso de negociación del ALCA inició con la Quinta Reunión Ministerial de Comercio en Toronto donde los representantes de los gobiernos se comprometieron a tener un primer borrador del ALCA listo para abril de 2001.

Las novedades en cuanto a temas fueron la facilitación para los hombres de negocios, los procedimientos aduaneros, la transparencia y el más reciente de todos el del comercio electrónico.

Las perspectivas de la negociación no solo fueron reiteradas sino aclaradas:

“Creemos en la importancia de la liberalización del comercio, tanto a nivel mundial como regional, para generar crecimiento económico y prosperidad en el Hemisferio, y acogemos el ímpetu que han dado las negociaciones del ALCA al progreso de la liberalización. Apoyamos decididamente un proceso de integración económica más amplio y más profundo en nuestro Hemisferio, tanto en el contexto subregional, bilateral, y a través de la adopción de medidas unilaterales de liberalización en algunas de nuestras economías. Subrayando el objetivo del ALCA de eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión y de ese modo estimular el comercio mundial, reiteramos nuestro compromiso de evitar en la medida de lo posible la adopción de políticas o medidas que afecten adversamente el comercio y la inversión en el Hemisferio. Reconocemos igualmente el progreso alcanzado en la implementación de las obligaciones asumidas por nuestros gobiernos en el contexto de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, así como los trabajos preparatorios con miras a la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, que tendrá lugar en Seattle en diciembre”.

En esta reunión también se dieron significativos pasos en la institucionalización del ALCA, ya que el Comité de Negociaciones Comerciales estableció la base para dar comienzo a negociaciones efectivas con el acuerdo considerando el avance logrado para la puesta en práctica de programas de trabajo para cada uno de los nueve Grupos de Negociación; el Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil y el Comité Conjunto de Expertos sobre Comercio Electrónico; el establecimiento y funcionamiento de la Secretaría Administrativa en Miami; el avance en la elaboración de reglas y procedimientos para conducir las negociaciones; y la creación de un Subcomité dentro del

¹⁶⁶http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Toronto/Toronto_s.asp

CNC sobre Presupuesto y Administración para fortalecer la gestión financiera de las negociaciones.

Con miras a la integración, las interrelaciones entre los Grupos de Negociación fueron cruciales, en particular, entre los Grupos de Acceso a Mercados y Agricultura y el comercio y la política de competencia, incluyendo medidas antidumping, temas que presentaban las mayores diferencias técnicas.

Cuadro 3.14. Rotación de los Presidentes y Vice-Presidentes de los Grupos de Negociación, Comités y Grupo Consultivo del ALCA (noviembre de 1999 - marzo/abril de 2001)

Grupos de negociación del ALCA		Presidente	Vice-Presidente
1	Acceso a Mercados	Chile	Barbados
2	Inversión	Trinidad y Tobago	Colombia
3	Servicios	Estados Unidos	Perú
4	Compras del Sector Público	Canadá	Chile
5	Solución de Controversias	Costa Rica	Perú
6	Agricultura	Brasil	Ecuador
7	Derechos de Propiedad Intelectual	México	Paraguay
8	Subsidios, Anti-dumping y Derechos Compensatorios	Venezuela	Uruguay
9	Política de Competencia	Colombia	Canadá
Otras entidades del ALCA		Presidente	Vice-presidente
1	Grupo Consultivo Sobre Economías más Pequeñas	Guatemala	Bahamas
2	Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil	Bolivia	
3	Comité Conjunto de Expertos del Gobierno y del Sector Privado sobre Comercio Electrónico	Uruguay	Canadá

Fuente: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Toronto/Toronto_s.asp

Sexta Reunión Ministerial de Comercio, Buenos Aires, Argentina, Abril de 2001¹⁶⁷

En la Sexta Ministerial de Comercio en Buenos Aires, Argentina el punto más destacado fue sin lugar a duda la publicación del primer borrador del Acuerdo del ALCA en los cuatro idiomas oficiales: inglés, francés, español y portugués.

En esa oportunidad, los ministros de comercio adoptaron una serie de decisiones fundamentales para el proceso de negociaciones del ALCA: recibieron de parte de los grupos de negociación el primer borrador de texto del Acuerdo del ALCA y, en una decisión sin precedentes dirigida a aumentar la transparencia del proceso, acordaron hacer público el texto.

Si bien se logró un borrador, se le encargó a los Grupos de Negociación elaborar un texto comprensivo en su cobertura que recogiera los textos sobre los que se había podido alcanzar consenso y mostrar entre corchetes todos aquellos asuntos sobre los cuales no se había logrado el consenso.¹⁶⁸

Derivado del primer borrador, los primeros conflictos empezaron a emerger, y los países de MERCOSUR pidieron que en la declaratoria de la sexta reunión se agregara que los temas sobre medio ambiente y trabajo no debieran ser utilizados como condicionantes ni sujetos a disciplinas y que su incumplimiento pudiera estar sujeto a restricciones o sanciones comerciales.

Junto a esto, también decidieron que las negociaciones de acceso a los mercados deberían comenzar antes del 15 de mayo de 2002, y establecieron una serie de instrucciones para los Grupos de Negociación. Fue significativo que esas instrucciones se reconociera el principio general de que cualquier delegación tendría el derecho a presentar propuestas de texto que considere pertinentes.

Asimismo, se creó el Comité Técnico de Asuntos Institucionales para considerar la estructura general de un Acuerdo del ALCA (asuntos generales e institucionales) y el Grupo de Negociación de Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios (GNSADC).

¹⁶⁷http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/BA/BA_s.asp

¹⁶⁸http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft_s.asp

Cuadro 3.15. Estructura temática del primer borrador del ALCA

Capítulo sobre Agricultura
Capítulo sobre Compras del Sector Público
Capítulo sobre Inversión
Capítulo sobre Acceso a Mercados
Capítulo sobre Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios
Capítulo sobre Solución de Controversias
Capítulo sobre Servicios
Capítulo sobre Derechos de Propiedad Intelectual
Capítulo sobre Política de Competencia

Fuente: http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft_s.asp

Séptima Reunión Ministerial de Comercio, Quito, Ecuador, Noviembre de 2002

Un acontecimiento significativo que permeó esta reunión fue el atentado que meses antes había ocurrido el 11 de septiembre del 2001, el cual no solo impactaría de manera inmediata en el ambiente de las negociaciones sino en el resultado final. De parte de Estados Unidos el tema de la seguridad nacional pasaría a ser la prioridad de la política exterior, pero del lado de algunos países participantes se vería como un punto de debilidad en el país más importante dentro de las negociaciones.

Como parte del proceso de negociaciones, Venezuela reiteraría su reserva expresada en la Declaración de la ciudad de Quebec (2001) en cuanto a la entrada en vigor del ALCA en el 2005.

El perfil y alcance general del ALCA en cuanto a un esquema amplio de integración se confirmó, así como el alineamiento a los resultados de las negociaciones de las Cumbres de las Américas en particular a la recientemente concluida el mismo año en Quebec, Canadá:

“Reconocemos la significativa contribución que la integración económica, principalmente a través del ALCA, aportara al logro de los objetivos previstos en el proceso de la Cumbre de las Américas, que incluyen el fortalecimiento de la democracia, la creación de prosperidad y la realización del potencial humano. Reiteramos que la negociación del ALCA tomará en cuenta la amplia agenda social y económica contenida en las Declaraciones y Planes de Acción de Miami, Santiago y ciudad de Quebec, con el objeto de contribuir a elevar los niveles de vida, incrementar el empleo, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas, mejorar los niveles de salud y educación y proteger mejor el medio ambiente”.

A pesar de que las condiciones del sistema internacional habían cambiado drásticamente en poco tiempo, se mantenía el optimismo de concluir en el plazo acordado,

ya que fue publicado el segundo borrador también en los cuatro idiomas oficiales, y adicionalmente, dieron a conocer los Lineamientos para el Tratamiento de las Diferencias en los Niveles de Desarrollo y Tamaño de las Economías documento elaborado por el CNC lo que significó un avance en el reconocimiento de las brechas económicas entre los participantes y una esperanza para la conclusión del ALCA como documento.¹⁶⁹

En ese mismo sentido, en esta séptima reunión se dieron pasos importantes para abordar las necesidades de las economías menos desarrolladas y más pequeñas de la región al aprobar el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) para fortalecer las capacidades de aquellos países que buscaran asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y potenciar los beneficios de la propia integración.

Una de las diferencias en este acuerdo fue, en ese sentido, el inicio de las importantes negociaciones de acceso a los mercados en bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversión y compras del sector público, así como la aprobación de los Métodos y Modalidades de negociación que se aplicarían en la fase de implementación del ALCA al que daban por un hecho.

Destaca que en Quito, a pesar de las dificultades estructurales que emergieron, los negociadores reiteraron el consenso como principio fundamental en la toma de decisiones en el proceso del ALCA, así como el objetivo de lograr un acuerdo equilibrado, justo y comprensivo, esto es, considerando las diferencias económicas y en el desarrollo de los países integrantes del acuerdo.

También se reafirmó el compromiso para que el ALCA fuera congruente con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los acuerdos bilaterales y subregionales, así como con la transparencia, flexibilidad y equilibrio.¹⁷⁰

Todo bien, excepto el candado de lograr los acuerdos por consenso y no por otros mecanismos de votación democráticos, lo que representaba la visión idealista de la unión del hemisferio.

¹⁶⁹http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft02/draft_s.asp

¹⁷⁰ALCA (2002) Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). Recuperado desde http://www.ftaa-alca.org/TNC/tn20r1_s.asp

Cuadro 3.16 Acuerdos de la 7ma Reunión Ministerial

No al uso de normas medioambientales y laborales con fines proteccionistas
Eliminación de subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas
Considerar las prácticas de los terceros países que distorsionan el comercio mundial de productos principal pero no exclusivamente agrícolas
Tener en cuenta el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías
Cumplimiento de los plazos y tiempos específicos en las negociaciones
Asegurar la confidencialidad de las ofertas reconociendo al mismo tiempo, la naturaleza multilateral y la transparencia del proceso
Incluyendo el de nación más favorecida (NMF) regional, para guiar las negociaciones
Decidir la estructura general del Acuerdo ALCA
Facilitando una reunión de las instituciones y organismos de desarrollo y financieros pertinentes para analizar el financiamiento e implementación del PCH.
Crear nuevos grupos o subgrupos de negociación según sea apropiado, teniendo en cuenta los avances registrados por los grupos existentes.
Transparencia y participación de la sociedad civil
Organicen seminarios regionales y nacionales relacionados con el proceso de conformación del ALCA
Propiciar un proceso de comunicación, en ambas vías, creciente y sostenido con la sociedad civil

Fuente: http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft_s.asp

Los ministros buscaron asegurar que todos los Grupos de Negociación, en particular aquellos que llevan a cabo negociaciones sobre acceso a mercados, incluyeran estos compromisos en medidas específicas a fin de que quedaran reflejadas en los resultados de las negociaciones.

Fue igualmente cuando los máximos negociadores reiteraron la necesidad de aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso del ALCA que instaron a todos los países del hemisferio a fortalecer y profundizar sus procesos de consulta con la sociedad civil a nivel nacional.

Se acordó lo que también sería crucial en la parte final de las negociaciones que serían conducidas bajo la Copresidencia de Brasil y Estados Unidos, al acordarse realizar dos reuniones de Ministros responsables del comercio, una en noviembre de 2003 en Miami, EEUU, y otra en 2004 en Brasil, y con ello también se establecieron los plazos en los cuales deberían ser elaborados los nuevos borradores de textos del ALCA un tercero y cuarto, este último con la intención de que fuera el definitivo.

Para cerrar ese apartado, nos gustaría plantearnos si un arreglo, dinámica y planeación institucional diferente hubiera sido el factor que al final de las negociaciones hubiera producido un resultado diferente. La respuesta es que difícilmente en tema institucional tendría un valor suficiente como para hacer que los países en contra del ALCA lo vieran

diferente. Países como Venezuela, Brasil y Argentina, aún con otras responsabilidades y mayor peso administrativo en las negociaciones, no lo hubieran aprobado de todas maneras, ya que las diferencias no eran tanto técnicas, institucionales o comerciales sino más bien ideológicas y políticas.

Cuadro 3.17. Lista de Presidentes y Vice-presidentes de los Grupos de Negociación, Comités y Grupo Consultivo del ALCA (2002)

Grupos de negociación del ALCA		Presidente	Vice-Presidente
1	Acceso A Mercados	Colombia	República Dominicana
2	Agricultura	Uruguay	México
3	Compras del Sector Publico	Costa Rica	Paraguay
5	Inversión	Panamá	Nicaragua
6	Política de Competencia	Perú	CARICOM
8	Derechos De Propiedad Intelectual	República Dominicana	Venezuela
9	Servicios	CARICOM	Ecuador
10	Solución De Controversias	Canadá	Chile
11	Subsidios, Antidumping Y Derechos Compensatorios	Argentina	Canadá
Otras entidades del ALCA		Presidente	Vice-presidente
1	Grupo Consultivo Sobre Economías Más Pequeñas	Ecuador	CARICOM
2	Comité De Representantes Gubernamentales Sobre La Participación De La Sociedad Civil	Bolivia	Perú
3	Comité Técnico De Asuntos Institucionales	Chile	México

Fuente: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Quito/Quito_s.asp

Octava Reunión Ministerial de Comercio, Miami, EE. UU., Noviembre de 2003

En su octava y última reunión, celebrada en Miami el 20 de noviembre de 2003, los Ministros reiteraron su compromiso con el Área de Libre Comercio de las Américas y expusieron la visión que tenían es ese momento del ALCA:

“Nosotros, los Ministros, reafirmamos el compromiso que tenemos para que las negociaciones del ALCA concluyan con éxito a más tardar en enero de 2005, con el objetivo final de lograr un área de libre comercio e integración regional. Los Ministros reafirman su compromiso con un ALCA comprehensivo y equilibrado que fomentará con

la mayor eficacia el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración a través de la liberalización del comercio. Asimismo, los Ministros reconocen que se necesita flexibilidad para tomar en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios del ALCA.

Los compromisos que adquieran los países en el ALCA deberán ser compatibles con las doctrinas de la soberanía de los Estados y los respectivos textos constitucionales.

Tomando en cuenta y reconociendo los mandatos existentes, los Ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países. Además, las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Una posible línea de acción podría ser que estos países lleven a cabo negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva. Cualquier país que decida no hacerlo con los resultados de las negociaciones en los grupos de trabajo podrá asistir como observador a tales negociaciones adicionales. Los observadores podrán, mediante notificación a los Copresidentes, convertirse en participantes en estas negociaciones en cualquier momento ulterior”.

Esta decisión eventualmente fragmentaría el proceso, toda vez que ello permitiría negociaciones de subgrupos de países para temas en particular y se convertía en un potencial problema para que estas aumentaran indefinidamente dejando olvidado el acuerdo general como había pasado en las negociaciones multilaterales.

De ahí que tal posibilidad desanimó a varios países que vieron alejarse la posibilidad de un ALCA comprehensivo (profundo en compromisos) y tomaba forma la posibilidad nada atractiva de un ALCA incompleto que no incluyera los temas fuera del interés del bloque opositor.

Los Ministros dieron instrucciones para que las negociaciones sobre acceso a mercados concluyeran, a más tardar, el 30 de septiembre de 2004.

Conforme a su compromiso de transparencia adoptado en las Cumbres de Santiago y ciudad de Quebec, los Ministros pusieron a la disposición del público el tercer borrador de los capítulos del Acuerdo del ALCA en el sitio electrónico oficial del ALCA en los cuatro idiomas oficiales, el último que se pudo concretar en el cual había todavía diferencias, aunque ya mínimos en lo técnico y en los mismos temas tratados antes.

Asimismo, recibieron el cuarto Informe del SOC, que describe sus actividades del SOC, así como la gama de contribuciones recibidas de la sociedad civil durante esta fase.

Los Ministros también acogieron con beneplácito el informe sobre Mejores Prácticas y Ejemplos Ilustrativos de Consultas con la Sociedad Civil a Nivel Nacional y Regional elaborado por el SOC, y dieron instrucciones al SOC para que hiciera recomendaciones al CNC sobre los medios para ampliar los mecanismos de difusión de información sobre los debates, basándose en las experiencias de los países para difundir información a sus sociedades civiles.

Los Ministros también destacaron la decisión de celebrar reuniones con la sociedad civil, conjuntamente con las reuniones ordinarias del SOC, que se concentran en los asuntos que eran temas de discusión en las negociaciones e incluyeron una amplia representación de funcionarios gubernamentales del ALCA y de la sociedad civil, incluidos empresarios, sectores laborales, productores agrícolas, las ONG, y grupos académicos, rurales e indígenas.

Los Ministros también manifestaron su complacencia por la planificación de al menos dos reuniones de ese tipo en el año 2004, una en la República Dominicana sobre el tema de derechos de propiedad intelectual y una en Estados Unidos sobre el tema de acceso a mercados, incluidos asuntos relacionados con la pequeña empresa.

Los Ministros también expresaron interés en crear un Comité Consultivo de la Sociedad Civil dentro de la institucionalidad del ALCA, junto con la entrada en vigor del Acuerdo y solicitaron al CNC que presente una propuesta sobre este tema para su consideración en el futuro, sobre la base de las recomendaciones del SOC, en coordinación con el CTI.

Cuadro 3.18 Lista de Ciudades Candidatas a ser Sede de la Secretaría del ALCA:

• Atlanta, EEUU
• Cancún, México
• Chicago, EEUU
• Colorado Springs, EEUU
• Galveston, EEUU
• Houston, EEUU
• Miami, EEUU
• Ciudad de Panamá, Panamá
• Puerto España, Trinidad y Tobago
• Puebla, México
• San Juan de Puerto Rico, EEUU

Fuente: Elaboración propia

Se definió que a la postre sería la última se realizaría en Brasil en 2004.

Cuadro 3.19 Designación de Presidentes y Vicepresidentes de los Grupos de Negociación, Comités y Grupo Consultivo del ALCA

Grupos de negociación del ALCA		Presidente	Vice-Presidente
1	Acceso A Mercados	Colombia Felipe Jaramillo	República Dominicana Manuel Díaz Franjul
2	Agricultura	Uruguay William Ehlers	México J. Trujillo
3	Compras Del Sector Publico	Costa Rica Fernando Ocampo	Paraguay Juan Delgadillo
4	Inversión	Panamá Norman Harris	Nicaragua Humberto Arguello
5	Política De Competencia	Perú Mercedes Araoz	CARICOM Taimoon Stewart
6	Derechos De Propiedad Intelectual	República Dominicana Orlando Jorge Mera	Venezuela Aura Ocando
7	Servicios	CARICOM Hillary Deveaux	Ecuador Juan Falconi
8	Solución De Controversias	Canadá Meg Kinnear	Chile Federico Gajardo
9	Subsidios, Antidumping Y Derechos Compensatorios	Argentina Adrián Makuc	México José Manuel Vargas
Otras entidades del ALCA		Presidente	Vice-presidente
1	Grupo Consultivo Sobre Economías Más Pequeñas	CARICOM Ronald Ramkissoon	Nicaragua Álvaro Porta
2	Comité De Representantes Gubernamentales Sobre La Participación De La Sociedad Civil	Chile Pablo Lazo	Perú Liliana Honorio
3	Comité Técnico De Asuntos Institucionales	México Ricardo Ramirez	EEUU/Brasil* Karen M. Lezny/ Tovar da Silva Nunes

* De acuerdo con los términos de referencia del Comité Técnico de Asuntos Institucionales acordado por los Ministros en su reunión en Buenos Aires, FTAA.tncmin/2001/02, "La Presidencia del Comité de Negociaciones Comerciales ejercerá la Vicepresidencia de este Comité."

Fuente: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/miami_s.asp

Tercera y última etapa: ¿qué salió mal del proceso de negociación y del proyecto de integración?: análisis de los principales factores que determinaron el fracaso del ALCA

“Novena Reunión Ministerial de Comercio”: La Cumbre Extraordinaria de las Américas, Monterrey, Nuevo León, México, Miami, EE. UU., Noviembre de 2003

En vísperas de que se venciera el plazo para terminar con las negociaciones del ALCA y el estancamiento de estas por las posiciones e intereses encontrados de Estados Unidos y Brasil en lo arancelario y entre Estados Unidos y Venezuela en lo político, es que en 2003 se convoca una reunión extraordinaria de la Cumbre de las Américas la cual se realizaría en la ciudad de Monterrey, México en enero del año 2004.

Y es que desde la pasada Cumbre de las Américas, que había sido la tercera en Quebec, Canadá en 2001, no solo habían pasado más de dos años, sino todavía más importante era que de los 34 países de la región que participaban en las negociaciones del ALCA, en 14 de ellos habían cambiado jefes de Estado y de gobierno en ese periodo tan corto.

Lo más interesante y útil para fines de este trabajo fue la misma declaratoria:

“Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, entre quienes se encuentran catorce nuevos mandatarios que han asumido su cargo después de la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en la Ciudad de Quebec, Canadá, nos hemos reunido en una Cumbre Extraordinaria en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México. Nuestro propósito es avanzar en la instrumentación de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, lograr un crecimiento económico con equidad y reforzar la gobernabilidad de nuestras democracias. Con una visión renovada y fortalecida de la cooperación, la solidaridad y la integración, haremos frente a los continuos y crecientes retos del Hemisferio. Guiados por la necesidad de trabajar juntos para impulsar la prosperidad, promover la inclusión social y una distribución más equitativa del crecimiento económico, eliminar el hambre, elevar los niveles de vida, generar nuevas oportunidades de empleo y de inversión, promover el trabajo decente, así como enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad, entre otras, el terrorismo, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de armas, reafirmamos nuestro compromiso con la Carta Democrática Interamericana y reiteramos nuestra firme intención de continuar

instrumentando los mandatos de las Cumbres de las Américas, así como los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Consenso de Monterrey) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo. Afirmamos que el bienestar de nuestros pueblos requiere el logro de tres objetivos estrechamente vinculados e interdependientes: crecimiento económico con equidad para reducir la pobreza, desarrollo social y gobernabilidad democrática.”

Respecto al ALCA, el documento firmado por los 34 países afirmaba:

“Acogemos los avances logrados hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y tomamos nota con satisfacción de los resultados equilibrados de la VIII Reunión Ministerial del ALCA realizada en Miami en noviembre de 2003. Apoyamos el acuerdo de los ministros sobre la estructura y el calendario adoptado para la conclusión de las negociaciones para el ALCA en los plazos previstos, que fomentará, con la mayor eficacia, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo y la integración, a través de la liberalización del comercio, contribuyendo al logro de los amplios objetivos de la Cumbre.”

El siguiente párrafo resultó siendo el único cuestionado de toda la declaratoria de esta cumbre que fue organizada por la OEA con carácter extraordinario:

“Venezuela se reserva el párrafo relativo al ALCA, por motivos principistas y diferencias profundas acerca del concepto y la filosofía contenidas en el modelo propuesto, así como por el tratamiento dado a las materias específicas y a los plazos establecidos. Ratificamos nuestro compromiso con la consolidación de un bloque regional y de comercio justo, como base para fortalecer los niveles de integración. Este proceso debe considerar las especificidades culturales, sociales y políticas de cada país; la soberanía y constitucionalidad; el nivel y tamaño de sus economías para garantizar un trato justo.”

Con esta declaración, Venezuela daba una decisión adelantada respecto del ALCA y que sería acompañada en unos casos y seguida por otros países sudamericanos que en el proceso final decidieron dar su no al incipiente proceso de negocios, que ya para entonces entraba en su tercera y última etapa después de largos nueve años de negociaciones.

Antes de continuar con el análisis, presentamos un resumen de lo que consideramos son las más importantes y visibles razones que eventualmente llevaron más que a “su entierro” a la cancelación del ALCA.

Cuadro 3.20. Factores no ponderados (FNP) determinantes en el resultado de las negociaciones del ALCA

1. Diferencias en los niveles de compromiso entre un ALCA “comprehensivo” (completo) que incluyera temas como los derechos de propiedad intelectual a uno parcial que no
2. Aplicación irrestricta al principio de que no se negocia nada hasta que todo esté completamente negociado “single undertaking”
3. Diferencias en las desgravaciones o falta de reciprocidad en sectores como el agrícola particularmente en productos como el algodón, tabaco, cítricos y azúcar (Brasil).
4. Diferencias en el flujo de capitales desde y hacia los países latinoamericanos (Mercosur y Venezuela): El acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)
5. El regionalismo cerrado de algunos países (Mercosur)
6. Establecimiento de un plazo terminal o definitivo para las negociaciones (2005)
7. Falta de un acuerdo “equilibrado”, “justo” y “comprehensivo”
8. Intentar replicar el TLCAN en el hemisferio dada su desconfianza en el mismo por la experiencia de algunos temas con México
9. Asincrónica e inestabilidad política de los países de la región
10. Diferencias políticas e ideológicas de Venezuela respecto a Estados Unidos, esto derivado de la llegada de gobiernos progresistas y de izquierda a la región por la vía electoral y democrática. Intento de Golpe de Estado a Chávez en 2002
11. Diferencias políticas y de enfoque entre Brasil y Estados Unidos
12. Interdependencia comercial alta en Norteamérica, baja en Centro y el Caribe y muy baja en la mayor parte de Sudamérica
13. El buscar un acuerdo por consenso
14. El tardío y retórico Programa de Cooperación Hemisférico (2002-2003)
15. Los países de LA en general no estaban convencidos de dar concesiones en temas de acceso a mercados en ciertos sectores y pensaron que el ALCA serían un free lunch, que no tendrían que hacer concesiones en temas del interés de Estados Unidos como derechos de propiedad intelectual, facilitación de la entrada y salida de capitales, compras gubernamentales, textiles y el tema agrícola.
16. Próximo vencimiento del fast track (Trade Preference Act, TPA) en 2007
17. Inconformidad de la sociedad civil en Estados Unidos y en los países de la región
18. Desavenencias en las negociaciones multilaterales por el estancamiento en las Conferencias Ministeriales de Cancún y Doha principal pero no únicamente por el tema agrícola
19. Irreconciliabilidad en Las Preferencias e Intereses de actores centrales y algunos secundarios
20. La concepción westfaliana de la concepción de soberanía en Latinoamérica
21. Venezuela tenía su propio plan de cooperación: el ALBA (2004). Los “modelos alternativos de integración” como primera hipótesis (central) del fracaso del ALCA
22. Estados Unidos ya tenía un plan B con los acuerdos producto del regionalismo abierto
23. Influencia de Brasil en Sudamérica principalmente mediante MERCOSUR
24. Falta de un mecanismo claro de financiamiento a las economías de menores ingresos con el que se reconociera las asimetrías económicas, comerciales y sociales entre países de la región

Fuente: Elaboración propia

En las negociaciones del ALCA, también Estados Unidos había dejado claros sus planes respecto al propósito de la integración y la relación que guardaba respecto a que su agenda comercial en el continente no solo estaba en el acuerdo continental, sino también los acuerdos comerciales subregionales o bilaterales como el NAFTA y el Estados Unidos-Chile.

En esta última etapa del proceso, Estados Unidos terminaría las negociaciones del Central America Free Trade Agreement (CAFTA), esto hacia diciembre de 2003 y permitiría que República Dominicana (DR) se uniera con cambios mínimos para conformar el CAFTA-DR como es conocido hoy en día.

Uno de los propósitos del CAFTA era justamente aumentar la presión sobre otros socios negociadores en el hemisferio. El Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) Robert Zoellick aseguraría que "El acuerdo entre Estados Unidos y Centroamérica sobre libre comercio promoverá una mayor convergencia de posiciones en la mesa de negociaciones del ALCA. Junto con el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Chile, un acuerdo con Centroamérica mejoraría la probabilidad de forjar puntos de vista comunes sobre una amplia gama de temas ".

El CAFTA-DR, por lo tanto, tenía un doble propósito: primero, promover los objetivos de negociación de los Estados Unidos de manera fragmentada, y segundo, aumentar la presión sobre los negociadores más renuentes con tal de finalizar el ALCA y promover la posibilidad de que se correría el riesgo de ser excluidos y quedar fuera de una posible apertura de mercados en todo el hemisferio.

Otro factor importante en el resultado fue la geopolítica contenida en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile que se completó en marzo de 2003 y que venía a ser un contrapeso a Brasil y la posición de Mercosur, pero su firma formal se retrasó varios meses después de que el gobierno de Chile se negara a apoyar la posición de Estados Unidos sobre la guerra de Irak en las Naciones Unidas.

De hecho, el mismo Representante de Comercio de Estados Unidos de ese entonces, dijo en mayo de ese año 2003 que el gobierno de Estados Unidos esperaba "cooperación o mejora en las posiciones de política exterior y cuestiones de seguridad de sus socios potenciales en acuerdos comerciales", esto en franca referencia a la posición de Chile. Con esta declaración también quedada la importante evidencia de que el ALCA también era una pieza clave de la estrategia global y regional de Estados Unidos y un instrumento que eventualmente podría usarse en contra o a favor de los países que lo firmaran.

Cuadro 3.21. Estados Unidos: Acuerdos Regionales de Comercio

América del Norte: Canadá, México 1994
Caribe: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad and Tobago.
Centro América: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras
CAFTA-DR (2004)
Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay.

Fuente: Elaboración propia

La Alianza Social Continental y el Papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil (FNP No. 17)

La Alianza Social Continental (ASC) o Alianza Social Hemisférica (ASH) es un esquema de organización que representó la oposición de las Organizaciones de la Sociedad Civil al ALCA. Desde sus inicios fue un movimiento integrado por organizaciones sociales, redes temáticas y organizaciones sectoriales de todo el hemisferio americano geográficamente desde Canadá hasta Chile la cual tenía el fin de intercambiar información, definir estrategias y promover acciones conjuntas opuestas a la integración y hemisférica.

La iniciativa para crear la ASC surgió de la conjunción entre organizaciones sindicales y sociales realizada durante la Tercera Cumbre Sindical (Belo Horizonte, Brasil, mayo de 1997), la cual fue realizada paralelamente a la Tercera Reunión Ministerial de las negociaciones del ALCA. Las discusiones realizadas en dicha Cumbre dieron lugar a la declaración: “Construyendo la Alianza Social Continental frente al Libre Comercio” y a la convocatoria para constituir la ASC, que se encargaría de preparar una “Cumbre de los Pueblos”.

Dicha declaración asumió el desafío de promover una efectiva complementación entre las perspectivas y estrategias de acción del movimiento sindical y de otros movimientos sociales del continente, tomando como base inicial la experiencia sindical recogida en los distintos procesos de integración subregional.

La Primera Cumbre de los Pueblos tuvo lugar en Santiago de Chile, en abril de 1998, paralelamente a la Segunda Cumbre de Presidentes de las Américas, promovida para avanzar en las negociaciones del ALCA. En aquella oportunidad se aprobó la iniciativa de crear la ASC, pero quedó formalmente constituida en abril de 1999 en la reunión celebrada en San José (Costa Rica), donde se definieron los objetivos y la estructura del nuevo espacio de articulación hemisférica. De sus objetivos fundamentales: “fortalecer la sociedad civil de los países de las Américas; promover la movilización de sus miembros; impulsar acciones a partir de estrategias comunes (respetando, a su vez, la diversidad); apoyar y

fortalecer los esfuerzos de distintos sectores sociales, a nivel nacional y regional; y promover el respeto a todos los derechos reconocidos en los distintos instrumentos internacionales vigentes”.

Con esta base, la ASC cumpliría un papel fundamental en las negociaciones del ALCA al promover procesos de coordinación y articulación de las organizaciones y movimientos sociales del continente y formular alternativas a las políticas de libre comercio. Derivado de ello, promovió la constitución y organización de las Cumbres de los Pueblos (la segunda, en Quebec, Canadá, 2001; la tercera, en Mar del Plata, Argentina, 2005), de la Campaña Continental contra el ALCA (2002) y de los Encuentros Hemisféricos de Lucha contra el ALCA (La Habana, Cuba, 2001-2005).

El ASC también organizó durante ese periodo “consultas populares” sobre el ALCA en varios de los países del continente, que comenzaron en septiembre de 2002, e incluyó una variedad de “campañas de educación pública” sobre el ALCA al tiempo que se organizaban encuestas para que los ciudadanos pudieran registrar sus opiniones sobre el acuerdo propuesto. La primera campaña de este tipo se llevó a cabo en Brasil, donde más de 10 millones de personas votaron en contra del ALCA.

La oposición de la sociedad civil al ALCA en general se enfocó a temas que se consideraban desfavorables para los países más pequeños como el concepto del trato nacional.

En la mayoría de los capítulos del ALCA se buscaba que los países traten a los inversionistas o productos y servicios extranjeros igual que a los nacionales, a pesar de que las empresas extranjeras a menudo disfrutaban de un acceso mucho mayor a los recursos financieros, información de mercado y experiencia. En el texto del ALCA no se menciona el impacto diferencial del comercio en las mujeres ni cómo se podrían abordar los problemas resultantes. No hay propuestas para garantizar que los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo no sirvan como la principal "ventaja competitiva" de un país, ni para proporcionar los fondos necesarios para elevar los estándares a nivel internacional o cancelar deudas externas ilegítimas. Las propuestas actuales del ALCA sobre agricultura y acceso al mercado probablemente resultarían en una avalancha de productos extranjeros en los mercados locales con consecuencias devastadoras para los productores locales.

Junto con sus críticas al ALCA, la ASC propuso cambiar el “lenguaje” que regulara las inversiones extranjeras para equilibrar las necesidades de los inversionistas de tener reglas claras con los objetivos de desarrollo de las economías nacionales. Los gobiernos deberían conservar el derecho a imponer requisitos de desempeño a los inversores extranjeros y se

les debería permitir proteger a los pequeños y medianos productores y otros sectores económicos clave a fin de promover las prioridades de desarrollo nacional, y también debería garantizarse el derecho de cada país a mantener la seguridad alimentaria y nutricional (por ejemplo, excluyendo los cereales básicos de las medidas de liberalización del comercio). Asimismo, los gobiernos deben tener la libertad de regular sin tener que compensar a los inversores extranjeros por "daños económicos".

Cuadro 3.22. Las Asociaciones integrantes de ASC

Common Frontiers (Canadá)
Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC)
Réseau Québécois sur l'Intégration Continentale (RQIC, Quebec)
Alliance for Responsible Trade (Estados Unidos)
Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC, México)
Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC)
Red Brasileña para la Integración de los Pueblos (Rebrip, Brasil)
Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)

Fuente: Elaboración propia

Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y sectores económicos (FNP No.4)

Entre las propuestas de Estados Unidos para un ALCA "ambicioso" se destaca la controvertida disposición entre inversores y Estados contenida tanto en el TLCAN, así como en el fallido Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI), el cual pretendía incluir en el texto del ALCA una serie de acuerdos bilaterales de inversión negociados de manera bilateral por el gobierno de Estados Unidos con países de la región pero que deseable extender a todo el continente.

Tales acuerdos contenían una cláusula que otorgaba a las corporaciones estadounidenses un estatus legal que antes estaba reservado para los estados-nación y que representaba una expansión significativa de la capacidad de los inversionistas para utilizar los acuerdos comerciales para desafiar las leyes locales y demandar tanto a empresas socias de los inversionistas extranjeros como a los propios estados y solicitarles un pago por daños y perjuicios.

Cuando este amplio derecho procesal de impugnar las acciones regulatorias gubernamentales se combinaba con las amplias y vagamente redactadas protecciones al inversionista del Capítulo 11 del TLCAN, prácticamente todas las regulaciones gubernamentales se encuentran en objetivos potenciales.

Y es que, en el pasado, los acuerdos de inversión o las leyes nacionales habían previsto compensaciones en los casos en que los gobiernos tomaran el control de los activos de los

inversionistas en nombre del interés público (nacionalización de empresas extranjeras). Bajo el enfoque MAI/TLCAN, ese derecho se ampliaba para incluir otras medidas aplicadas por los estados equivalentes a la expropiación, las cuales serían utilizadas para exigir una compensación por posibles pérdidas de ganancias derivadas inclusive de cambios regulatorios.

De ahí, que la posible inclusión de tal disposición en el ALCA podría otorgar a las corporaciones multinacionales de Estados Unidos y Canadá un poder de veto y de facto sobre las leyes y regulaciones locales en todo el hemisferio que los países opositores no estaban dispuestos a adoptar.

Debido a un sonado caso en Canadá en 1998, se dio un acalorado debate en el Congreso de los Estados Unidos sobre la cláusula inversionista-estado.

Las legislaciones resultantes de esas discusiones requirieron que el USTR aumentara la solicitud de transparencia del proceso de adjudicación y redujera el alcance de los inversionistas en el TLC entre EE. UU y Chile. Sin embargo, en el ALCA la inclusión de la cláusula inversión que era una prioridad para los inversionistas no podía ser aceptada por los países de la región.

Al igual que con el TLCAN, las propuestas del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) buscaban mayores derechos para los inversionistas sin establecer las responsabilidades correspondientes, y la posición del USTR era que los inversionistas debieran tener derecho a mover fondos dentro y fuera de los países, lo que significaba que desaparecieran medidas como los controles de capital.

De hecho, el acuerdo entre Estados Unidos y Chile obligó a este último a abandonar sus exitosos controles de capital a favor de un programa de "emergencia" que se activaría solo una vez que la crisis ya estuviera en marcha.

Este compromiso de extender los términos del TLCAN en temas de inversión y otros contrastaba fuertemente con la propuesta de un "ALCA ligero", presentada por primera vez por Brasil en junio de 2003. Esta propuesta, apoyada por Argentina y, en menor medida, por Uruguay y Paraguay, pretendía eliminar los temas de inversiones, servicios, derechos de propiedad intelectual y contratación pública relegándolos en cambio a las deliberaciones de la OMC muy estancadas en estos y otros temas.

El gobierno de Estados Unidos se había opuesto enérgicamente al enfoque del "ALCA ligero", intentando aislar a Brasil e insistiendo en que se negociaría con los países interesados en una versión completa. A fines de octubre de 2003, el gobierno brasileño planteó un enfoque alternativo, que incluía la finalización según lo programado de

negociaciones sobre ciertos temas y la extensión de las negociaciones sobre temas controvertidos en un futuro indefinido más allá de 2005.

Los gobiernos iniciaron negociaciones sobre un proyecto de acuerdo multilateral sobre inversiones (AMI) en la reunión anual del Consejo de la OCDE a nivel ministerial en mayo de 1995. Un Grupo de Negociación celebró su primera reunión el 27 de septiembre de 1995 con la participación de representantes de los entonces 25 países miembros de la OCDE y de la Comisión Europea. En un comunicado, dijeron que el AMI sería un tratado internacional independiente abierto tanto a los países de la OCDE como a los países que no pertenecen a la OCDE, a quienes se les consultaría a medida que avanzaran las negociaciones. Sin embargo, las negociaciones por estas controversias se interrumpieron y suspendieron de abril de 1998.

Así, quedaba claro que el objetivo era proporcionar un marco multilateral amplio para la inversión internacional con altos estándares para la liberalización de la inversión, regímenes y protección de inversiones que contenía procedimientos de solución de controversias eficaces, abiertos orientados a países no miembros de la OCDE. Las negociaciones se interrumpieron en abril de 1998 y no se reanudarán.

Eventualmente, los países que seguían la postura de Estados Unidos como México y Canadá prefirieron negociar acuerdos bilaterales después del fracaso del ALCA aunque países como Venezuela y varios del Caribe también habían propuesto extender el plazo para la finalización del ALCA hacia el año 2010.

En octubre de 1997, el Grupo de Negociación pidió a la OCDE que examinara la relación entre el AMI y los acuerdos multilaterales existentes y propuestos sobre el medio ambiente. La principal preocupación del Grupo de Negociación era si habría incompatibilidades entre el AMI y los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AMUMA) existentes o propuestos.

Respecto de los servicios, había también diferencias para que los países signatarios desregulen sus normativas, permitiendo la extranjerización de estos mismos, y hacer que cualquier modificación posterior se hiciera previa consulta con los otros treinta y tres (33) Estados del ALCA. Por ejemplo, se pretendía que las nuevas normas de un Banco Central quedaran abiertas a la discusión hemisférica. También por medio del “derecho al comentario previo”, los demás países podrían exigir explicaciones al Congreso Nacional del país pertinente, respecto de leyes en trámite de aprobación.

Tampoco sería necesario que un banco se instalara en un país para prestar servicios u ofrecer préstamos en el mercado doméstico y las instituciones financieras podrían captar sin mayores restricciones a través de Internet y sin pedir autorización del Banco Central.

En el ámbito de las telecomunicaciones, la propuesta de Estados Unidos obligaba a los Estados a vender cualquier participación en las empresas del sector. Por otra parte, si una corporación de ese país se asociara con una empresa de la región, digamos de un país como Argentina o Venezuela, no necesitaría instalarse en dichos mercados para prestar su servicio. Asimismo, tendrían autonomía para definir el patrón tecnológico a usar.

Si bien Estados Unidos, a través del ALCA, tenía en interés en derogar los regímenes de contratación gubernamental en América Latina y el Caribe, la mayoría de su propia normativa en esta materia se encuentra regulada a nivel estatal y local por ello deseaba excluirla del acuerdo hemisférico.

En materia de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPs), Estados Unidos proponía igualmente derogar la regulación de las leyes que prohibían patentar plantas y animales. También, a través del ALCA, se proponían ampliar las exigencias del acuerdo TRIPs, (Trade Related Intellectual Property) dificultando la producción de remedios genéricos a nivel doméstico.

De la siguiente manera resumirían los críticos del ALCA: “Dado que el ALCA era un anteproyecto, réplica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), consideramos necesario realizar algunas consideraciones sobre las consecuencias que acarrearía en materia de inversiones. No se trata de un simple Tratado de Libre Comercio, sino de una imposición de políticas gubernamentales por parte de EUA y de sus principales corporaciones económicas especialmente en el área de las inversiones, el uso de la tierra, los servicios y la política industrial, con el objeto de controlar sectores económicos y recursos naturales claves de América Latina”.¹⁷¹

El último respiro del ALCA: Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina, 4, 5 y 6 de Noviembre de 2005

Cómo se muestra en el cuadro 3.20, los factores que llevaron al fracaso del ALCA fueron varios. En nuestro análisis a lo largo de este capítulo destacamos los políticos, en

¹⁷¹Justo Sosa, Alberto (2003). No al ALCA nuestro futuro está en juego. Recuperado desde Amersur.org: <http://www.amersur.org/integracion/alca-tlc-constitucion-global/>

segundo lugar los estratégicos o geopolíticos, entre los que sobresalen los relativos a las negociaciones, y en un tercer lugar, los económicos o técnicos.

Y es que para que un proyecto de integración de tal magnitud prosperara en las Américas, tenía que alinearse un cúmulo de condiciones para las 35 naciones que integran el continente, de la que es evidente la diversidad de gobiernos, presidentes y jefes de estados y por tanto intereses, muchos de los cuales estaban evidentemente encontrados.

Cuando en 1990 se lanza la Iniciativa de las Américas y todavía en 1994 en la I Cumbre de las Américas, existía una cierta afinidad ideológica y política de los países que iniciaban negociaciones, pero que en el escenario del primer quinquenio del siglo XXI ya mostraba signos de polarización por las posturas diferentes a sus antecesores en la Venezuela de Hugo Chávez, la Bolivia de Evo Morales, el Brasil de Lula y la Argentina de Kirchner.

En todos ellos, las profundas posiciones de izquierda coincidieron en Mar del Plata en noviembre de 2005 para declarar la muerte del ALCA frente un atónito George W. Bush que no previó y, más todavía sorprendente, no pensó que fuera de tal envergadura la oposición al proyecto que 10 años antes había lanzado su padre George H.W. Bush.

Los intereses eran diferenciados según el peso de cada economía y su relación con la economía estadounidense, y eran marcadas las diferencias entre los bloques de articulación regional ya establecidos para el momento con Estados Unidos: TLCAN, CARICOM, CAN y MERCOSUR.

La oposición general se estableció claramente entre las empresas que contaban con un mayor peso en la economía internacional por su mayor capacidad de inversión y competitividad, contra las empresas que dependen más del mercado interno y tienen menor capacidad de internacionalización; estas disyuntivas se extienden tanto para los países de mayor peso relativo en la región, como Brasil y Argentina, y a lo interno del mismo Estados Unidos, así como entre las élites de dichos países y con el resto de la región.¹⁷²

Brasil se desentiende del ALCA (FNP) Números: 1, 3, 5, 11, 12, 16, 19, 23

Debido a que el tema oficial de la IV Cumbre de las Américas fue: “creación de empleo para combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”, Brasil pudo desentenderse del ALCA sin generar un conflicto abierto con Estados Unidos y los demás países del continente que lo apoyaban.

¹⁷²Landa, Roger (2015). Auge y caída del ALCA. Agencia Latinoamericana de Información (Alai.org). Quito Ecuador.

A lo largo de las negociaciones, durante diez años Brasil mantuvo una aparente posición neutral y en ocasiones hasta de apoyo, pero cuando llegó el momento decisivo para en la aprobación del proceso de integración en Mar del Plata en 2005 se deslindó y dio la espalda al acuerdo al sumarse a la “ola roja” y posición política radical promovida por Venezuela mediante Hugo Chávez.

Y es que al margen de las declaraciones del presidente Luz Inácio Lula da Silva, la realidad es que Brasil no estaba convencido ni a favor del acuerdo por verse a sí mismo como una potencia hegemónica en Sudamérica que percibía a Estados Unidos, y lo sigue haciendo, como un rival peligroso y competitivo en términos de influencia en su tradicional área de influencia.

Esto era así porque Brasil ya tenía su propio plan de integración, solo que a escala subregional, desde años atrás con el SAFTA (South America Free Trade Agreement) así como el ALCSA (Área de Libre Comercio Suramericana, posteriormente Comunidad Suramericana de Naciones [CASA]), la cual cambia y es lo que se conoce como Unión de Naciones del Sur (UNASUR).

Esto confirmaba que Brasil, ante poca rivalidad en la región de Latino América, se siguiera auto considerando una potencia media y con alta capacidad de persuasión política y económica al tiempo de deseaba tener un papel preponderante en la política hemisférica bastante más visible y participativa, diferente el de otras naciones latinoamericanas como México o Argentina.

Su más fuerte argumento para intentar tomar el liderazgo sudamericano y latinoamericano estaban en que su economía y comercio exterior se encuentran más diversificados, lo que le daba un mayor nivel de interdependencia y negociación frente a Estados Unidos.

Por el contrario, el comercio de Estados Unidos con países como México era de alrededor de un 74 por ciento, uno del 48 por ciento en promedio dentro de los países centroamericanos dentro de MCCA, un 40 por ciento del mercado caribeño, pero que va reduciéndose a niveles del 35 por ciento con los países andinos del CAN y solo el 21 por ciento con los de MERCOSUR. De hecho, el comercio de Brasil con países como Japón, la Unión Europea y China superan porcentualmente de manera individual a las de Estados Unidos.

El MERCOSUR, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es una unión aduanera con la aspiración de convertirse en un mercado común, y en sí mismo es uno de los bloques comerciales más grandes del mundo después del RCEP, la UE, el T-PAT y el

TLCAN. Es por ello que Brasil aumentaría las apuestas a favor del ALCA y no sería del todo conveniente para las naciones del MERCOSUR, ya que significaría perder autonomía y entregar sectores, particularmente agronegocios y energía, a Estados Unidos.

Es así como, en las negociaciones del ALCA, Brasil buscó aumentar su influencia negociadora de dos maneras: forjando un único bloque negociador sudamericano capaz de enfrentarse a Estados Unidos y cortejando a otros socios comerciales para reducir la dependencia de Estados Unidos. Sin embargo, su estrategia no le ha dado del todo resultados, toda vez que los estadounidenses ya tenían una amplia relación comercial del tipo bilateral en la región con países como Chile, Colombia y Perú. En particular, el acuerdo con Chile fue significativo para demostrar el poder y capacidad de influencia en la región, lo que terminó disuadiendo a Brasil de su intento por crear su propio acuerdo económico en la región sudamericana y conformarse siendo el hermano mayor en MERCOSUR.

De ahí que, pasados los años, Brasil sea considerado un factor clave para el lento avance y posterior fracaso de las negociaciones a lo largo de la última etapa del , tanto al interior de las reuniones ministeriales como en los grupos de negociación, como fue el caso del aplazamiento de las decisiones sobre la estructura de negociación del ALCA y en particular con propuestas como el single undertaking, el principio de un acuerdo tipo todo único propuesto por ellos en la segunda y cuarta reuniones ministeriales.

Tanto o más importante en el resultado del ALCA fue la influencia de Brasil en las negociaciones políticas y de gestión, al ser el país que propuso el candado de las resoluciones de consenso, lo cual fue posible debido a se le reconoce su influencia en la creación de un grupo de negociación para la agricultura a nivel multilateral en donde tenía especial interés y el respaldo de un bloque de países de la región sudamericana, entre otros, a diferencia de Estados Unidos, que se movía en estrategia de negociaciones de perfil bilateral en el que tiene una influencia y capacidad más significativa, el cual luego usa como un piso en negociaciones futuras para lograr resultados más significativos.

Con la reunión cumbre de doce presidentes sudamericanos del 1 de septiembre de 2000 y la posterior publicación de un documento denominado Comunicado de Brasilia, Brasil dejó ver su intensión para fusionarse en un SAFTA que desde ese entonces parecía estar tomando una forma más definida, pero el 3 de Noviembre de 2005, un día antes de la Cumbre, los Jefes de las Delegaciones de los Estados Miembros de la OEA mantuvieron 5 reuniones con los actores clave de la sociedad, incluyendo la sociedad civil, el sector

privado, los pueblos indígenas, los sindicatos, parlamentarios y funcionarios no ejecutivos a los que Brasil apoyaba.

Estos actores sociales presentaron recomendaciones e intercambiaron sus puntos de vista con las delegaciones acerca del tema de la participación de las OSC abordado en la Cuarta Cumbre. Durante el diálogo, los Jefes de Delegación, los representantes de la sociedad civil y otros actores clave, discutieron los desafíos y los logros relacionados con la adopción e implementación de acciones para generar empleo productivo, reducir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática.

En estas y otras negociaciones previas, como en las Cumbres de Miami en 2003 y en la Cumbre extraordinaria de Monterrey, a lo largo de todas y cada de las reuniones ministeriales se había mantenido firme el compromiso de cumplir el plazo originalmente establecido de terminar las negociaciones en 2005 y emprender la aplicación del ALCA, por lo que el argumento de que los temas de la IV Cumbre de las Américas eran otros diferentes al comercio resultaba por tanto en una excusa política del presidente brasileño Lula, al que le tocó tomar la decisión final de un actor significativo y que finalmente fue un no indirecto al ALCA.

También significativa fue la declaración de los Copresidentes del CNC (Estados Unidos y Brasil):

“Los Copresidentes del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) efectuaron consultas en Washington, D.C. los días 22 y 23 de febrero de 2005, sobre las orientaciones para desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que serán impartidas a los negociadores, según lo requiere la Declaración de Miami. Esta reunión se basó en las discusiones entre países que participan en las negociaciones del ALCA que se habían realizado desde la Decimoséptima Reunión celebrada en Puebla, México, en febrero de un año antes.

Los Copresidentes han seguido avanzando y se muestran optimistas sobre los resultados de esta reunión. Nos reuniremos nuevamente los días 29 y 30 de marzo. Los Copresidentes consultarán informalmente con las delegaciones de los demás países del ALCA”.

Crecimiento con empleo, crear trabajo para enfrentar la pobreza, formación de la fuerza laboral, micro, pequeñas y medianas empresas como motor de crecimiento del empleo, marco para crear trabajo decente y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática fueron los temas formales de la IV Cumbre de las Américas.

Y sí, el Plan de Acción de Mar del Plata consideraba compromisos nacionales y sociales, cooperación hemisférica y también en organizaciones internacionales, por lo que los Jefes de Estado y de Gobierno definieron acciones específicas para promover el desarrollo a través de la generación de empleo, el incremento de la participación ciudadana en la esfera del empleo, el diálogo social incluyente y promoviendo las inversiones en áreas clave para la creación de empleos.

La manera en la que Brasil se desentiende del acuerdo hemisférico es el momento en el que el presidente Lula Da Silva, siendo el primer orador en los trabajos del sábado 5 de noviembre en 2005 en Mar del Plata, expresa en su discurso inaugural de los trabajos: “yo vine aquí para discutir de empleo, pero quiero decir una cosa del ALCA”. “Yo pienso. 1) El debate sobre comercio no puede ser una cosa ideologizada. 2) Para Brasil no tiene sentido hablar de libre comercio cuando persiste el gigantesco subsidio a la agricultura, que desnivelan el terreno de juego 3) Por eso la prioridad es de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde podemos de hecho abordar estos puntos juntos. Por otro lado, no existen modelos únicos para las relaciones comerciales. En el ALCA que estamos discutiendo, antes de Miami en 2003, había temas que iban mucho más allá del comercio, como reglas de inversión, compras gubernamentales, etc, que limitaban la posibilidad de políticas industriales, tecnológicas y otras. El Mercosur y Brasil hemos negociado con otros países el desarrollo, donde tomamos en cuenta las asimetrías y las sensibilidades de los países menos desarrollados. El mismo principio debe regir para las negociaciones hemisféricas.” (...).¹⁷³

Para Brasil las negociaciones debieron hacerse en tres etapas, y discutir primero las condiciones de facilitación de comercio antes que el ingreso a los mercados. A diferencia de Estados Unidos, que proponía dos etapas, iniciando primero por la apertura de los mercados y luego las normas de facilitación del comercio. Además, Estados Unidos pretendía imponer un enfoque para que las negociaciones superaran los acuerdos alcanzados en la OMC (en temas controversiales como las compras gubernamentales, propiedad intelectual y servicios). Este enfoque fue rechazado por los países latinoamericanos, especialmente por el bloque de Mercosur, que se negaba a incluir temas controversiales como los derechos laborales y ambientales.

¹⁷³Barcelona, Eduardo (2015). Los presidentes entierran el ALCA. Periódico Página/12 Argentina 6 de noviembre.

Los países de la región, en contraposición a las posturas estadounidenses, proponían la facilitación del comercio para las PyME's, financiamiento para infraestructura y un trato especial a las economías pequeñas.

El bloque suramericano liderado por Brasil rechazaba, igualmente, la apertura indiscriminada de las telecomunicaciones, servicios financieros y las compras gubernamentales; apoyando el principio de la nación más favorecida y la lista única de ofertas en materia de acceso a los mercados, contrario a Estados Unidos que proponía la presentación de diversas listas de ofertas de liberalización según los socios a los que se destinaban estas. Pese a que en la reunión ministerial en Quito en 2002 se acordó un arancel base y el calendario para ofertar las listas de desregularización, en cuanto a las negociaciones particulares de los siete grupos establecidos, había desacuerdos en los temas de inversiones, compras gubernamentales, servicios, normas antidumping y derechos compensatorios.

En 1993 Brasil lanzó la propuesta de crear el ALCSA, iniciativa que fue anunciada por el Presidente Itamar Franco, bajo la premisa de suscribir un acuerdo de libre comercio entre los países de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur.

A partir de 1996, se iniciaron las negociaciones formales entre ambos bloques de integración, pero en 2000, el Presidente Fernando Henrique Cardoso convocó a sus colegas suramericanos en un encuentro en Brasilia. Este fue el inicio de la estrategia para transformar la propuesta del ALCSA, centrada en el comercio, en CASA, también conocido con las siglas CSN, un proyecto de integración más amplio que incluía aspectos políticos, de seguridad, de promoción de infraestructura regional y energía, la cual se concretaría en el año de 2004 en Cuzco, Perú.

La CASA fue en gran medida una respuesta al modelo al ALCA, que se basaba en un enfoque minimalista representado por pilares muy precisos que eran parte de una estrategia de respuesta al orden global y la creación de bloques económicos.

La CASA se trataba una propuesta alternativa al ALCA que, aunque no rompía con la idea de libre comercio, incluía otros mecanismos de integración que no eran comerciales y tenía un ámbito de acción que no era solo económico. Contrariamente a las tentativas de la ALCA y los TLC, la estrategia de la CASA apoyaba una modalidad de integración en la cual las fuerzas del mercado debieran convivir con algunos mecanismos de intervención pública, como la promoción de la infraestructura regional o la integración energética.

En la Cumbre Energética de Isla Margarita (abril 2007), la CASA se transforma en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en el año 2008 nombre a propuesta de Hugo

Chávez muestra de que en realidad en Sudamérica tenían en realidad un plan de integración más amplio y no les interesaba la vertiente continental por ser promovida por la competencia y la que ven como principal amenaza: Estados Unidos.

El No Tan Inesperado Factor Venezuela: (FNP) 4, 5, 10, 12, 19, 21

En la I Cumbre de las Américas y a lo largo de la mayor parte de las negociaciones para conformar el ALCA, Venezuela tuvo una posición a favor de la integración hemisférica en los términos en los que se había planteado con las administraciones de los tres presidentes previos a la llegada de Hugo Chávez en 1999.

<i>Cuadro 3.23. Presidentes Venezolanos 1989-2021</i>	
Carlos Andrés Pérez	1989-1993
Ramón J. Velásquez	1993-1994
Segunda presidencia de Rafael Caldera	1994-1999
Constitución de 1999	
Hugo Rafael Chávez Frías	1999-2001
	2001-2007
	2007-2014
Nicolás Maduro	2013-2021

Fuente: Elaboración propia

Gran parte que explica la llegada de Chávez eran más de diez años de inestabilidad política en una economía altamente dependiente del petróleo y vulnerable a las fluctuaciones y cambios en los sistemas financieros internacionales.

Es justo a partir de la llegada de Hugo Chávez que la postura de Venezuela no solo se convirtió en disonante, sino que paulatinamente se transformó en una opinión abiertamente en contra.

En diversas ocasiones y en distintos foros, Chávez había manifestado la necesidad de crear un mundo multipolar y recomponer el orden global posterior a la Guerra Fría, caracterizado por el unipolarismo estadounidense y un sistema internacional sin tanta concentración del poder en una sola nación. Para ello, era necesario crear “polos de poder alternativos” que permitieran restablecer el equilibrio perdido una vez concluida la Guerra Fría.

De ahí que la lucha contra el ALCA fuera una de las más evidentes expresiones de esa lucha contra el mundo unipolar estadounidense. Además, la oposición al ALCA también se veía como el rechazo al “neoliberalismo salvaje”, expresión con la que Chávez describe el

proceso de reformas económicas desarrolladas en América Latina desde fines de la década del ochenta a través del Consenso de Washington. No pocas veces Chávez expresó que “el neoliberalismo es el camino al infierno”.¹⁷⁴

Pero en realidad Chávez ya tenía su propio plan intentando reconvertir a los países del CAN en un esquema de integración política y económica e integrar a más países de Sudamérica y el Caribe. De ahí que la oposición al ALCA se acompañara de un fuerte discurso en favor de la integración entre los países latinoamericanos y en iniciativas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que se acompañaba de otras estrategias como el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, el apoyo a la integración entre este esquema de integración y la búsqueda de otras relaciones económico-políticas con China, Rusia, Cuba y en esos momentos con el Irak de Saddam Hussein.

Sus propósitos en el CAN fueron limitados, toda vez que Perú, Ecuador, Colombia y sobre todo Chile tenían en su interés el ALCA, aunque algunos de ellos no estuvieran del todo de acuerdo en las condiciones impuestas por Estados Unidos. En la XII Cumbre de Presidentes Andinos, realizada en Valencia, Venezuela, en junio de 2001, Chávez describió cómo concebía a la integración andina que bien podría ser su manera de ver la integración como modelo o instrumento del desarrollo.

En primer lugar, planteó que debía darse prioridad a lo político sobre lo económico. Al respecto señaló: “La CAN antes que nada debe estar impulsada por una profunda voluntad política, no solo por un deseo económico, porque no podemos colocar las carretas delante de los caballos, y lo económico es una consecuencia de la integración política”. En segundo lugar, rechazó que la integración estuviese inspirada en el neoliberalismo, aseverando que “no creemos, desde Venezuela, que el neoliberalismo sea el camino, es un camino imperfecto”. (Agencia EFE, 23 de junio de 2001)

Así lo señaló en Valencia al sugerir que la CAN debía convertirse en el mediano plazo en una Unión Bolivariana de Naciones, porque “la patria es esta América, una sola América bolivariana” (Agencia EFE, 23 de junio de 2001).

Un desencuentro entre Venezuela y Estados Unidos se dio cuando los planes de hacer del CAN un bloque bolivariano se vienen abajo con la declaración del representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, en noviembre de 2003 el cual anunció la decisión de negociar un Tratado de Libre Comercio (TLC) de carácter bilateral con

¹⁷⁴El Nacional de Venezuela: “neoliberalismo salvaje”: el ALCA es hijo del “fracasado modelo neoliberal” 21/febrero 2002: B/6).

Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Las negociaciones se iniciaron con Colombia, Ecuador y Perú, en el primer semestre de 2004 y luego siguió Bolivia.

Este era ya el segundo golpe económico a los intentos integradores de Venezuela, después de que en ese mismo año de 2003 se aprobara y en enero de 2004 pusiera a funcionar el tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos.

“Pedimos a los miembros de la Comunidad Andina de Naciones que detengamos la velocidad con el Norte (Estados Unidos). No es tiempo, cuidado con una integración con el más poderoso país del mundo y, por separado, no conviene”. Afirmó que la CAN debería tener como prioridad la consolidación de su proceso de integración para, posteriormente, “negociar con el Norte en condiciones de igualdad, pero no en condiciones de subordinación” (El Universal de Caracas, 13 de julio de 2004)

Una vez que sus intentos al interior del CAN no fructificaron, Hugo Chávez entonces intentó voltear a ver a los grandes países sudamericanos que también tenían y venían elaborando sus propios planes de integración e influencia en la región de Sudamérica, como fue el caso de Brasil.¹⁷⁵

De ahí que la posición de Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE se convirtieron en un punto no solo de controversia, sino de conflicto. Como resultado de ello y del fracaso del ALCA, en 2006 Venezuela se retiraría del CAN, lo que abriría la posibilidad para que Chile regresara como país asociado.¹⁷⁶

Sin embargo, el asunto de mayor confrontación entre Venezuela y Estados Unidos se dio en 2002 por el intento de golpe de estado a Chávez en 2002 por un grupo de militares, a partir del que surgieron rumores y evidencias del apoyo estadounidense a este grupo y que el presidente de Venezuela no olvidaría, y que tres años más tarde en 2005 cobraría revancha con el “entierro del ALCA”.

En la secuencia de oradores de la IV Cumbre, el presidente de Venezuela dijo: “El libre comercio no va a solucionar nuestra pobreza. Los que todavía creen en eso, olvídense de ese cuento. Hablemos de las privatizaciones, uno de los efectos más perversos de la era neoliberal. Veamos el caso de todos nosotros, las privatizaciones, inmediatamente desempleo, inmediatamente flexibilización de las normas laborales, eliminación de prestaciones sociales, los derechos de los trabajadores los borraron del mapa con las recetas

¹⁷⁵Briceño R. José (2004). Aldea Mundo. Universidad de los Andes Táchira, Venezuela. 8(16) noviembre-abril. pp. 59-66

¹⁷⁶Ibid. Briceño (2004).

del FMI. Reformas estructurales. Veneno. Verdadero veneno para nuestras economías.”
(...)

Venezuela ya también tenía su propio plan de influencia y mayor ejercicio del poder con el ALBA-TCP, continuidad del proyecto PetroCaribe, el Gasoducto del Sur y PetroAmérica, así como Petroandina, en los que se daría petróleo a precios por debajo del mercado internacional a países de esa región. Sin embargo, al no poder avanzar y lograr adeptos de su propio proyecto, Chávez describiría tanto al CAN como a Mercosur como proyectos Neoliberales.

Y es que, como parte de su estrategia expansiva y geopolítica financiada por precios del petróleo altos, y siendo el país con las mayores reservas probadas en el hemisferio occidental, Hugo Chávez también buscaba otros aliados. Tal fue el caso del proyecto del Grupo de los tres, o G-3, en el que se integraron en 1995 con Colombia y México, pero del que decidió salirse en 2006 después de los desencuentros y enfrentamientos de la IV Cumbre de las Américas.

Para Venezuela el ALCA era poco menos que una reedición de la Guerra Fría, ya que fueron repetidas los reproches ideológicos y políticos: “El eje del mal latinoamericano vs la democracia” o; el “ideal bolivariano de una América Unida vs la opresión del imperialismo norteamericano”.¹⁷⁷

Y estas ideas no dejaban de tener fundamento después de que Hugo Chávez tratara de establecer relaciones y alianzas con líderes y países en franca confrontación con Estados Unidos, como el acercamiento con Irán de Mahmoud Ahmadinejad de Irán, la Libia de Moamar Kadafi y el Irak de Saddam Hussein.

La síntesis de esta postura de Hugo Chávez frente a la integración de las Américas fue registrada con la declaratoria de Mar del Plata en 2005 con la expresión histórica:

"Vamos a decirlo: ALCA, ALCA, al carajo... ¿Quién enterró al ALCA? Los pueblos de América enterramos al ALCA, hoy, aquí en Mar del Plata".

Argentina se Suma al Grupo Contra el ALCA

El entonces presidente de Argentina, Néstor Kirchner, siendo el anfitrión de la Cuarta Cumbre de las Américas, declaró en el acto inaugural: “es importante tener en claro los conceptos por los cuales convocamos a esta cumbre, por lo que mi pensamiento es

¹⁷⁷Pantojas García, Emilio (2007). El ALCA: Un inventario de su proceso. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007. CRIES, Buenos Aires Argentina.

absolutamente diferente al del señor presidente de México. Porque me parece que no fue la convocatoria de la cumbre la que está diciendo el señor presidente, con todo respeto.”

Bush se paró impelido por el cruce entre Kirchner y Fox y le dio la mano en señal de felicitación y respaldo al mexicano. Kirchner observó el gesto, entendió el significado político del estrechar las manos. La propuesta de Fox de abordar el tema de la creación del ALCA le parecía una falta de respeto a la agenda de la reunión, que fue acordada por los representantes de cada país en los días previos ya que, pese a las grandes presiones ejercidas por los países del TLCAN, el ALCA no estaba en el temario del debate de la IV Cumbre de las Américas.

Samuel Lewis, vicepresidente de Panamá, intervino: “Queremos reiterar de manera firme nuestro apoyo al ALCA. Un buen número de países ha demostrado interés que en esta cumbre se incluya una mención al proceso de negociación del ALCA, porque ello contribuiría a crear trabajo y a fortalecer la gobernabilidad democrática, como dijo el presidente Kirchner. Somos 29 países los que queremos el ALCA y solo 5 están en contra.”

Estos cinco eran los países del Mercosur (Brasil representado por Luis Ignacio Lula Da Silva, Argentina representado por Néstor Kirchner, Uruguay representado por Tabaré Vázquez y Paraguay representado por Fernando Lugo, más la posición más radical de Venezuela con Hugo Chávez).

Kirchner, presidente de la IV Cumbre de las Américas, dijo: "Estoy asombrado por el planteo de esta naturaleza. No es cuestión de votos, sino de consenso. No creo que quieran enemistarse con el 75 por ciento del PIB de América del Sur" –respondió con dureza y realismo político. (...)

A continuación, Kirchner propuso una pausa en la sesión. El cuarto intermedio se usó para negociar, acercar a las partes en disputa. El colombiano Álvaro Uribe y el chileno Ricardo Lagos se convirtieron en mediadores de hecho. "El texto es muy parecido al del Mercosur. ¿Por qué no lo aceptan?", propuso Uribe a Kirchner. "Si es muy parecido, ¿por qué ustedes no votan el nuestro?".

Canadá, México, los Países Andinos y Estados Unidos Cierran Filas en Torno al ALCA

En respuesta a la evasión de los compromisos por parte de Brasil, el presidente de México Vicente Fox pidió la palabra en la sesión inaugural en Mar del Plata para argumentar a favor de la integración continental mediante el ALCA: “Me parece que aquí la invitación no es que firmen un acuerdo que todavía no tenemos, ni una definición de un

ALCA, que todavía no tenemos, sino participar en una mesa creativa, donde con la participación y el talento de todos, con estas ideas que ya se han puesto en la mesa, con las ideas precisas, con las ideas precisas que acaba de proponer el presidente Lula, procedamos a sentarnos democráticamente en esa mesa a avanzar. Porque el tiempo, sin duda, estaría en nuestra contra si seguimos demorando el inicio de nuestras negociaciones y del desarrollo de ideas creativas para poder estar en tiempo y forma con un instrumento que nos dé competitividad que importe en nuestras economías, que quieren empleo y ocupación productiva y que mejore la calidad de vida de nuestras familias y nuestros pueblos. Propuesta concreta. Trabajemos sin límite de tiempo para desarrollar esta idea con fuerza, tener en blanco y negro en términos concretos y poder ponerla en marcha.”¹⁷⁸

La posición de Canadá al inicio de la IV Cumbre de las Américas fue expuesta a través de Paul Martin su Primer Ministro:

“Los pasos que estamos dando subregionalmente a través de los pactos de libre comercio en nuestros diversos vecindarios están mejorando nuestro desempeño. Pero el libre comercio a nivel hemisférico nos permitiría aprovechar nuestro tamaño colectivo para competir a nivel mundial y, por lo tanto, generar empleos en casa. Un Tratado de Libre Comercio de las Américas no trata de hacer que el hemisferio sea seguro para los capitalistas. Se trata de brindar oportunidades para nuestros trabajadores y mejores bienes y servicios para nuestros consumidores, desde el peldaño más bajo de la escala de ingresos hasta el más alto.

Esta no es una agenda geopolítica. Es la agenda de un pueblo. Un país democrático con intereses en la economía global puede crecer; puede invertir su riqueza en programas sociales esenciales como la salud y la educación, así como en tecnología e innovación, liberando el potencial de su propia gente. Un comercio más libre y justo sacará de la pobreza a más seres humanos que todos los programas de asistencia del mundo juntos. Debemos comprometernos aquí para completar nuestras negociaciones para un Área de Libre Comercio de las Américas: un acuerdo que complemente no compita con nuestras ambiciones de completar con éxito la Ronda de Doha”. (El Universal de Caracas, 13 de julio de 2004).

La declaratoria de la Cumbre reiteraba los acuerdos básicos que se habían repetido a lo largo de las reuniones ministeriales y las anteriores cumbres de las Américas, y más

¹⁷⁸Valdés Ugalde, José L. (2007). Tan lejos de Dios: Rol de Estados Unidos en América Latina, una visión desde México. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007. Buenos Aires: CRIES. pp. 149-160

importante que eso, daban alguna esperanza de que las negociaciones se retomaran después de los hechos y declaraciones en Mar del Plata que se estaban encaminados a no aprobar el ALCA.

La posición de Canadá en favor del ALCA seguía siendo clara:

“Reconociendo la contribución que la integración económica puede efectuar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática: Algunos miembros sostienen que tengamos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconozcamos la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo, dirigido a la expansión de los flujos comerciales y, en el nivel global, un comercio libre de subsidios y de prácticas que lo distorsionen, con beneficios concretos y sustantivos para todos, teniendo en cuenta las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo de las economías 5 participantes, y las necesidades especiales y el tratamiento especial y diferenciado de las economías más pequeñas y vulnerables. Participaremos activamente para asegurar un resultado significativo de la Ronda de Doha que contemple asimismo las medidas y propósitos del párrafo anterior.

Continuaremos promoviendo las prácticas y actividades establecidas en el proceso del ALCA, que garanticen la transparencia y promuevan la participación de la sociedad civil. Instruimos a nuestros responsables de las negociaciones comerciales a reanudar sus reuniones en el curso del año 2006, para examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones, de acuerdo con el marco adoptado en Miami, en noviembre de 2003. Asimismo, instruimos a nuestros representantes en las instituciones del Comité Tripartito a que continúen asignando los recursos necesarios para apoyar la operación de la Secretaría Administrativa del ALCA. B. Otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. En función de lo expuesto hemos coincidido en explorar ambas posiciones a la luz de los resultados de la próxima reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio

(OMC). A tal efecto el gobierno de Colombia realizará consultas con miras a una reunión de responsables de negociaciones comerciales”.

Bush, presidente de los Estados Unidos: “Creo que la sugerencia de Panamá debería ser aprobada. Si escuchan claramente el diálogo tenemos México, EE. UU., Canadá, el Caricom, América Central y República Dominicana, que apoyan firmemente que la propuesta de Panamá sea adoptada. Si esta voluntad alrededor de la mesa no está reflejada en un documento, es fácil para los otros presuponer que este cuerpo no quiere avanzar con el acuerdo de libre comercio de las Américas. Muchos países han hablado, de distintos tamaños, distintos intereses, y contamos la cantidad de personas, es claro que la sugerencia de Panamá es por lejos la voluntad del pueblo. Y yo entiendo que no queremos demostrar una división, pero un rechazo tampoco muestra la intención de lograr un acuerdo. Entonces, el documento no reflejaría el hecho de que hay una mayoría abrumadora de personas que cree que debemos seguir adelante y grandes países que no quieren seguir adelante. Pero, si no, claro, el mundo va a presuponer que hemos abandonado nuestra búsqueda en pro del ALCA.”

La postura corporal, el rostro, las señales y gestos de Bush evidenciaban cansancio, hastío e impotencia ante la imposibilidad de quebrar la irreductible posición del Mercosur contra el ALCA. En la sala se sabía que, en cualquier momento, Bush se iría de Mar del Plata, porque tenía que viajar a visitar a Lula en Brasilia. El pedido para dirigirse una vez más a la asamblea no sorprendió, se entendió como que iba a ser una despedida. Pero no. Fue muy breve, pero no menos contundente.

“Yo no sé por qué tanto lío sí de lo que se trata es de ver cómo entre nosotros como nos defendemos de China”. Esta expresión sería la parte central de la intervención, ya que después se fue.

Zoellick también presenta el argumento estratégico de que "los vecinos con problemas exportan, problemas como la inmigración ilegal, el daño ambiental, el crimen, los narcóticos y la violencia ... Si las Américas son fuertes, Estados Unidos estará mejor posicionado para perseguir sus objetivos en todo el mundo. Pero si nuestro hemisferio tiene problemas, estaremos preocupados en casa y discapacitados en el extranjero ". ¹⁷⁹

Convergen Reuniones Ministeriales del ALCA con la Cumbre de las Américas

¹⁷⁹Zoellick Robert B. (2002). Declaración del Representante Comercial de EE. UU. ante el Comité de Finanzas del Senado de EE. UU. Recuperado desde http://www.ustr.gov/speechtest/zoellick/zoellick_14.htm

Como hemos visto en la parte inicial de esta sección, uno de los argumentos principales en contra del ALCA fue la aparente diferencia entre los resultados de las negociaciones del ALCA, contenidos en la versión escrita del acuerdo que ella era la tercera y los objetivos de las Cumbres de las Américas.

En realidad, este resultaba ser más un argumento político que un hecho, debido a que dentro del contexto del proceso de Cumbres de las Américas se encuentran el fortalecimiento de la democracia, la creación de una mayor prosperidad, la justicia social y el aprovechamiento del potencial humano la cual reconoce el fortalecimiento del mejoramiento del ambiente socioeconómico en el continente íntimamente relacionado con el éxito del ALCA.

Las Cumbres de las Américas son encuentros periódicos que reúnen a los Jefes de Estado y de Gobierno democráticamente electos de las Américas para debatir y tomar decisiones sobre temas de relevancia para la región.

Los participantes de las Cumbres de las Américas son los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio y sus delegaciones. Adicionalmente, participan como observadores los jefes de las doce instituciones miembros del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC) que son:

Cuadro 3.24. Organizaciones Involucradas en las Cumbres de las Américas

1. Organización de Estados Americanos (OEA)
2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
3. Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)
4. Organización Panamericana de la Salud (OPS)
5. Banco Mundial (BM)
6. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
7. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
8. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)
9. Banco Caribeño de Desarrollo (BCD)
10. Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
11. Organización Internacional del Trabajo (OIT)
12. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
<ul style="list-style-type: none">• Además de estas 12 organizaciones también hubieron invitados especiales que incluyen diversos actores sociales como organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de jóvenes, pueblos indígenas, trabajadores, la academia, el sector privado y los medios de comunicación entre otros.

Fuente: Elaboración propia

Se han realizado ocho Cumbres y dos Cumbres Extraordinarias de las Américas:

La primera fue para el lanzamiento del ALCA realizada en Miami en 1994 y la segunda en Santiago de Chile en 1988, en la que se fueron dando los primeros pasos preparatorios para el establecimiento de una agenda continental.

La Tercera Cumbre de las Américas se llevó a cabo el fin de semana del 20 al 22 de abril de 2001 en medio de la "operación de seguridad interna más elaborada en la historia de Canadá", incluyendo millas de cercas de alambre, una cárcel "despejada en caso de arrestos masivos" y el despliegue de miles de policías ". Las protestas en sí mismas se discuten a continuación, pero para los propósitos actuales es suficiente señalar que, si bien lograron perturbar y distraer hasta cierto punto, la Cumbre procedió sin embargo a su conclusión. Los jefes de estado reunidos emitieron una declaración, incluida una anticipada cláusula de democracia la cual establecía que los miembros asistentes a la Cumbre debían:

Analizar y debatir sobre los problemas y desafíos que enfrenta el continente americano, y de esta manera, encontrar soluciones conjuntas y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de las Américas. El Proceso de las Cumbres es un "compromiso con la integración hemisférica y la responsabilidad nacional y colectiva, a fin de mejorar el bienestar económico y la seguridad de nuestros pueblos." (Declaración de la Cumbre de Québec).

Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para el avance de todos nuestros objetivos ... en consecuencia, cualquier alteración inconstitucional o interrupción del orden democrático en un estado del Hemisferio constituye un obstáculo

insuperable para la participación del gobierno de ese estado en el proceso de Cumbres de las Américas.

Esto formalizaba la exclusión de Cuba del proceso del ALCA, y aunque al menos algunas naciones caribeñas se habían opuesto a esto, la respuesta de Estados Unidos había sido que "Cuba se excluyó" por sí misma del proceso por su falta de gobernabilidad democrática.

En esa ocasión, los Ministros consideraron que la Tercera Cumbre de las Américas constituía una oportunidad para seguir profundizando los Planes de Acción aprobados en Cumbres anteriores, a fin de fortalecer programas de cooperación hemisférica que permitieran apoyar los esfuerzos de cada país en aspectos relevantes para su participación efectiva en las negociaciones y beneficios del ALCA.

Así, la Tercera Cumbre de las Américas se llevó a cabo en la ciudad de Quebec los días 20 a 22 de abril de 2001. En esta reunión, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron formalmente la decisión de los Ministros de publicar lo más pronto posible el primer borrador del acuerdo del ALCA en los cuatro idiomas oficiales. Este acuerdo se publicó en el sitio electrónico oficial del ALCA el 3 de julio de 2001.

Destacamos que la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT), actuando en la Declaración y el Plan de Acción de la Cumbre de Québec, estableció en su Conferencia de Ottawa (2001) un Grupo de Trabajo Relativo a las Dimensiones Laborales en el Proceso de la Cumbre de las Américas, para examinar, entre otras, las cuestiones de la globalización relacionadas con el empleo y el trabajo, cuyos resultados apreciaríamos conocer.

La Cuarta Cumbre de las Américas fue la extraordinaria realizada en Monterrey, ya comentada, y la quinta que también ya fue abordada se realizó en Mar del Plata Argentina en 2005. A continuación, en el cuadro 3.25 presentamos una lista de las Cumbres de las Américas realizadas hasta el momento nada más con el propósito de dejar una referencia.

<i>Cuadro 3.25. Cumbres de las Américas</i>		
Cumbre	Cede	Fecha
Primera Cumbre de las Américas	Florida, EEUU	9 al 11 de diciembre de 1994
1ª Cumbre Extraordinaria Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible	Santa Cruz de la Sierra, Bolivia	7 y 8 de diciembre de 1996
Segunda Cumbre de las Américas	Santiago, Chile	18 y 19 de abril de 1998
Tercera Cumbre de las Américas	Quebec, Canadá	20 al 22 de abril de 2001
Cumbre Extraordinaria de las Américas	Monterrey, México	12 y 13 de enero de 2004
Cuarta Cumbre de las Américas	Mar del Plata, Argentina	4 y 5 de noviembre de 2005
Quinta Cumbre de las Américas	Puerto España, Trinidad y Tobago	17 al 19 de abril de 2009
Sexta Cumbre de las Américas	Cartagena de Indias, Colombia	14 y 15 de abril de 2012
Séptima Cumbre de las Américas	Ciudad de Panamá, Panamá	10 y 11 de abril de 2015
Octava Cumbre de las Américas	Lima, Perú	13 y 14 de abril de 2018

Fuente: Elaboración propia

3.4 EL Programa de Cooperación Hemisférica, la Integración en las Américas Post-ALCA por Regiones y Notas Teóricas del ALCA

EL Programa de Cooperación Hemisférica (PCH): Un Proyecto de Altas Expectativas y Nulos Resultados

En la séptima reunión de negociaciones ministeriales del ALCA se dieron pasos trascendentes para abordar las necesidades de las economías menos desarrolladas y más pequeñas de la región al aprobar el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH), el cual buscaba: fortalecer las capacidades de aquellos países que buscaran asistencia para participar en las negociaciones, ayudarles a implementar sus compromisos comerciales, apoyarlos para enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y potenciar los beneficios de la propia integración.

Este tema del PCH, al estar incluido en la agenda del ALCA, resulta relevante porque se constituye como el único punto formal que consideraba expresamente la intención de considerar y actuar para reducir las brechas entre las economías participantes independientemente de su tamaño y nivel de desarrollo, y con lo cual se buscaba promover una cooperación amplia en varios sentidos y aspectos, así como la facilitación de la integración.

El llevar a cabo este crucial trabajo le fue encargado al CNC, que se apoyó en el ya creado para ese entonces Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas (GCEP). La supervisión del PCH y los secretarios y ministros de los países negociadores instruyeron al CNC a facilitar las reuniones del GCEP con el apoyo del Comité Tripartito, el cual fue responsable de invitar y coordinar a los que serían los responsables de planear y ejecutar, financiar e informar de esa destacada tarea: funcionarios de las áreas de desarrollo y finanzas de instituciones financieras internacionales, organismos internacionales y entidades privadas

Igualmente significativo fue el que consideraría el instrumento para reducir las brechas: el establecimiento de un calendario para el intercambio de ofertas de acceso a mercados por parte de los países más grandes. Tales propuestas de reducciones arancelarias iniciarían en diciembre de 2002 siendo los criterios para ello, la definición de las modalidades sobre la notificación del arancel base, la aprobación de las pautas o lineamientos para el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías; y el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH).

La organización y responsabilidades, así como el financiamiento elementos clave para el éxito del PCH ya estaban; sin embargo, cabría preguntarse: ¿cuál fue su resultado de este plan y cómo se compara, si es que se puede, con otros esquemas de cooperación o integración similares?

Cuando pensamos en la experiencia del proceso de integración europea y al mismo tiempo volteamos a mirar el proceso de negociaciones, lo que vemos son significativas diferencias.

Muy lejos de hacer un análisis comparativo de ambos casos, lo que hacemos en este apartado es analizar la manera en la que el esquema de integración en las Américas consideraba formalmente la integración mediante el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH), que fuera dado a conocer en la 7ª Reunión en Quito, Ecuador en el año 2002.¹⁸⁰

Al margen de lo exponemos con mayor detalle sobre este modesto plan, sin olvidar su dimensión y alcance limitado al tratarse de un apartado, es que se trata más de un conjunto de ideas retóricas que un proyecto coherente y consistente dados sus ambiciosos y objetivos generales sin plazos, etapas, y todavía más importante el origen del financiamiento para implementarlo.

¹⁸⁰Ver Anexo III http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Quito/Quito_s.asp

La primera, y una de las más importantes de esas descripciones retóricas del PCH, fue que sería una prioridad de todos los gobiernos; sin embargo, en la etapa final de las negociaciones, el PCH no sería uno de los puntos de inflexión ni a favor ni en contra, aunque los ministros y representantes de las reuniones acordarían que el programa tendría objetivos que no se cumplirían como el fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región.

El planteamiento de los objetivos sería muy parecido al planteamiento en la comunidad europea, en la que se reconoció las diferentes en los grados menos de desarrollo de países que se integrarían como en los conocidos casos de Grecia (1979), España y Portugal (1985), pero en el caso del ALCA esto sería más una idea que una realidad.

Una de las principales intenciones del PCH incluía un mecanismo que ayudara a estos países a desarrollar estrategias nacionales y/o subregionales de capacitación comercial que definen, priorizan y articulan sus necesidades y programas conforme a dichas estrategias, y a identificar fuentes de apoyo financiero y no financiero; sin embargo el PCH no decía cómo hacerlo y solo hubo instrucciones para el CNC con el apoyo del GCEMP para que hicieran una supervisión del programa, es decir, se generó primero el mecanismo de monitoreo y supervisión y hasta los responsables de lo que todavía no se había creado en la práctica y que en esos momentos era todavía un conjunto de buenos propósitos.

Mucho más aterrizado y posible parecían ser los compromisos establecidos para concluir las estrategias nacionales y/o subregionales de capacitación comercial y los programas relacionados con la facilitación del comercio a efectos de que se logaran y al mismo tiempo se pudieran identificar fuentes de apoyo financiero y no financiero predecibles y de diverso origen para cumplir con los objetivos del PCH.

El problema con la capacitación, las estrategias y la identificación de fuentes de financiamiento era en realidad que todavía serían diseñadas, pero no se sabía por quién y tampoco dónde, ni tampoco si se darían en los mismos países participantes dado los diversos temas y objetivos planteados, o bien si en las negociaciones intergubernamentales al interior del CNC o en los demás grupos de trabajo.

Cuadro 3.26 El PCH Contenido esencial:

<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de un mecanismo para recibir, divulgar, evaluar y considerar el posible financiamiento de perfiles de proyectos específicos presentados por los Grupos de Negociación del ALCA, países y grupos de países.
<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de un mecanismo para permitir que los países definan, prioricen, y articulen las necesidades relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad orientada a la: i) la preparación para las negociaciones: ii) la instrumentación de los compromisos comerciales y iii) la adaptación a la integración.
<ul style="list-style-type: none"> • Interacción entre países que buscaran asistencia para mejorar sus capacidades en materia de comercio y aquellos países e instituciones que estuvieran en posibilidad de brindar asistencia, a través, por ejemplo, ruedas de encuentros concentradas en áreas de necesidades específicas, incluyendo la preparación de estudios sobre escenarios fiscales, impacto socio-económico y análisis de la competitividad. Se utilizaría, entre otras, la información sobre las necesidades identificadas en base de datos y los perfiles de proyectos como insumos para facilitar el intercambio entre donantes y países.
<ul style="list-style-type: none"> • Formas adicionales de asistencia técnica, a ser determinadas.
<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia financiera.
<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación institucional que complementara la programación multilateral y bilateral, actual y futura.
<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia y transferencia de conocimientos relacionados con los temas del ALCA mediante talleres, pasantías y otros mecanismos.

Fuente: Elaboración propia

Como puede notarse, estos objetivos representan la generalidad y buenas intenciones en lugar de un programa de cooperación o integración. Y es que efectivamente se reconocían las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de los países que participan en las negociaciones del ALCA y la necesidad de contar con financiamiento y mecanismos de asistencia técnica, pero no se decía cómo las economías más pequeñas aumentarían su nivel de desarrollo.

Esto daba razón a muchos países como Venezuela que desde 2001 comenzaron a manifestarse en contra de la poca consideración del ALCA en estas brechas sociales y de desarrollo.

Se pensaba que la cooperación permitiría por sí misma el fortalecimiento de la capacidad productiva y competitiva de los países con diferentes niveles de desarrollo y tamaño de las economías, y especialmente las economías más pequeñas, y que la vía para lograrlo dependiera de asistencia técnica y “disposiciones especiales”, pero nuevamente no se decía el cómo, el quién y el cuándo.

En la última reunión ministerial en 2003, en Miami, los negociadores retomaron el PCH de un año antes, pero los compromisos y voluntades siguieron siendo más de buenas voluntades que de hechos concretos:

“Reconocemos que el comercio puede desempeñar un papel fundamental en el fomento del desarrollo económico y en la reducción de la pobreza. Por lo tanto, recalamos que el compromiso de los países con la integración del comercio en sus planes de desarrollo

nacional, tales como las estrategias para la reducción de la pobreza, es esencial para asegurar el papel del comercio en el desarrollo y obtener mayor asistencia relacionada con el comercio en la región.

Reconocemos que las economías más pequeñas y menos desarrolladas requerirán apoyo financiero que las asista en el proceso de adaptación que resulte de la integración hemisférica. Por lo tanto, instruimos al GCEP, en base a su labor actual sobre el tema y con el apoyo del Comité Tripartito, a que presente recomendaciones al CNC en su decimoctava reunión sobre los métodos y mecanismos de financiamiento para abordar las necesidades de ajuste que resulten de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio”.

Algunos de los pocos resultados reales del PCH se dieron a conocer en la reunión de Miami:

“Acogemos con beneplácito los esfuerzos del GCEP, con la asistencia del Comité Tripartita, para implementar el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH). En la reunión que se celebró en Washington, DC, los días 14 y 15 de octubre, auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se dieron pasos importantes con instituciones donantes pertinentes y en la preparación de las estrategias de creación de capacidad comercial (ECCC) por parte de los gobiernos, que fueron el punto central de discusión en los encuentros con los donantes. Las estrategias de creación de capacidad comercial son cruciales para identificar programas eficaces y fuentes de financiamiento apropiado. Estos pasos constituyen un comienzo para el proceso de mejorar la capacidad de los países que están solicitando ayuda para completar la negociación del Acuerdo del ALCA, prepararse a para implementar sus condiciones, y mejorar su capacidad para el comercio y adaptarse exitosamente a la integración.”

La integración, creemos, no era un proyecto amplio de largo plazo que contara con el compromiso de los gobiernos principalmente de Estados Unidos y Canadá, sino de proyectos específicos en sectores, que funcionarían a partir de la asistencia técnica y el financiamiento voluntario de organizaciones internacionales.

La falta de compromiso, consistencia y solidez del PCH dio inclusive signos de debilidad aun desde sus primeros pasos:

“Reiteramos nuestro acuerdo logrado en Quito de que el PCH responda a las necesidades de asistencia inmediata con el fin de fortalecer la participación de los países en las negociaciones. Observamos con preocupación que ha habido un lento avance al abordar estas necesidades inmediatas y hacemos un llamado a la comunidad de donantes

para que ofrezca urgentemente apoyo financiero y no financiero, predecible y multifacético, en particular financiamiento no reembolsable, con el fin de cumplir con los objetivos y las prioridades de creación de capacidad establecidas en las estrategias de creación de capacidad nacional y subregional y los planes de acción, de conformidad con el PCH. En ese sentido, acogemos las contribuciones, incluyendo el financiamiento no reembolsable que ya se ha efectuado”.

Con esta declaración, se evidenció la debilidad fundamental del programa: no había recursos para financiarlo, dependía de la “buena voluntad” de los donantes y peor aún no era en realidad un programa de integración ni cooperación sino más bien un conjunto de buenas intenciones hacia algunos sectores llenas de retórica y narrativa optimista de los Ministros y Secretarios de Estado, es decir, de los propios países.

“La Integración Hemisférica Post-ALCA”: Discusión de lo que ha Pasado y Está Pasando en Norteamérica, Centroamérica, El Caribe y Sudamérica (2005-2021)

Una vez que formal e informalmente fue declarado muerto el ALCA en 2005, y después del transcurso de 15 años, el tema sigue teniendo inquietantes preguntas que orientan este apartado: ¿Por qué después de la declaratoria de muerte no se buscaron alternativas y se dejó morir sin ni siquiera un intento por resucitarlo? ¿Actualmente podemos decir que la integración hemisférica en las Américas está definitivamente muerta? ¿Si esto es así, qué consecuencia e implicaciones tiene esta cancelación definitiva? y desde el punto de vista de la cooperación, ¿son los esquemas de integración subregional una alternativa óptima y eficiente a la integración continental para el caso de las Américas? Y finalmente ¿qué ha pasado y cuál es el estatus actual de la integración hemisférica?

Después de los acontecimientos ocurridos en Mar del Plata en noviembre del 2005, resulta inevitable preguntarse: ¿por qué no se intentó rescatar el proyecto y lanzar un acuerdo no comprensivo que incluyera a la mayoría de los países del continente y que fuera excluyente de los países con desacuerdos fundamentales? y más todavía: ¿qué es lo que ha pasado con el proceso de integración hemisférica y más en particular con los esquemas económicos regionales y subregionales durante este periodo entre el año en que se cancela el ALCA 2005 y el año 2020?

Del otro lado, se vería su cancelación como una victoria contra el imperio, una victoria política, pero sobre todo una victoria ideológica.

Sin embargo, del lado de Estados Unidos como principal promotor, hay dos razones importantes ya identificadas que pueden ser justificadas: la existencia de nuevos acuerdos de libre comercio como el TLCAN, y otros en proceso o por negociar con países de la región sudamericana como es el caso de Chile. En segundo lugar, aunque vigente, el próximo vencimiento del PTA o fast track que le impedía al presidente de Estados Unidos tener acuerdos de libre comercio por la vía rápida después del año 2007.

En ese mismo sentido, una tercera explicación de ese abandono es el interés mostrado por Estados Unidos en las conversaciones ya iniciadas para ese entonces del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) que fueron lanzadas por George W. Bush en ese mismo año de 2005.

Canadá tampoco mostró un gran interés por su continuidad, ya que se tenía un TLCAN donde se encontraba su principal socio comercial, y por el lado de los países de la región latinoamericana y del caribe, el propósito de la integración hemisférica también cayó en un punto de desinterés durante todos estos 15 años debido a que el regionalismo abierto había resultado ser una alternativa cómoda tanto para mantener su comercio exterior como para extender sus relaciones económicas intrarregionales y subregionales particularmente en Sudamérica.

Pasados estos 16 años, ¿qué está pasando con los grandes acuerdos regionales del continente como son el TLCAN (enero 1994) ahora T-MEC (julio, 2020), Mercosur (1991) e inclusive el ALBA-TCP (2003) y la Comunidad Andina de Naciones, CAN (1969)? ¿Y con los esquemas de cooperación más pequeños en términos de su volumen de comercio, como el Mercado Común Centroamericano -hoy Sistema Integral Centroamericano (SICA, 1993)- y la Comunidad del Caribe CARICOM de (1973), en donde también se podría incluir a la Alianza del Pacífico (AP, 2011)?

Como un aspecto complementario fundamental de este trabajo, y en particular de este capítulo, resulta indispensable delinear y actualizar, más no analizar a profundidad, las piezas de la integración hemisférica actual (acuerdos regionales y subregionales); tal vez resulte reiterativo decirlo, pero vale la pena subrayar: no existe una integración hemisférica completa de los 35 países del continente, pero todos ellos pertenecen al menos a un esquema de integración económica o comercial en el que han puesto su estrategia, recursos y visión de su cooperación, internacionalización y participación en la globalización. Esto quiere decir que creen en el libre comercio y la integración, pero confirman que las diferencias políticas e ideológicas son más fuertes que los beneficios que pudiera traer el libre comercio.

En ese sentido, es necesario también aclarar que, si bien el ALCA como esquema de integración no existe, podemos identificarlo como proyecto y hacer algún análisis comparativo. De ahí, esta situación nos ha llevado a identificarlo con comillas para fines comparativos. También es importante dejar claro que tampoco es una estimación de lo que hubiera pasado si se hubiera firmado o fuera a firmar el ALCA, sino una descripción de cómo se ha comportado su comercio y algunos indicadores básicos.

Es por ello que para cerrar este capítulo mencionamos, a manera de actualización, lo que está pasando a nivel regional y subregional, teniendo presente que ya no son estos esquemas tanto en lo individual o inclusive en lo colectivo el tema principal de este trabajo, que es la integración en su versión económica y comercial.

Norteamérica: TLCAN/T-MEC

Sin lugar a duda, por su tamaño este sigue y seguirá siendo a nivel de las cuatro grandes regiones del continente americano (América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe) el más importante esquema de integración económica en general y en particular, tratándose también de la modalidad de Tratado de Libre Comercio.

Desde finales del año 2020, el segundo más importante a nivel global, después de que a finales de octubre de ese año fuera creado el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), del que hablaremos un poco más adelante en esta sección.

Pero antes de ello, la importancia y trascendencia de la integración en Norteamérica, además de la imperiosa necesidad de actualizar este trabajo, nos obliga a revisar y analizar en un primer acercamiento a sus dimensiones principalmente internas, sus resultados después de más de 25 años de vigencia, su complicado y difícil renovación y, por supuesto su perspectiva como instrumento generador de un intercambio comercial más equilibrado.

Cuadro 3.27. Comparativo de indicadores para México, Estados Unidos y Canadá (2018)

País	PIB (millones de dólares a precios de 2010)	Población total	PIB per cápita (dólares a precios de 2010)
Estados Unidos	17,913,248	332,915,073	53,195
Canadá	1,907,592	38,209,378	48,357
México	1,310,596	126 014 024	9,538

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Durante 25 años, en el periodo que va del año 1994 al año 2017, el Tratado de Libre Comercio con sus fallas y ventajas funcionó para orientar la extensa y compleja relación de interdependencia comercial en la región de Norteamérica entre México, Estados Unidos y Canadá, periodo en donde lo más significativo y trascendente después de sus desequilibrados efectos sectoriales ha sido su renegociación durante la administración Trump. Estados Unidos continuó siendo el principal y más importante motor de la integración regional en la región Norte del continente, y por tanto el agente con el poder de arrastre sobre las economías de sus pares comerciales.

Como puede verse a continuación en la figura 3.1, Estados Unidos, además de ser el país con una mayor población, es decir, con un mayor mercado, cuenta con el PIB per cápita más alto, con 55 mil 800 dólares anuales para el año 2019, aunque Canadá se encuentra muy cerca con 51 mil 600 dólares por año, en tanto México con una quinta parte de esos montos con 10 mil 300 dólares por año.

Destaca igualmente para fines de este trabajo la composición y estructura de cada una de las economías, que se puede ver en el gráfico 3.1.4, donde la participación del comercio total de bienes y servicios de Estados Unidos representa menos del 10 por ciento del PIB, ya que su fortaleza generadora de riqueza está en el mercado interno y no en el externo, en tanto que en el otro lado, México con una participación de su mercado externo con un 75 por ciento del PIB y Canadá con un porcentaje más equilibrado con un 50 por ciento.

Gráfica 3.1 Comparativo de indicadores seleccionados para México, Estados Unidos y Canadá (1996-2019)

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

También destaca que, en términos de crecimiento, las economías de Norteamérica muestran la misma tendencia en el comportamiento de su crecimiento económico, lo que habla de la alta convergencia e interdependencia del comercio intrarregional.

En términos de la evolución particular en el comercio exterior, el entonces todavía TLCAN siguió mostrando las condiciones de asimetría y desventaja en la que se estuvieron Canadá y México a lo largo de su vigencia, como puede verse en la información presentada en la figura 3.2.

En cuanto a la desagregación del comercio entre mercancías y servicios que se puede observar que en el gráfico 3.2.1 y 3.2.2, se presentaron cambios significativos para algunos miembros del acuerdo, como fue el caso de México. Para el periodo que se revisó, el comercio de bienes pasó de un 10 por ciento a cerca del 70 por ciento, en tanto que el comercio de servicios pasó de cero a inicios del periodo a un cuatro por ciento del total.

En cuanto a la estructura y composición de las exportaciones por grandes sectores, se observa que tanto Estados Unidos y Canadá presentaron una tendencia a la baja en manufacturas, en tanto que México siguió manteniendo un porcentaje alto respecto del PIB. Respecto de las exportaciones del sector energético, se dio un comportamiento relativamente parecido toda vez que en el caso de Estados Unidos y Canadá tuvieron una tendencia a disminuir mientras que para México aumentaron, aunque no de manera desproporcionada.

Algo similar ocurrió con el comportamiento de las importaciones como porcentaje del PIB, ya que los países más al Norte mantuvieron una tendencia estable, en tanto que México presentó un comportamiento significativamente al alza al pasar de un 25 por ciento hace 20 años, esto es al iniciar el siglo XXI, en tanto que en 2019 es cercano a un 40 por ciento.

Mención particular merece la gráfica 3.2.9 al mostrar el comportamiento de la recaudación asociado al comercio exterior, debido a que se observa una relativa estabilidad para el caso de Canadá y Estados Unidos y una baja muy profunda para el caso de México, que en el año de 1990 representaba el 6.4 por ciento del total, mientras que en el año 2019 es de tan solo 1.9 por ciento de su recaudación total.

Estos datos muestran, sin lugar a dudas, cómo el comercio exterior ha dejado de ser más un instrumento importante para la recaudación y las finanzas públicas en los tres países miembros del acuerdo.

Gráfica 3.2 Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre México, Estados Unidos y Canadá

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

La relación comercial tripartita o intrarregional siguió mostrando que Estados Unidos es más independiente que lo que son Canadá y México. Tal es el caso que las sumas de ambas naciones representaron en 2019 el 32.3 por ciento de las exportaciones totales de Estados Unidos de un 29.2 por ciento que sumaron en conjunto en el año 1987, logrando con ello, gracias al TLCAN, ganar parte de la preferencia por mercancías provenientes del principal socio comercial, lo cual puede verse en la figura 3.3.

Por el lado de las importaciones de Estados Unidos, es decir, las exportaciones de sus principales socios y que en todo caso podrían ser un elemento para evaluar parte de los beneficios o no del acuerdo. Para el caso de México, las importaciones de Estados Unidos pasaron de representar el 7.5 por ciento en 1994, año en que se pone en marcha el acuerdo, a 13.9 por ciento en el año 2020, con lo que prácticamente duplicó su participación en el mercado estadounidense. En el caso de Canadá las importaciones pasaron de 19.4 por ciento a 11.6 en el año 2020, lo que en tendencia contraria a la de México redujo en un 50 por ciento su participación en ese importante mercado.

Gráfica 3.3 Estados Unidos: Dependencia de Importaciones y Exportaciones Canadá y México (1987-2020)

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

La Renovación del TLCAN (NAFTA) y las Negociaciones y Temas Relevantes del T-MEC (UMSCA)

Siendo un compromiso de campaña en al año 2016, el presidente Trump declaró en febrero 12 del año 2017: “This Has Been the Dorset Trade Deal in the History of Trade Deals, Maybe Ever”.

Esta declaración con un alto contenido e intensión política contrastaba con la moderación de las anteriores administraciones, tanto demócratas como republicanas, que no habían hecho mayores críticas ni manifestado su interés en modificarlo durante las dos

administraciones de George W. Bush (2005 a enero 2009) y las de Barack Obama (enero 2009 a enero 2017).

Tanto Canadá como México, aunque no convencidos de la renegociación, tuvieron que aceptar sentarse a la mesa de negociaciones, ya que siguieron siendo los principales socios comerciales de Estados Unidos y sobre todo a que mantuvieron una relación de interdependencia-dependencia lo largo del periodo.

Esta alta interdependencia y dependencia llevaron a ambos países, primero, a aceptar las negociaciones para su modificación, y segundo, a tener que aceptar las nuevas condiciones impuestas por Estados Unidos. Tanto Canadá como México son países sensibles en el corto y largo plazo a la relación comercial con Estados Unidos dada su limitada capacidad de diversificación, reconversión y reorientación productiva.

En el mismo sentido, los socios comerciales de Estados Unidos son vulnerables en el largo plazo, ya que esta situación podría extenderse en el tiempo y a temas centrales como la inversión extranjera o asuntos no económicos como los derechos de propiedad intelectual o a revivir conflictos del pasado, como los que se pueden ver en el cuadro 3.28.

Cuadro 3.28 Conflictos comerciales de Estados Unidos con México y Canadá en el TLCAN y T-MEC (1994-2021)

TLCAN		
México	Inicio	Resuelto (OSD, OMC)*
Aluminio y acero	2018	2019
Azúcar y Miel de alta fructuosa	2001	2018
Transporte de carga	1995	2013
Tomate	1996	2019
Etiquetado del país de origen	2008	2013
Etiquetado para atún en lata	2008	2019
T-MEC		
México		
Transporte de carga	2021	en proceso
Controversias laborales	2021	en proceso
Canadá		
Madera blanda	2001	2006 y 2011
Etiquetado del país de origen	2004	2009
Derechos de Propiedad Intelectual	2011	No resuelto
Aluminio y acero	2018	2019
Aviación comercial	2017	2018
Importaciones de vino	2018	2019
T-MEC		
Canadá		
Importaciones de pollo y lácteos	Diciembre 2020	en proceso

Fuente elaboración propia con datos del Servicio de Información del Congreso de Estados Unidos. U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications, Junio 25, 2020

*OSD: Órgano de Solución de Controversias de la Organización Mundial del Comercio

**En el caso de las diferencias entre Canadá y México están fuera del ámbito comercial se refieren a temas de inversiones en los sectores minero y energético principalmente.

Las negociaciones para actualizar el TLCAN comenzaron oficialmente el 16 de agosto de 2017 y concluyeron oficialmente el 30 de septiembre de 2018, firmándose apresuradamente el 30 de noviembre de 2018 en Buenos Aires Argentina en el marco de la reunión del G-20.

La Administración Trump envió la notificación oficial al Congreso de Estados Unidos el 18 de mayo de 2017, en la cual manifestó su intención de comenzar conversaciones con Canadá y México para renegociar el TLCAN. Después del período de consulta durante los 90 días establecidos por la ley que establece el Trade Promotion Authority, es que arrancó el proceso de negociaciones formalmente el 16 de agosto de 2017 con una primera reunión de negociaciones.

Durante el proceso de negociaciones, el presidente Trump utilizó varias tácticas como parte de su estrategia en las negociaciones con México y Canadá, como fue la imposición

de aranceles a las importaciones de acero y aluminio procedentes de esos países, su intención de aplicar la IEEPA para construir el muro en la frontera con México y amenazando con retirarse del TLCAN, esto en particular a lo largo del año 2018, complicaciones que se presentaron en la parte final de las negociaciones.

<i>Cuadro 3.29 Fechas clave en el proceso de las Negociaciones del T-MEC</i>	
Mayo 17 de 2017	Envío de notificación oficial del Presidente Trump al Congreso
Julio 17, 2017	La agencia negociadora de Estados Unidos (United States Trade Representative, USTR) publica los objetivos específicos de la Administración Trump para las negociaciones. Robert Lighthizer encargado de la oficina encabeza las negociaciones de Estados Unidos
Agosto 16, 2017	Inicio de negociaciones con México (Ildefonso Guajardo, secretario de Economía) y Canadá (Chrystia Freeland, Ministra de Relaciones Exteriores). Primera Ronda de Negociaciones en Washington D.C., Estados Unidos
Septiembre 5, 2017	Segunda Ronda de negociaciones, Ciudad de México, México
Septiembre 23-27, 2017	Tercera Ronda de negociaciones, Ottawa, Canadá
Octubre 11-17, 2017	Cuarta Ronda de Negociaciones, Arlington Virginia, Estados Unidos
Noviembre 15 y 21, 2017	Quinta Ronda de Negociaciones, Ciudad de México, México
Enero 23-29, 2018	Sexta Ronda de Negociaciones, Montreal, Canadá
Marzo, 5, 2018	Séptima Ronda de Negociaciones, Ciudad de México, México
Mayo, 11, 2018	Concluyen Rondas de Negociaciones
Agosto, 3, 2018	Continúan Negociaciones por separado Estados Unidos y México, Washington D.C., Estados Unidos
Agosto, 27, 2018	Estados Unidos y México logran acuerdo sobre principales temas
Agosto 30, 2018	El Presidente Trump notifica al Congreso su intención de firmar el nuevo acuerdo solo con México
Septiembre 30, 2018	Estados Unidos, Canadá y México acuerdan de último momento modernizar el TLCAN y crear el T-MEC y se da a conocer el borrador
Noviembre 30, 2018	Firma del T-MEC por los tres mandatarios en Buenos Aires, Argentina
Diciembre 2018- Junio 2020	Proceso de aprobación legislativo en los tres países
Junio 18, 2019	Senado en México aprueba T-MEC primer país en hacerlo. La votación queda con 114 a favor, 4 en contra y 3 abstenciones.
Diciembre 19, 2019 y Enero de 2020	El Senado de Estados Unidos aprueba la ley para entrada en vigor del T-MEC. La votación es de 89 votos a favor y 10 votos en contra
Enero 29, 2020	Presidente Trump firma la ley para que pueda entrar en vigor.
Marzo 12, 2020	Cámara de los Comunes y Senado de Canadá aprueban de manera unánime el T-MEC
Julio 1, 2020	T-MEC entra en vigor

Fuente: Elaboración propia con datos del OEA, Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Senado de la República México, USTR y CRS R44981.

En su versión final, el T-MEC quedó compuesto por 34 capítulos y 12 acuerdos paralelos, los cuales contienen la mayoría de las medidas de apertura del mercado del TLCAN y otros asuntos relevantes como las disposiciones de solución de controversias, la contratación pública y compras de gobierno, la inversión y la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI).

También modernizó las disposiciones sobre servicios, trabajo y medio ambiente e incluyó nuevos temas como el comercio digital, las empresas estatales, la lucha contra la corrupción y la desalineación monetaria.

Fueron también temas discutidos y parte de las negociaciones aspectos clave en las relaciones económicas entre los tres países, como la protección de los derechos de los trabajadores en México, la exigibilidad de las disposiciones laborales y ambientales, así como el papel de las instituciones intergubernamentales como autoridad sobre el comercio internacional y su papel en la revisión, aprobación o cancelación del acuerdo.

Como era de esperarse en el primer encuentro, los negociadores de los tres países realizaron un necesario diagnóstico del TLCAN después de 25 años de implementación a partir del cual se confirmó y acordó la necesidad no solo de revisarlo sino de modernizarlo, lo que resultaba indispensable dado el crecimiento y nueva dinámica del comercio trilateral, las diferencias comerciales acumuladas y la necesidad de ajustar lo que en general no había funcionado en la facilitación de acceso al comercio de bienes y servicios. Esto, además del trasfondo y ventajas políticas que el presidente Trump sacaría de las negociaciones.

Un segundo paso fue empezar a delinear la agenda y prioridad de los temas a revisar y posteriormente negociar en siete rondas de negociaciones. Esto no les fue difícil a los negociadores de las partes, ya que estaban recientes las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP), en donde ya se hablaba de nuevos temas no incluidos en el TLCAN como el comercio electrónico y, de los viejos temas como derechos de propiedad intelectual, inversión, normas laborales, normas medioambientales, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras de gobierno en particular de empresas estatales.

Por los tiempos políticos y las limitaciones del TPA o “fast track”, se habló de una fecha para terminar con las negociaciones, estableciéndose el 31 de marzo de 2018 como fecha límite para concluir las. Como sabemos, las fechas de negociaciones se extenderían primero a mayo de ese mismo año 2018 y culminando realmente en septiembre, en el

momento en que los 3 países declaran estar de acuerdo en modificarlo y así inicia el proceso de su ratificación en los cuerpos legislativos de cada país en los meses siguientes.

La Administración Trump también trató desde un principio establecer condiciones que resultaban inaceptables tanto para Canadá como para México. Tal fue el caso desde un principio de intentar condicionar el acuerdo a que Estados Unidos revirtiera su déficit comercial con México y el de algunos sectores con Canadá.

Junto a esta intensión, también se planteó condicionar el acuerdo a un cierto número de creación de empleos anuales para la economía estadounidense, lo que al igual que la primera solicitud fue negada por ambos gobiernos.

Estas pretensiones negociadoras recordaron uno de los objetivos centrales del ALCA en sus primeros años de negociación: resolver parte, si no es que la mayoría, de los problemas y desequilibrios comerciales, financieros, fiscales, presupuestarios, y de deuda de Estados Unidos a nivel macroeconómico.

Así como en estos temas, los intereses de Estados Unidos no prosperaron, el presidente Trump separó la negociación de acuerdos con Canadá y México, con lo que pudo sacar ventaja a cada uno de ellos en temas importantes como en las negociaciones de la cláusula de exclusión, las normas del sector automotriz y su contenido regional, así como del comercio digital plasmado en el nuevo capítulo 11 y el sector avícola y productos derivados de la leche.

Justo, uno de los primeros temas en los que insistió Estados Unidos fue la Cláusula de Extinción para que el nuevo acuerdo pudiera ser revisado cuando menos cada cinco años. Canadá se opuso a esta propuesta y México también, argumentando ambos que afectaría negativamente la confianza de los inversionistas a largo plazo en la región.

Al final de la negociación, la cláusula estableció un periodo prorrogable de 16 años. Así, sería en el año seis a partir de la entrada en vigor del acuerdo que las partes podrán manifestar su intención o no de extender la vigencia del acuerdo hasta por 10 años más, pero que en el caso de que los países no manifiesten su intención de prorrogar el acuerdo, se harán revisiones anuales para tratar de lograr dicha confirmación. De esta manera, el periodo de vida del acuerdo no sería indefinido como el TLCAN sino por un máximo de 16 años.

Un segundo tema conflictivo e importante en la relación comercial de México y Canadá con Estados Unidos son las reglas de origen, en particular las relacionadas con las normas del sector automotriz, ya que juegan un papel importante en la determinación de la cadena de suministro de los autos producidos en la región.

Originalmente Estados Unidos propuso aumentar al 85% el contenido regional frente al 62,5% establecido en el TLCAN para los automóviles, camiones ligeros, motores y transmisiones. En el caso de autopartes, el porcentaje que propuso fue del 60% y que al menos un 50% fuera solamente de Estados Unidos, lo que también generó una diferencia con Canadá y México, ya que el TLCAN no distinguía entre contenido estadounidense y norteamericano (regional). En la versión final del T-MEC, el porcentaje quedó en 76%. un punto que se puede considerar a favor de Estados Unidos.

El nuevo Capítulo 19 de comercio electrónico se propuso proteger datos personales de los consumidores y se excluyeron derechos aduaneros a productos digitales exportados o importados. También se elevó a \$100 dólares el valor de lo permitido con procedimientos de entrada mínimos con lo cual sería más fácil para todos los negocios comenzar a generar transacciones transfronterizas.

La inclusión de un capítulo exclusivo de comercio digital en el Tratado dio cuenta de la nueva realidad en el comercio global y se reconoció con ello el crecimiento económico y las oportunidades que proporciona. Con base en esta idea, se estableció como objetivo del capítulo de comercio electrónico permitir a los países contar con un marco jurídico adecuado, que promueva la confianza del consumidor y evite barreras innecesarias al comercio que se realiza por medios electrónicos.

Por medio de las disposiciones que incluye este capítulo, el Tratado busca definir reglas horizontales que se apliquen al comercio realizado por medios electrónicos, para cumplir con tres metas principales:

1. Eliminar obstáculos injustificados al comercio realizado por medios electrónicos;
2. otorgar certeza jurídica a los inversionistas y empresas.
3. garantizar un entorno en línea seguro para los consumidores.

El capítulo contiene 16 disposiciones, cada una de las cuales tiene el propósito de contribuir al cumplimiento de los objetivos específicos del capítulo en cuestión. Entre las disposiciones destacan las siguientes:

- Facilitar el libre flujo transfronterizo de datos.
- Prohibir la localización forzada de servidores.
- Establecer protecciones sólidas de responsabilidad de intermediarios al eximir de responsabilidad a las plataformas informáticas por el contenido subido por terceros.

- Protección de datos personales, prohibición de aranceles aduaneros, no discriminación de productos digitales, firmas electrónicas.
- Protección al consumidor, mediante la adopción de medidas transparentes y efectivas para proteger a los consumidores de prácticas comerciales fraudulentas y engañosas.
- Esquemas y prácticas no discriminatorias para proteger la información personal de los usuarios del comercio digital.
- Fortalecer la cooperación en ciberseguridad, para identificar posibles amenazas en el entorno digital que afecten su desarrollo.
- Mejorar el gobierno digital abierto y facilitar el acceso y uso de los datos gubernamentales públicos

En el TLCAN, Canadá limitaba la importación de leche y derivados que podían entrar provenientes de Estados Unidos, pero ahora con el T-MEC permitirá que se abra una parte del mercado lácteo. Siendo así, Canadá aumentará las cuotas de ingreso de productos estadounidenses a su mercado. Productos lácteos y avícolas podrán ingresar en mayor cantidad a Canadá. Así mismo, Estados Unidos permitirá el ingreso de otros productos lácteos, derivados del cacahuete y azúcar de origen canadiense.

Este tema ha tenido importancia reciente, toda vez que Estados Unidos se queja con sus contrapartes de Canadá sobre una incorrecta asignación de las cuotas de lácteos y productos de pollo, lo que la convierte en la primera diferencia comercial del recientemente lanzado T-MEC.

Los temas clave para darle seguimiento al T-MEC tanto en el corto como en el mediano y largo plazos son: los nuevos requisitos y tiempos de importación, el nuevo porcentaje de contenido regional para la implementación de las nuevas reglas de origen para la industria de vehículos automotores aplicable para autos y camiones, la implementación en México de las reformas de la legislación laboral que se orientan a brindar más protección a los derechos de los trabajadores y en seis años el cumplimiento de la cláusula de revisión del acuerdo (“Cláusula Sunset”) y particularmente importante para Canadá y México como lo es el nuevo mecanismos de solución de controversias.

Cuadro 3.30 Mercosur: Evolución de integrantes

1986	Brasil y Argentina crean el PICE
1991	Se incorporan Paraguay y Uruguay y se firma el Tratado de Asunción

1994	Se crea la Unión Aduanera
1996	Se incorporan Chile y Bolivia como miembros asociados
2004	Se incorporan Colombia, Ecuador y Venezuela como miembros asociados
2006	Se adhiere Venezuela como el quinto Estado Parte o miembro formal (sin firma de Paraguay)
2012	Suspensión de Paraguay por destitución de Fernando Lugo
2012	Brasil, Argentina y Uruguay vuelven a aceptar a Venezuela como Estado Parte
2013	Paraguay regresa a Mercosur y UNASUR
2015	Se adhiere Bolivia como el quinto Estado Parte o miembro formal (en proceso)
2017	Venezuela es suspendida

Fuente: Elaboración propia

Centroamérica: SICA

El caso Centroamericano fue el primer intento en el continente de integración completa como un mecanismo de defensa frente a la competencia y confrontación de las grandes potencias por y durante los años de la Guerra Fría, rivalidad que generó una multiplicidad de acontecimientos que mantuvieron a la región en permanente condición de inestabilidad política y económica.

Es por este contexto que la Integración Centroamérica nació con la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) el 14 de octubre de 1951. Sin embargo, tal diversidad de conflictos y la inestabilidad provocada por los diversos conflictos internos de los países de la subregión, junto a los problemas intra regionales, la contrainsurgencia, regímenes autoritarios y militares y constantes desastres naturales, hicieron que ese primer intento integracionista terminara en un fracaso durante los años setentas y ochentas.

En su momento, la integración centroamericana era digna de admiración, ya que en 1960 se crea el Mercado Común Centroamericano (MCCA), un acuerdo que en realidad sería una Unión Aduanera que administraría un arancel externo común, todavía muy por debajo del nivel de integración para ser un mercado común dado su compromiso y nivel de responsabilidades acordadas.¹⁸¹

Una vez resueltos algunos de estos problemas y logrado un ambiente de paz y estabilidad, es que la integración centroamericana de los seis países, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, al que se les adhirieron Belice en el año 2000 y República Dominicana en 2013, se pudo conformar en un segundo intento al constituirse el Protocolo de Tegucigalpa, firmado el 13 de diciembre de 1991, también conocido como Protocolo a la carta de ODECA.

¹⁸¹Lizano F. Eduardo (1975). La integración centroamericana (coordinador). Fondo de Cultura Económica. México.

“El objetivo fundamental es la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos. Para ello, el SICA cuenta con una estructura institucional conformada por los siguientes órganos: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, y la Secretaría General del SICA. Además, lo integran el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y diferentes secretarías e instituciones especializadas en diversas áreas” que se puede ver a detalle en el portal de SICA: <https://www.sica.int/>

Sin embargo, dada la falta de voluntad política en algunos líderes de la región y los efectos de la década perdida y el endeudamiento externo, la falta de recursos para financiar el desarrollo y nuevos desastres naturales, es que el segundo intento de integración centroamericana no prosperó.

Siendo el año 2010, tuvo lugar el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana en su tercer intento cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Sistema Integral Centro Americano (SICA) identificaron los pilares prioritarios de la región: “En el marco de la Cumbre de Relanzamiento de la Integración, el proceso ha estado centrado en una agenda estratégica contenida en cinco pilares prioritarios: Seguridad Democrática, Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Cambio Climático, Integración Social, Integración Económica y Fortalecimiento de la Institucionalidad Regional.”

El 28 y 29 de junio de 2017, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA establecieron y aprobaron por unanimidad la Agenda Prioritaria para la región, alineando dicha agenda con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gráfica 3.4 Comparativo de Indicadores del comercio exterior países de SICA

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Región del Caribe: CARIFTA/CARICOM/COMUNIDAD DEL CARIBE

La Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) fue fundada por 4 países: Antigua y Barbuda, Barbados, Guyana y Trinidad y Tobago el 15 de diciembre de 1965, acuerdo que formalizaron mediante la firma del Acuerdo de la Bahía de Dickenson (el Acuerdo que establece la Asociación de Libre Comercio del Caribe y que por sus siglas en inglés se conocía como CARIFTA).

A ellos se unieron el 1 de julio de 1968 Dominica, Granada, St Kitts-Nevis-Anguilla, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas; y el 1 de agosto de 1968, Montserrat y Jamaica. En 1971 Belice (entonces Honduras Británica) se unió a la Asociación.

Estos países del Caribe se habían independizado recientemente y CARIFTA tenía la intención de unir sus economías y darles una presencia conjunta en la escena internacional.

De este importante antecedente es que se crea La Comunidad del Caribe (CARICOM) con la intención de fortalecer las relaciones en la región del Caribe, con sede Georgetown, Guyana, y fundada en 1973 por el Tratado de Chaguaramas (Trinidad y Tobago), la cual sustituyó formalmente a CARIFTA.

Es una organización de 15 naciones del Caribe (principalmente del Caribe anglófono) y dependencias británicas. Los miembros de pleno derecho son: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago (las Islas Vírgenes británicas, las Islas Turcas y Caicos son miembros asociados).

Las Bahamas pertenecen a la Comunidad, pero no al mercado común creado en su seno, mientras que Aruba, Colombia, Curazao, México, Puerto Rico, República Dominicana, San Martín y Venezuela son países observadores.

La comunidad del Caribe desarrolla tres actividades principales: la cooperación económica a través del Mercado Común del Caribe (CARICOM), la coordinación de la política exterior y la colaboración en sectores productivos como la agricultura, la industria, el transporte y las telecomunicaciones.

Los principales objetivos de CARICOM son promover la integración económica y cooperación entre sus miembros, así como asegurar que los beneficios de la integración se

distribuyan equitativamente, y coordinar la política exterior, que el caso de los temas regionales como Venezuela se han manifestado por una no intervención.

Sus principales actividades incluyen la coordinación de las políticas económicas y la planificación del desarrollo, la elaboración y la institución de proyectos especiales para los países menos desarrollados dentro de su jurisdicción, a los que se les auto reconoce como tales, y opera como un mercado regional único para muchos de sus miembros, y la solución de controversias comerciales regionales.

En términos de sus relaciones comerciales tanto en conjunto como de algunos de sus países miembros en lo particular, la Comunidad del Caribe a través de CARICOM ha buscado y logrado diferentes acuerdos comerciales con países tanto de la región, como Cuba y Colombia, como con acuerdos regionales: Unión Europea, ALBA-TCP y Mercosur.

Como puede observarse en la figura 3.5, dentro esta subregión del Continente es, en tamaño, la que resulta más pequeña y al mismo tiempo la que presenta los retos más grandes en términos de crecimiento, y al interior de la misma existen también desigualdades y asimetrías significativas al tener economía como Trinidad y Tobago, la más grande de la región, y Antigua y barbuda, por poner solo un ejemplo de un país pequeño.

Como puede verse en la gráfica 3.5.2, todos los países de la región concentran su desempeño económico en el mercado, siendo que en los porcentajes más bajos como Belice, Barbados y Antigua y Barbuda, el comercio exterior total al sumar importaciones y exportaciones representa más del 50% del PIB.

Gráfica 3.5 Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de CARIFTA-CARICOM

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Sudamérica: MERCOSUR

El antecedente inmediato del esquema de integración regional denominado Mercosur (Mercado Común del Sur) lo encontramos en el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE) del año 1986, el cual fuera impulsado por los entonces presidentes de las dos grandes potencias económicas de América del Sur: Argentina con Raúl Alfonsín y Brasil con José Sarney.

A este programa de integración argentino-brasileño se le anexó, en primera instancia Uruguay y, posteriormente, Paraguay, lo que llevó a la firma del Tratado de Asunción

(1991), el cual daría origen al proceso para la constitución del Mercosur que estaría planeado en tres etapas: crear una zona de libre comercio, transitar posteriormente a una Unión Aduanera basada en un Arancel Externo Común y como tercera etapa constituir lo que a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa era el modelo de integración en el mundo representado por el Mercado Común Europeo (MCE).

<i>Cuadro 3.31 Mercosur: Objetivos</i>
<ul style="list-style-type: none"> • La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
<ul style="list-style-type: none"> • El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales.
<ul style="list-style-type: none"> • La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes.
<ul style="list-style-type: none"> • El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque.
<ul style="list-style-type: none"> • Profundizar la integración regional.
<ul style="list-style-type: none"> • Reducir las asimetrías entre los países del bloque.
<ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extrarregional existentes.

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial de Mercosur

El bloque fue creado formalmente el 26 de marzo de 1991 y se construyó en base a una serie de acuerdos sectoriales de cooperación basados en la búsqueda de complementariedades de carácter flexible y en un contexto donde el llamado regionalismo abierto, es decir el modelo de liberalización unilateral y los acuerdos de libre comercio, se presentaban como la solución a los grandes problemas sociales y económicos de los países de Latinoamérica y el Caribe, y también una esperanza después de los resultados de la llamada década perdida de los años ochenta.

Una vez iniciado el acuerdo, sus primeros resultados se dieron en el comercio intrarregional con la conformación de una zona de libre comercio, que funcionó adecuadamente en los primeros años de consolidación del bloque entre los años 1991 y 1996. Con ello, el comercio intrarregional alcanzó picos que sobrepasaron el 25 % en el total del comercio, pero la crisis económica financiera de finales de la década de los

noventa, conocidos como los efectos Samba en Brasil y efecto Tango en Argentina, interrumpieron la tendencia de los exitosos resultados de la primera etapa y mostraron las primeras debilidades de esta integración regional.

Ya en la segunda etapa, a partir de 1996 cuando se intenta crear la unión aduanera, es que las relaciones comerciales y el cumplimiento de los acuerdos se empieza a estancar, dando como resultado que el porcentaje del comercio intrabloque bajara a un 13%. Además, otra de las consecuencias desfavorables del contexto internacional y subregional en los países de Mercosur fue la alta concentración comercial de pocos sectores: autos, autopartes, productos de la industria petroquímica y siderúrgica, lo que nuevamente mostró fuertes debilidades y por tanto un motivo de conflicto entre los países. (BID-INTAL, 2015).¹⁸²

Con la siguiente crisis financiera mundial que se diera pocos años después, en 2008, nuevamente volvieron a surgir las debilidades en la integración de Mercosur, derivando en diferentes conflictos a lo largo de esos años en los sectores textil, automotriz, línea blanca, calzado y lácteos (BID-INTAL, 2015).

Adicionalmente a los conflictos comerciales, otra de las diferencias significativas se daba en el terreno de la implementación de las reglas establecidas en el mismo Tratado de Asunción, ya que no estaban claros algunos principios que permitían que países suspendidos o no aprobados por consenso, como Venezuela y Paraguay, particularmente el primero de ellos, siguieran sintiéndose parte del Mercosur con la anuencia o aparente desinterés de otros miembros.

Es esa segunda etapa, el impulso y transición hacia la unión aduanera venía perdiendo fuerza a causa de la suspensión política de Paraguay y la compleja incorporación de Venezuela como Estado Parte en 2006, panorama que se agravó con las posteriores crisis políticas en Brasil y Venezuela.

Al margen de esas circunstancias excepcionales por las crisis financieras mundiales y políticas internas y subregionales e institucionales, el comercio intrarregional siguió teniendo un importante componente inercial, siendo el proceso de integración con mayores tasas de crecimiento en términos de exportaciones interregionales entre 1998 y 2013 el Mercosur, aun si se lo compara con la Alianza del Pacífico, el entonces UNASUR y la Comunidad Andina.

¹⁸²Tomado de Peixoto B. Juliana (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos* 30(1). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>

De todos modos, es necesario aclarar que el desempeño del Mercosur en su etapa de unión aduanera fue limitada dados los conflictos internacionales, regionales e internos de los países miembros, de acuerdo con datos del SELA (2015), (SELA, 2015).

Ya en ese entonces el BID identificaba al menos 3 problemas estructurales: (i) las normas sancionadas por los organismos del MERCOSUR no constituyen derecho comunitario *strictu sensu*, sino apenas derecho internacional en el sentido clásico, requiriendo, por lo tanto, su previa incorporación al ordenamiento interno de los países miembros a través de procedimientos definidos por las normas constitucionales o legales vigentes en cada uno de ellos; (ii) el MERCOSUR no dispone de un sistema eficaz de solución de controversias y carece de cualquier organismo jurídico con capacidad para interpretar y aplicar los acuerdos; y (iii) los organismos creados por el MERCOSUR son todos de carácter intergubernamental y, por lo tanto, de naturaleza esencialmente política, implicando una análoga mecánica de negociación tanto para asuntos políticos como técnicos, con una obvia influencia de los primeros para la resolución de estos últimos. Cita BID- INTAL (2001) Informe Mercosur 2000-2001, Buenos Aires Argentina.

A partir del agravamiento de las crisis en Argentina y Brasil, sumado a la crisis institucional en Paraguay en 2012, tanto la agenda de comercio interno como las negociaciones externas empezaron a perder fuerza.

Actualmente, al final de la segunda década del siglo XXI, la región asiste a un regreso de gobiernos de centro derecha en Argentina y Brasil, al aumento de la inestabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador y al estado de emergencia que vive Venezuela, lo que aumenta los cuestionamientos sobre el futuro del bloque.

En ese contexto, las negociaciones externas que prácticamente se habían paralizado en los últimos años fueron retomadas con una retórica que hace recordar la década del noventa, inauguradas con un reaceramiento a Estados Unidos y la retoma de las negociaciones con la UE. En mayo de 2016, Mercosur intercambió ofertas con la UE de bienes, servicios/ inversiones y compras gubernamentales, así como de un documento que se conoce como “Condicionalidades”, que refleja las posiciones de ambas partes respecto de ciertas condiciones que deben reunirse a fin de que el contenido de las ofertas que se presentan tenga efectiva validez (BID-INTAL, 2017).

En cuanto al comercio interno, según datos del BID-INTAL (2017), en el periodo 2015-2016 Argentina tuvo un saldo deficitario en el comercio de bienes después de 15 años, luego de que sus exportaciones cayeran más que sus importaciones por el efecto de la crisis

en Brasil. Por su parte, Brasil está inserto en una profunda crisis, lo que hizo que las importaciones cayeran más que las exportaciones, dejando al país con superávit. Paraguay se vio afectado por el menor dinamismo de sus principales socios comerciales, en particular del Mercosur, y por la reducción de los precios de las materias primas, mientras que Uruguay tuvo una caída en importaciones a raíz de las menores compras de petróleo y de las exportaciones por la disminución de la demanda de sus principales socios comerciales.

En cuanto a la agenda comercial intrazona, es posible observar que el Mercosur como bloque, nacido en medio del regionalismo abierto y a contramano de los corolarios de ese paradigma, se ha caracterizado por un comercio intrarregional basado en manufacturas de origen industrial y consecuentemente por un patrón de inserción como unión aduanera basado en una fuerte protección industrial.

También se observa que ese comercio es parte del núcleo del bloque y de su dinámica propia, como se ha mencionado al inicio de este trabajo, teniendo en cuenta que se ha mantenido más o menos estable desde su creación y luego de haber atravesado dos grandes ciclos políticos contrapuestos y al menos dos crisis severas, una global y otra regional. Con relación a las negociaciones externas, si bien a primera vista se puede observar cierta confluencia entre el comportamiento del bloque y su ciclo político, ello debe matizarse por el hecho que, por un lado, en la etapa de regionalismo abierto el bloque fue como tal muy poco activo en las negociaciones, pero un factor en las decisiones finales que se dieron en mar del Plata en 2005 ya estudiadas.

Como puede observarse en la Figura 3.6A, sigue existiendo una gran disparidad de tamaños, competitividad y dependencia o interdependencia de los países del Mercosur frente al comercio exterior, siendo que Brasil como la principal economía de América Latina sigue dominando el área en términos comerciales, a pesar de las turbulencias políticas internas y externas que ha generado en los últimos 15 años.

Gráfica 3.6A Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de Mercosur (Integrantes, asociados y expulsados)

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Esta situación de asimetría puede confirmarse al ver la gráfica 3.6.1, en donde Brasil en los individual es poco más de tres veces más grande que todo el resto de las demás economías que participan en el acuerdo, incluyendo a la economía argentina que es la tercera más grande del Continente.

En ese mismo sentido, puede verse como Brasil es una economía fundamentalmente orientada y basada en su mercado interno, toda vez que el comercio total de mercancías es del 29 por ciento del PIB para el año 2019, en tanto Argentina tiene en ese indicador un porcentaje de 32.6 por ciento. Por el contrario, las economías más pequeñas, como es el caso de Paraguay, Venezuela (ya excluido), Bolivia, Chile y Uruguay, son economías muy orientadas al exterior, un tanto menos esta última con un porcentaje de 40.1 por ciento, como puede verse en la gráfica 3.6.2.

Gráfica 3.6B Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de Mercosur (Integrantes, asociados y expulsados)

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Derivado de la dinámica del comercio, y a pesar de que no siguen todavía en bloque todos los países originales del Mercosur, lo que se ha visto es una caída en el valor de sus exportaciones, en tanto que sus importaciones se han mantenido en un nivel relativamente estables. Ambos componentes del comercio exterior de esta región de los años 2011 a 2014, explicados por el crecimiento del comercio mundial en esos años y como parte del impulso y recuperación posteriores a la crisis de 2008 a nivel global.

ALBA-TCP

Como mencionamos anteriormente, Venezuela, antes del plazo concluyente del ALCA, ya tenía su propio plan de integración hegemónico subregional con el ALBA-TCP, en el que el único aliado en un principio era Cuba.

El ALBA, posteriormente denominado ALBA-TCP, era la estrategia para reforzar sus planes expansionistas iniciados años antes con la creación de PetroCaribe, el Gasoducto del Sur y PetroAmérica, así como Petroandina, proyectos en el que se daría petróleo a precios por debajo del mercado internacional a países de la región.

En algunos casos la estrategia funcionó, pero al no poder avanzar y lograr adeptos primero entre los países del CAN y luego con Mercosur es que crea su propio acuerdo de integración regional y comercial, al tiempo que llamaría a esos esquemas de integración como proyectos neoliberales. Es de esta manera que, primero como ALBA, es fundada el 14 de diciembre del año 2004:

“La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la solidaridad, la complementariedad, la justicia y la cooperación, que tiene el propósito histórico fundamental de unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas. Es, además, una alianza política, económica, y social en defensa de la independencia, la autodeterminación y la identidad de los pueblos que la integran”.

Poco después, a pesar de esta visión, Venezuela es aceptado en Mercosur como Estado Parte, esto es como miembro con derechos a voz y voto, en 2006, pero expulsada en abril del 2017 por el incumplimiento del Protocolo de Ushuaia de 1998 en el que se establece como condición para pertenecer al acuerdo la plena vigencia de las instituciones democráticas.

Bajo la égida de la «Patria Grande» y de la «Unidad Latinoamericana», el gobierno bolivariano desplegó a partir de 2005 con el “entierro del ALCA” una intensa actividad internacional principalmente en Sudamérica y el Caribe promoviendo su proyecto de integración con ideología anticolonialista, antiimperialista y anti neoliberal.

Esto era complementado con un mesianismo inspirado en el libertador encarnado en el mismo Hugo Chávez, en el modelo cubano y Fidel Castro y, por supuesto, en el

financiamiento petrolero y subsidios internacionales que le daría no solo solvencia, capacidad de influencia, sino también credibilidad y proyección internacional, regional a nivel de Latino América y subregionalmente entre sus vecinos.

En este lapso, a raíz de la ampliación de miembros, cumbres y actividades, la denominación del ALBA-TCP cambió de Alternativa a Alianza a iniciativa del presidente boliviano, formalizándose con la firma de Bolivia, Cuba y Venezuela en abril del año 2006.

En un principio, se tomó por un hecho el crecimiento de un bloque bolivariano en el nuevo concierto regional, sin embargo, al paso de 16 años, si bien otros países de la región se han adherido, medido en términos de su influencia y crecimiento comercial quedan todavía a deber y lejos de sus promesas políticas, económicas, institucionales y sociales.

Parte de esta situación se debe a la salida de Fidel Castro y Hugo Chávez, a la caída del precio del barril, y a la inestabilidad de sus segundos miembros en importancia política y económica, Ecuador, Nicaragua y Bolivia, quienes han tenido dificultades y vivido diferentes versiones e intensidades de inestabilidad política.

Parece también que por sus resultados económicos el ALBA-TCP no ha logrado arraigarse como propuesta contra los demás esquemas de integración regional o más aún como modelo alternativo al neoliberalismo, debido a la falta de reconocimiento de otros actores importantes en la región como Brasil y Argentina, quienes tienen su propia agenda de intereses regionales y problemática económica y política interna.

La cronología de la evolución del ALBA se puede ver en el siguiente cuadro, desde cómo Venezuela y Cuba son los países fundadores el 14 de diciembre de 2004. El primer país en sumarse es Bolivia el 29 de abril de 2006, en tanto que Nicaragua lo hace el 11 de enero de 2007. Mancomunidad de Dominica lo hace el 26 de enero de 2008, Honduras el 25 de agosto de 2008 así como Ecuador, Antigua y Barbuda, San Vicente y Las Granadinas se incorporan en un solo momento el 24 de junio de 2009. Santa Lucía se integra el 30 de julio de 2013 y Granada y San Cristóbal y Nieves 14 de diciembre de 2014. En diciembre de 2009, el presidente golpista Micheletti anunció la retirada de Honduras del ALBA. De aquí en adelante utilizaré indistintamente los términos Alternativa y Alianza Bolivariana, ALBA y ALBA-TCP.

<i>Cuadro 3.32 Fundación y evolución de miembros del ALCA-TCP</i>	
Venezuela	Miembro fundador, 2004 se funda como ALBA
Cuba	Miembro fundador, 2004
Bolivia	2006 y cambia a ALBA-TCP
Nicaragua	2007
Mancomunidad de Dominica	2008
Honduras	2008
Antigua y Barbuda	2009
Ecuador	2009
San Vicente y Las Granadinas	2009
Santa Lucía	2013
Honduras	2014 se retira
Granada	2014
San Cristóbal y Nieves	2014

Fuente: Elaboración propia con datos del ALBA-TCP

Como puede verse en el cuadro 3.32, el ALBA-TCP tuvo un crecimiento en sus primeros años de vida al irse incorporando economías de todo en el Continente, aunque principalmente de la región del caribe dependientes del petróleo venezolano.

Gráfica 3.7A Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de ALBA-TCP

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Sin embargo, ese crecimiento alcanzó su máximo diez años después, y desde entonces la salida de Honduras y la crisis de Venezuela han derivado en un estancamiento del acuerdo.

Al igual que en el caso de Mercosur, existe al interior del acuerdo una gran asimetría derivada del tamaño de las economías participantes, donde Venezuela hoy en crisis ya no puede mantener el financiamiento petrolero a Cuba y los demás países que lo integran, los cuales tienen una fuerte dependencia de economía en el sector externo llegando a niveles superiores al 60 por ciento, como es el caso de Nicaragua, Dominica y San Vicente y las Granadinas, como puede verse a continuación en la gráfica 3.7B.

Gráfica 3.7B Comparativo de Indicadores del comercio exterior entre países de ALBA-TCP

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Interdependencia e Integración en las Américas-ALCA

Otro factor relevante por considerar es el importante avance en procesos de integración en todos los demás continentes, que harían pensar que los actuales acuerdos bilaterales, regionales o subregionales son insuficientes para generar crecimiento por las desventajas competitivas que representa enfrentar a estos esquemas de integración en el mundo.

Como ha ocurrido históricamente en lo individual, pero ahora en lo colectivo pensando en la perspectiva hemisférica, es que otras áreas geográficas están tomando la iniciativa para liberalizar sus economías e iniciar un proceso más amplio de integración como son los casos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana AfCFTA (2018), la hace unos días conformada (noviembre 14 de 2020) AEIR: Asociación Económica Integral Regional AEIR (RECEP: Regional Comprehensive Economic Partnership), que es el acuerdo más grande a nivel mundial y, por supuesto, la siempre competitiva Unión Europea (1992), aún a pesar del Brexit o el referido TIPAT aún en etapa de ratificación.

Como puede verse en las figuras 3.8^a y 3.8B, la conformación y competencia entre bloques tiene una característica fundamental diferente a hace 20 años: la participación de China en el esquema de integración más dinámico en el mundo y que sin lugar a dudas representa una amenaza formal a la hegemonía comercial de Estados Unidos, particularmente en Asia y en todo el mundo, particularmente en el continente americano incluyendo la misma Norteamérica, donde es cada vez más evidente la presencia asiática no solo comercial sino en términos de inversiones.

Sin embargo, cuando se revisan indicadores significativos como la balanza comercial de los grandes acuerdos, vemos que aquellos con saldo favorable son justamente el RECO, la Unión Europea y el bloque africano en tanto el TLCAN/T-MEC y las Américas en conjunto tienen saldos deficitarios como puede verse en la gráfica 3.8.7.

Igualmente destaca el comparativo de la evolución del comportamiento tanto de las exportaciones como las importaciones, donde el RECEP se ha mantenido en una dinámica de crecimiento en tanto que otras regiones como las Américas han estado evolucionando a un paso mucho más lento.

Gráfica 3.8A Comparativo de Comercio Hemisférico y Bloques

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

A tomarse en cuenta en ese efecto competitivo se encuentra también el AfCFTA: African Continental Free Trade Agreement, que es un esquema de integración económica

y comercial en el que participan 44 jefes de Estado de igual número de países africanos y quienes mediante este convenio suscribieron un marco para establecer un mercado único continental de bienes y servicios, con libre movimiento de capitales y de viajeros de negocios al que se integraron países líderes como Sudáfrica (2018).

A continuación, enlistamos los que representan los acuerdos de integración más grandes a nivel global en una versión potencial, toda vez que no son una realidad como en el caso del ALCA, están en proceso de reestructura como en el caso de la Unión Europea por el Brexit, son de muy reciente creación como el RCEP, o bien todavía no alcanzan a ser aprobados y por tanto puesto en marcha como el TPP-TIPAT.

Cuadro 3.33 Principales Bloques Económicos por Continente

• Africa: AfCFT
• América: ALCA
• Asia: RECEP
• Europa: UE
• Región del Pacífico: TPP
• Región del Pacífico: TIPAT

Fuente: Elaboración propia

El tema de la integración también perdió interés también no solo por el enrarecimiento del ambiente político en las relaciones entre los países, sino también al interior de grupos de interés en la mayoría de los países. Muchos de esos actores cayeron en el desánimo como los mismos equipos negociadores, las combativas organizaciones de la sociedad civil y se vio disminuido como tema relevante de la agenda internacional y diplomática. Dicho sea de paso, también se perdió el interés como tema de investigación entre politólogos, internacionalistas, latinoamericanistas, historiadores, economistas y estudiosos del tema.

Sabiendo que en la dinámica social no hay resultados definitivos y absolutos, y cabría preguntarse si este olvido por la integración hemisférica de ambos lados llevó a su cancelación definitiva o si habrá una potencial reorientación de metas y objetivos, un proyecto sin todos los 35 países del continente o inclusive un plan que no sea tan ambicioso como el que parecía ser el ALCA en sus inicios.

La primera e inmediata respuesta podría ser la negación de esa posibilidad si se piensa en una integración hemisférica completa, pero eventualmente un esquema amplio tendría alguna posibilidad teniendo al T-MEC como pilar y al que se le integren SICA, CAN y Comunidad del Caribe, actualmente hay una alta posibilidad de que pudiera integrarse Mercosur y dejando fuera a los países del ALBA-TCP.

Pero retomar la iniciativa está sujeta a qué tanto Estados Unidos lo retome y tenga los incentivos para ello, y por otro lado a que los países o esquemas de integración así lo quieran.

Las condiciones actuales no son favorables en ambos lados, ya que en Latinoamérica, a excepción de lugares contados donde las circunstancias políticas, comerciales, institucionales y estratégicas no han cambiado sustancialmente en la región, la política de Estados Unidos hacia muchos de los países y subregiones ha dado un giro diferente con la administración de Donald Trump, pero que muy probablemente no cambiarán con la administración de Joe Biden a partir del inicio del año 2021, pero no al grado de

reestablecer una iniciativa que hoy todavía se ve extremadamente remota. El libre comercio sigue siendo antipopular y peor aún un instrumento político usado por igual por partidos de centro, izquierdas o derecha.

Gráfica 3.8B Comparativo de Comercio Hemisférico y Bloques

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

3.5 Cierre de Capítulo y Aplicación Teórica de la Integración y la Interdependencia en las Américas-ALCA

A su favor estaría esta dinámica de la integración en el mundo que no se ha detenido, que muestra al continente rezago y desintegrado, a que las Américas se encuentra estancado y con profundos rezagos económicos y retos sociales que afrontar y a que la mayoría de los líderes opositores han muerto y en su caso gobiernos como los de Bolivia, pero sobre todo Brasil parecen no tener una mayor inclinación hacia el libre comercio,

Gráfica 3.9 PIB y comercio de economías seleccionadas

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Tratando de seguir las metáforas que representaron la culminación de las negociaciones del ALCA, pero no del proyecto, podríamos sumarnos a la discusión política con algunas analogías diciendo que efectivamente “El ALCA se fue al carajo” pero podría regresar en cualquier momento. También se podría argumentar en ese sentido metafórico que en Mar del Plata enterraron al ALCA Chávez, Kirchner y Lula, pero que lo enterraron vivo y que después de 15 años sigue latiendo. O también que es proyecto que pusieron en el congelador y que es cuestión de que alguien con autoridad se anime y le vea ventajas a su descongelamiento y convenza a los demás países de sus ventajas.

En realidad, creemos que de darse un nuevo proyecto definitivamente debería tener un nuevo enfoque, nuevas metas, más actores sociales y un planteamiento más equilibrado y social, pero teniendo como columna vertebral lo comercial y económico, y además el proceso de negociaciones como tal tendría que tener otras reglas y teniendo como base una integración estratégica o integración inteligente.

¿Cuáles serían los costos de no retomar el proyecto de integración hemisférica y superar la regionalización abierta?

Como valor agregado a este trabajo, resulta inevitable incluir un análisis con reflexiones teóricas y conceptuales a partir de lo que se ha revisado en este capítulo: el proceso de negociación del ALCA en sus tres etapas (Antes, Durante y Después), el análisis comparativo de la situación actual del comercio en los esquemas de integración continentales que se están renovando y creando en otras partes del mundo, y de la revisión del estatus actual de los bloques subregionales en las Américas tanto posteriores como anteriores al año 2005.

¿Cuál es la mejor teoría que explica el intento y la experiencia de integración y de negociación del ALCA?

Una primera reflexión importante es que, en general, la teoría de las relaciones internacionales que revisamos en el primer capítulo sigue sin estar completamente bien enfocada a los temas de integración, ya que se ha tratado el tema con un sesgo a la cooperación que no es exactamente la integración continental, a que las propuestas en el modelo de análisis usado siguen siendo muy europeístas y a que el nivel de análisis se ha llevado hasta la microeconomía con el análisis marginalista, que ve al Estado como agente racional maximizador de su utilidad.

Lo que vemos en este trabajo es que ese uso de la economía con enfoque microeconómico para tratar de entender las causas de la integración para el caso europeo, como lo realizó Moravcsik con el intergubernamentalismo liberal, el neoliberalismo institucional o el institucionalismo liberal, es que en realidad, desde nuestro punto en particular, el primero no debió bajar el análisis tanto al nivel de los agentes individuales y debió quedarse en un nivel de generalidad mayor y utilizar más un enfoque macroeconómico internacional que incluyera la competitividad internacional de los países y los factores que la componen como la balanza de pagos, la balanza comercial, la productividad o variables como la tasa de interés o el tipo de cambio.

Una crítica adicional a estas teorías es que, si bien el Estado es un agente y también es racional, no siempre lo es y frecuentemente no es un maximizador de su utilidad por el contenido político natural de sus acciones y decisiones de política pública. De hecho, su comportamiento es más político que económico y, más todavía, no podemos pensar que la racionalidad de un individuo o una familia al tomar una decisión de consumo maximizadora de utilidad es la misma que la de un Estado.

En el plano conceptual: ¿cuál es el modelo integrador conveniente y a seguir por el continente hemisférico?

Cuadro 3.34 Niveles de Análisis en Relaciones Internacionales

• Globalización
• Cooperación
• Multilateralización la OMC
• Integración Hemisférica
• Regionalización
• Subregionalización
• Bilateralización
• Are de Libre Comercio
• Complementación Económica

Fuente: Elaboración propia

Aunque dedicamos un capítulo completo al analizar teórico de la integración y la política exterior, ese análisis no fue exhaustivo, ya que como se mencionó tanto al principio de este trabajo en la introducción como al final de ese capítulo, se dejaron para esta sección enfoques teóricos y conceptos para analizar el tema de la integración, por ser estas opciones más empíricas.

Sin embargo, vale la pena dejar claro que cualquier esquema de relación económica entre dos o más naciones es, por definición, un acto liberal o, si lo que queremos connotar y actualizar, un acto gubernamental neoliberal. No hay nada más neoliberal que las ideas y acciones en favor del libre comercio.

Una de estas teorías con gran capacidad empírica para estudiar la integración es la teoría de la interdependencia, que también se puede ver como la parte del “vaso medio lleno” diferente de la parte del “vaso medio vacío” que es la teoría de la dependencia, de la que se desprende el regionalismo abierto y el regionalismo cerrado.

Por lo tanto, para esta parte del trabajo y para toda la investigación, vale preguntarse si el ALCA tiene un contenido más institucional tipo North y Keohane, una orientación más intergubernamental en base a Moravcsik, o podríamos pensar que es resultado de una condición hegemónica Gramsciana o de la unipolaridad de Waltz, e incluso de relaciones interdependientes (Keohane y Nye). Es este último enfoque el que consideramos más ajustado a la experiencia particular del ALCA.

En un mundo interdependiente, los actores internacionales se preocupan por las ganancias absolutas derivadas de la integración, mientras que en la teoría de dependencia se interpreta la integración como relaciones de subordinación en favor de uno de los actores y en detrimento del otro u otros actores, lo que evidentemente no es deseable, en tanto que

en la teoría realista y neorrealista las ganancias relativas son lo que importa y por tanto se trata de vínculos suma cero en donde las ganancias de uno significan obligatoriamente las pérdidas del otro.

De esta forma, la teoría de la interdependencia reconoce del poder y la distribución de capacidades en la conducción de los asuntos internacionales. En la interdependencia, los efectos son recíprocos en términos de costos y beneficios, los cuales pueden ser simétricos o asimétricos, siendo esta última la fuente fundamental de poder en el sistema internacional. Los actores menos dependientes son más poderosos al asumir menos costos o perder menos beneficios, en el caso de rompimiento o desaparición de una determinada relación, como ha sido mencionado por algunos seguidores de la teoría de la interdependencia como Schiavon (2016).

Como este autor afirma, el poder relativo del nivel de dependencia en una relación está explicada por las capacidades nacionales para responder a un shock global. En el eventual caso de una crisis internacional como la de año 2008, la dependencia de un actor determinará su capacidad o grado de respuesta, la cual en el corto plazo se conoce como sensibilidad, que es un símil del concepto económico de elasticidad. La pregunta sería entonces: ¿sensibilidad a qué o de qué? y la respuesta es a enfrentar la problemática internacional sin la necesidad de realizar mayores cambios en la estructura política o gubernamental económica o institucional.

En el mediano plazo la capacidad de respuesta o adaptabilidad es conocido por la teoría de la dependencia como vulnerabilidad, la cual refleja de una manera más clara la interdependencia o la falta de ella.

Al utilizar ambas, los interdependentistas consideran que la vulnerabilidad muestra de mejor manera la asimétrica capacidad de respuesta de un país a un shock internacional, así, mientras más vulnerable es un Estado ante cambios en el sistema internacional o en una relación de interdependencia, es también menos poderoso.

Al agregar el componente de la diversidad de relaciones entre los Estados y no solo al aspecto comercial es que se construye el concepto de interdependencia compleja. Ver a continuación cuadro 3.35.

Cuadro 3.35 Elementos de la interdependencia Compleja

Además del Estado existen otros actores relevantes en el sistema internacional, como los organismos internacionales, las empresas y grupos de interés transnacionales y organizaciones no gubernamentales como ONGs, sindicatos entre otros.
El Estado no es un ente homogéneo, sino que está compuesto por componentes nacionales. Ejecutivo, legislativo y judicial, estados soberanos y ayuntamientos y alcaldías los cuales tienen diferentes intereses entre ellos y al interior de los mismos.
El uso de la fuerza militar y económica dado su alto costo social y económico interno y externo es un instrumento ineficaz de la política internacional.
No existe una clara jerarquía en los asuntos de la política internacional, ya que pueden ser dependiendo de las dimensiones de espacio, lugar y circunstancia similarmente semejantes los temas económicos y de seguridad, así como la agenda diplomática global.
Existen canales múltiples que conectan a las sociedades en las que intervienen los diferentes actores a través de instrumentos como la paradiplomacia.
El alto costo de lo militar hace que se privilegie el uso de otras capacidades, como la fuerza económica con el poder “duro-suave” o inteligente que al final que termina siendo estratégico.
La diversidad de temas hace que la interdependencia sea compleja, dado el número de temas que existen en la agenda internacional, bilateral, regional o como en nuestro caso de análisis hemisférica.
El análisis de las relaciones es útil para analizar las relaciones entre potencias y países intermedios o débiles.

Fuente: Elaboración propia

Según la teoría de la interdependencia compleja, en el mundo esta diversidad o multiplicidad de actores y temas facilitan la cooperación e integración, la cual a su vez genera ganancias absolutas y relativas asimétricas, favoreciendo la estabilidad de la sociedad internacional.

El liberalismo considera que la cooperación en un sistema internacional anárquico es posible, ya que los Estados no solo están preocupados por su sobrevivencia sino también por la generación de bienestar y ganancias. Dado que en un mundo interdependiente es más costoso el uso de la fuerza y participan más actores a través de más canales en los asuntos globales, lo que genera más beneficios económicos y relaciones complejas, esto sirve para paliar la anarquía en el sistema internacional y, como consecuencia, reducir la incidencia de la guerra al aumentarse los costos y reducirse los beneficios de la misma.

Dependiendo de la realidad internacional que se analice, el poder explicativo de las teorías realistas y liberales, entre ellas la interdependencia, será mayor o menor. En un mundo caracterizado por bajos niveles de globalización e interdependencia donde existiera una competencia de poder y, por tanto, los beneficios de una acción bélica pudieran ser

mayores a sus costos, el realismo tendría un poder más explicativo; sin embargo en una realidad internacional caracterizada por altos niveles de interdependencia y globalización, donde los actores internacionales comparten valores y reglas y donde los beneficios de la cooperación son elevados, entonces la capacidad explicativa de las teorías liberales sería mayor.

Una de las debilidades, si no es que la principal debilidad encontrada a la teoría de la interdependencia, es su falta de parsimonia, es decir la inclusión de una multiplicidad de variables, para explicar las acciones de los Estados, lo cual hace muy difícil saber a ciencia cierta cuál es la variable explicativa o causa de las acciones estatales. Otra crítica es que, en situaciones de emergencia, los estados tienden a olvidar la interdependencia y a utilizar criterios de seguridad en sus relaciones exteriores, anteponiendo así la sobrevivencia a la realización de negocios

De ahí que en primer apartado del siguiente y último capítulo sea una revisión de este factor que desencadenen la interdependencia y por tanto la integración en esquemas como el ALCA.

También es claro que se excluyen del análisis teórico-empírico las teorías que parten, piensan o consideran el conflicto y el poder como la razón fundamental que explica las relaciones entre los estados, lo que, como hemos mencionado, en un contexto de paz duradera como la que tenemos en el mundo después de la II Guerra Mundial pierde fuerza y sentido interpretativo. Sin embargo, también es contundente que el Estado sigue siendo el actor internacional más importante, el que realiza las negociaciones de los esquemas de integración a nombre propio y de los demás actores, pero sobre todo que sigue teniendo el monopolio y la mayor cantidad de capacidades: poder.

El argumento central de Moravcsik en su libro *The Choice for Europe* es que la integración europea se puede explicar mejor como una serie de elecciones racionales hechas por los líderes nacionales. Estas opciones respondieron a las limitaciones y oportunidades derivadas de los intereses económicos de poderosos representantes nacionales al poder relativo de cada estado en el sistema internacional y al papel de las instituciones internacionales en el fortalecimiento de la credibilidad de los compromisos interestatales. “Pongo a prueba este relato en las cinco negociaciones más destacadas de la historia de la Comunidad Europea (CE): la negociación del Tratado de Roma firmado en 1957, la consolidación de la unión aduanera y la Política Agrícola Común (PAC) durante la década de 1960, el establecimiento del Sistema Monetario Europeo (SME) en 1978-79,

la negociación del Acta Única Europea (EAE) en 1985-86 y el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea firmado en 1991”.¹⁸³

Si bien hay una mínima afinidad con el proceso de integración en Europa y ALCA en la realidad las diferencias son mayores que las coincidencias, siendo una de las primeras y más importantes que no se trata, en el caso del ALCA, de procesos para crear instituciones supranacionales como lo establece el neofuncionalismo de Ernest Haas, sino de un mucho más modesto intento primero de ayuda y luego transformado en un intento de cooperación basado en temas económicos.

De hecho, al examinar el ALCA se encuentran fuertes ligas con las ideas de la teoría liberal de las relaciones internacionales y la teoría de juegos en su versión multinivel, particularmente en su reconocimiento de la variedad de ejes a lo largo de los cuales se desarrolla cualquier negociación internacional en particular.

La serie de restricciones impuestas sobre El USTR en las negociaciones del ALCA proporciona un ejemplo sorprendente de la centralidad de la política interna en las relaciones internacionales, particularmente a través del debate de la "vía rápida" y las demandas relacionadas de los electores de la "sociedad civil" para que sus puntos de vista se incorporen al proceso del ALCA.

Como sugiere el análisis de este trabajo, determinar la verdadera naturaleza de las negociaciones del ALCA y los motivos de los negociadores requiere el reconocimiento de los múltiples niveles en los que se ejerce presión política sobre los responsables de la formulación de políticas, en consonancia con el reciente reconocimiento entre los teóricos de las relaciones internacionales y los juegos de la interacción de las naciones, equivale a algo más complejo que un conjunto de actores unitarios y racionales que persiguen el poder.

¹⁸³Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.

Capítulo IV. Estados Unidos en las Américas: Política Exterior, Integración, Competitividad y Políticas del Poder

Después de haber analizado la variable independiente de este trabajo: la integración económica en el contexto de las Américas y en particular a luz del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, en el que se ve muy lejana en estos momentos un posible proyecto similar o parecido entre Estados Unidos y los restantes 34 países del hemisferio, resulta indispensable cerrar el análisis y revisar la principal y única variable dependiente: la política exterior y su aplicación a través de las políticas del poder: política exterior suave (comercial arancelaria y no arancelaria) y política exterior dura (sanciones diversas).

Como bisagra de la vinculación entre ellas se ubica la pérdida de competitividad, la cual ha llevado a que ambas adquieren nuevas formas en el momento de su aplicación dados el contexto y los casos particulares tanto en el mundo como en las Américas, Latinoamérica, el Caribe y otras regiones en el mundo.

El capítulo está dividido en cinco grandes apartados. El primero hace una revisión de la actitud de Estados Unidos hacia las Américas, en particular a Latinoamérica y el Caribe, desde poco después de que se lograra su independencia, digamos principios del siglo XIX hasta el final de la Guerra Fría.

La segunda sección analiza la transición y cambio hacia una política exterior menos invasiva y más multilateral que se da a partir de la última década del siglo XX, derivado de una gradual pero creciente pérdida de competitividad internacional en su amplia y compleja relación económica y financiera.

El tercer apartado hace una revisión organizada cronológicamente de la evolución de las políticas del poder comerciales de Estados Unidos. La intención es describir y sintetizar el funcionamiento de los diferentes instrumentos que se han aplicado desde inicios del siglo XX hasta nuestros días, sobre todo en la última parte del mismo desde una perspectiva de conjunto y ordenadas por etapas. Dentro de estas, se siguió un criterio político basado en el análisis de las administraciones presidenciales con el fin de identificar rasgos particulares y patrones generales de aplicación, así como la intensidad y concurrencia de las mismas, con lo que logramos establecer su funcionamiento mediante la teoría de la navaja suiza.

En la cuarta sección trabajamos las sanciones de poder, económicas y comerciales, es decir, todas las políticas del poder utilizados por parte de Estados Unidos en las Américas (1963-2020), en donde establecemos que un uso y combinación de estos instrumentos se convierte en una estrategia para una relación más individual de caso por caso, y por país,

más que una de orientación geográfica. De acuerdo a una clasificación propia, dividimos las políticas del poder usando un criterio de la teoría realista de las relaciones internacionales, esto es, entre políticas o instrumentos duros de naturaleza agresiva y punitiva y otro grupo con orientación blanda pero que también tiene detrás intenciones de coerción, manipulación e influencia hacia acciones de los países y sectores a los que se han dirigido.

El último apartado es un modelo econométrico en el que mediante una serie de relaciones lineales univariadas y multivariadas busca establecer correlaciones y relaciones de causalidad entre los indicadores de pérdida de competitividad asociados al comercio exterior desarrollados en la segunda sección y las políticas del poder principalmente blandas mediante su política comercial.

4.1 Doctrinas, Principios y Política Exterior de Estados Unidos en las Américas: Resumen de Siglos XIX, XX y XXI

El Destino Manifiesto es una filosofía nacionalista que explica la manera en que Estados Unidos entiende su lugar en el mundo y se relaciona con otros pueblos, en particular hacia los países del continente americano. A lo largo del siglo XIX tuvo como principio la convicción de que Dios eligió a los Estados Unidos para ser no solo una potencia política y económica sino una nación superior y de dominio sobre los demás pueblos de las Américas. y más adelante a la mitad del XX después de la Segunda Guerra Mundial creyeron que también la supremacía debería ser del mundo.

La frase “Destino Manifiesto” apareció por primera vez en un artículo que escribió el periodista John L. O’Sullivan, en 1845, en la revista *Democratic Review* de Nueva York. En ese artículo, explicaba las razones de la necesaria expansión territorial de los Estados Unidos y apoyaba la anexión de Texas: “el cumplimiento de nuestro destino manifiesto es extendernos por todo el continente que nos ha sido asignado por la Providencia para el desarrollo del gran experimento de libertad y autogobierno. Es un derecho como el que tiene un árbol de obtener el aire y la tierra necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades y el crecimiento que tiene como destino”.¹⁸⁴

¹⁸⁴Cockcrofth, James D. (2001). América Latina y Estados Unidos, historia y política país por país. Siglo XXI editores, Primera edición en español. México. pp.21-82.

Muy pronto, políticos y otros líderes de opinión en Estados Unidos aludieron al Destino Manifiesto para justificar la expansión de los Estados Unidos a lo largo del siglo XIX. A través de la doctrina del Destino Manifiesto se propagó la convicción de que la “misión que Dios eligió para al pueblo estadounidense era la de explorar y conquistar nuevas tierras con el fin de llevar a todos los rincones de Norteamérica la luz de la democracia, la libertad y la civilización.”¹⁸⁵

Esto implicaba la creencia de que la república democrática era la forma de gobierno favorecida por Dios y que era necesario extenderla por todo el continente americano y más allá. Aunque originalmente esta doctrina se oponía al uso de la violencia, desde 1840 se usó para justificar el intervencionismo en la política de otros países y la expansión territorial a través de la guerra, como sucedió en 1846-48 en el conflicto bélico que concluyó con la anexión de más de la mitad del territorio mexicano.

La Doctrina Monroe, que vino a consolidar la visión expansionista, fue sintetizada con la célebre frase: “América para los americanos”, la cual fue elaborada por el sexto presidente de Estados Unidos John Quincy Adams, pero atribuido su uso al quinto presidente James Monroe en 1823. Este conjunto de ideas establecía que cualquier intervención de los europeos en América sería vista como un acto de agresión que requeriría la intervención de los Estados Unidos, y fue presentada por el presidente Monroe durante su sexto discurso al Congreso sobre el Estado de la Unión, idea que al principio fue tomada con dudas, pero luego con entusiasmo por políticos y ciudadanos.

La aplicación de estas ideas se dio en un momento decisivo en la política exterior de los Estados Unidos, al ser concebida por su autor, John Quincy Adams, como una proclamación de su oposición al colonialismo europeo y en respuesta a la amenaza que suponía la restauración monárquica y la Santa Alianza tras las guerras napoleónicas y la posible injerencia y transmisión de estos acontecimientos en América.

Con la Doctrina Monroe no solo se reafirmó la posición de Estados Unidos contra el colonialismo europeo de la época, siendo mediados del siglo XIX, sino que se aplicó la política aislacionista que había propuesto George Washington, según la cual "Europa tenía un conjunto de intereses elementales sin relación con los nuestros o si no muy remotamente" (Discurso de despedida del Presidente George Washington, el 17 de septiembre de 1796), y desarrollaba el pensamiento de Thomas Jefferson, según el cual "América tiene un Hemisferio para sí misma".

¹⁸⁵Ibíd Cockcrofth (2001)

Hacia finales del siglo XIX, un nuevo documento expansionista, el Decreto Onley de 1890, declaraba que ninguna nación debía crear intereses coloniales en China para que Estados Unidos también pudiera tener comercio en ese país, y ello fue relevante debido a que tal expresión fue extendida a América Latina por sus importantes repercusiones comerciales en la región.

Dado el auge del libre comercio en el mundo durante el último cuarto del siglo XIX y la necesidad de darle salida a las manufacturas estadounidenses, la política en referencia a China establecía que se debían eliminar barreras al comercio y facilitar las inversiones, por lo cual se proclamó la soberanía de Estados Unidos en toda América Latina.

Esto significaba fomentar en el mundo una política de libre comercio en el mundo, ya que era el principal instrumento del crecimiento y desarrollo estadounidense desde finales del siglo XIX y principios de XX, pero al mismo tiempo el Decreto Onley se convertiría en la primera expresión extraterritorial de la política exterior que Estados Unidos tendría en el continente y que pocos años más tarde se formalizaría y reforzaría con un conjunto de leyes, entre las que destaca la Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA) promulgada en 1917.

Ya en la primera parte del Siglo XX, la política exterior de Estados Unidos hacia las Américas se fue afinando con medidas como la conocida diplomacia del “garrote y del dólar” (gunboat diplomacy), que buscaba resolver diferentes tipos de conflictos mediante demostraciones de fuerza pero que en realidad eran una manera eufemística para describir las prácticas expansionistas durante el siglo XIX y principios del siglo XX.

Estados Unidos fue el más aventajado de sus expositores, pero no el único, al basar su relación con los demás países en mecanismos de presión y amenazas, principalmente a países menos desarrollados o poderosos en América Latina, a los que obligaba a aceptar tratados económicos desiguales. La estrategia funcionaba cuando un país presiona para obtener concesiones económicas, comerciales, de inversión o militares, pero en caso de negativa se enviaba un contingente de tropas en un buque para obligarlos a aceptar estas condiciones.

La diplomacia del garrote es una forma de hegemonía y fue una práctica en Estados Unidos a lo largo del siglo XIX y la primera parte del siglo XX. Una de las versiones más reconocidas de su aplicación fue la aplicada por el presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) con la diplomacia del dólar, la cual reemplazaba la amenaza y el garrote por la "jugosa zanahoria" de la inversión privada estadounidense ofrecida generalmente en

condiciones desfavorables y en la que se pedían grandes concesiones fiscales, territoriales y de mercado.

Las políticas de Roosevelt basadas en el garrote y la zanahoria se convirtieron en Doctrina, ya que proponían que Estados Unidos intervendría en América Latina para corregir cualquier mal comportamiento que resultara en una relajación general de los lazos con la sociedad civilizada.

El expansionismo continuó durante la presidencia de Woodrow Wilson (1913-1921) y la diplomacia del garrote se volvió convencional, siendo el caso más espectacular de su aplicación en el continente americano la ocupación estadounidense de Veracruz, México, en 1914 en pleno contexto de la Revolución Mexicana.

Tal fue la recurrente aplicación de la versión de la política del garrote que las prácticas continuaron en la Administración del presidente Woodrow Wilson.

“Los amos del gobierno de Estados Unidos son los capitalistas y fabricantes combinados [...] ¿Saben ustedes la importancia del hecho de que en uno o dos años hayamos dejado de ser una nación deudora para habernos convertido en una nación acreedora? [...] Hemos tenido que financiar al mundo en grado importante, y quienes financian al mundo deben comprenderlo y gobernarlo con su espíritu y con su mente [...] Yo voy a enseñar a las repúblicas sudamericanas a elegir hombres buenos”.¹⁸⁶

Ya entrando el segundo tercio del siglo XX, la política exterior dio un cambio en los años que van de 1933-1945, ya que la Depresión de los años 30 causada por la Crisis Financiera de 1929 hizo que Estados Unidos moderara su relación con los países del hemisferio y fuera inclusive más allá con una política que buscaba aliados, a la que llamaron la política exterior de la buena vecindad.

Esta política también llamada del buen vecino fue una iniciativa política creada y presentada por la Administración del presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) en el marco de la VII Conferencia Panamericana en diciembre de 1933, y que en detalle se refería a las relaciones de Estados Unidos con América Latina en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. En su momento, generó dudas entre los países debido a que durante la primera mitad del siglo XX Estados Unidos había invadido abiertamente varios países de la región, entre ellos Cuba, México, Haití, Panamá, República Dominicana y Nicaragua.

Dadas estas intervenciones, lo que buscaba Roosevelt era aplicar una política de solidaridad hemisférica contra amenazas exteriores, en especial de las potencias del eje,

¹⁸⁶Ibíd. Cockcroft (2001)

durante la Segunda Guerra Mundial y, por lo tanto, influyó en que todas las naciones latinoamericanas apoyaran a Estados Unidos en dicho conflicto bélico. El presidente F. D. Roosevelt declaró que quería que Estados Unidos fuese un buen vecino con el resto de países del continente (el llamado panamericanismo), que en principio hubiera significado la retirada de todas las fuerzas militares de los países de la Cuenca del Caribe, lo que finalmente no ocurrió.

La continuidad de las políticas del presidente F. D. Roosevelt fueron las aplicadas por su sucesor, el presidente Harry Truman, el cual adoptó medidas con el propósito de dar apoyo financiero a países que estuvieran resistiendo los intentos de subyugación por minorías armadas o por presiones exteriores, ya que estos regímenes representaban una amenaza al capitalismo y expansionismo de los Estados Unidos en siglo XX.

Estas medidas de ayuda posteriores a la Segunda Guerra Mundial se materializaron en un Plan de rescate denominado Plan Marshall, orientado principalmente a países afectados directa o indirectamente por la II Guerra Mundial, pero que llegó a países de América Latina principalmente en el Sur del Continente.

Sus directrices tuvieron una orientación claramente anticomunista, dado el contexto en el que se hallaba el sistema internacional en esos años, pero al extrapolarse por los líderes en Estados Unidos el miedo de la expansión comunista convirtieron la política exterior en un fanatismo persecutorio de cualquier movimiento de izquierda. De ahí que su denominación se deba al presidente Harry Truman, quien hizo la proclamación de esta doctrina en su comparecencia ante el Congreso de los Estados Unidos el 12 de marzo de 1947, estando por entonces en curso la crisis de la guerra civil griega (1946-1949).

La Doctrina Truman, que estaba originalmente planeada para Europa, tuvo su variante latinoamericana en el Pacto de Río, el cual declaraba que un ataque armado por cualquier estado contra un estado americano se consideraría como un ataque armado contra todos los estados americanos y que sería combatido con la ayuda de todos los otros estados americanos. Además, se tomarían medidas mutuamente convenidas por los demás países contra una agresión que no fuera un ataque armado.

Con ello, el Pacto de Río evadía a las Naciones Unidas y proporcionaba un enfoque obligatorio de autodefensa regional para futuras intervenciones encubiertas o abiertas de Estados Unidos dirigido principalmente contra las democracias reformistas so pretexto de combatir la agresión comunista, principal enemigo y objetivo de la política exterior

estadounidense después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Una de las primeras pruebas donde se aplicaría sería la invasión a Guatemala en 1954.¹⁸⁷

En 1950 el National Security Council (NSC) emitió un memorándum que se convertiría en el lineamiento de la relación de Estados Unidos con la región durante los años de la Guerra Fría. Este decreto establecía que la política exterior debería ser de contención del comunismo y proponía un incremento del gasto militar, el establecimiento de operaciones secretas mediante, pero no únicamente, la CIA y una economía estadounidense vigorosa alimentada por la producción para la defensa a favor de la economía de guerra.

La contención del comunismo en Latinoamérica tuvo uno de sus hitos en el programa que el presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, expuso el 13 de marzo de 1961 ante diplomáticos latinoamericanos, al que denominó «Alianza para el Progreso». Se trataba de combatir la creciente pobreza del área latinoamericana mediante la asignación de un fondo de 20,000 millones de dólares por diez años y que sería destinado a la construcción de escuelas, hospitales y otro tipo de infraestructura en los países de la región. El objetivo último formalmente expresado por el presidente Kennedy era promover la democracia representativa y prevenir la tentación revolucionaria y detener evidentemente el avance del comunismo.

La Alianza para el Progreso se integraba así al nuevo enfoque que desde fines de los años 50 Estados Unidos venía tratando de imprimir a sus relaciones con Latinoamérica, en especial a partir del informe de Milton Eisenhower, que preveía violencia, golpes de estado y revueltas sociales a lo largo de toda la región.

En este contexto fue creado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1960. El 14 de abril de 1961, Kennedy convocó a los gobiernos hispanoamericanos a una reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (OEA), para instituir formalmente la Alianza para el Progreso. En esta reunión, desarrollada en Punta del Este (Uruguay) en agosto de 1961, se redactó una Carta o plan de acción que recogía los objetivos generales de la Alianza.

En esta carta, los países signatarios, entre los que no se encontraba Cuba por la reciente Revolución de 1959, aunque sí participó en la conferencia, se comprometían a perfeccionar sus instituciones democráticas, acelerar su desarrollo económico y social, ejecutar programas de vivienda, impulsar la reforma agraria, asegurar una justa remuneración a los

¹⁸⁷Para una revisión exhaustiva de este caso vea Valdés-Ugalde, José Luis (2004). Estados Unidos: intervención y poder mesiánico. La Guerra Fría en Guatemala, 1954. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.

trabajadores, acabar con el analfabetismo, desarrollar programas de salubridad e higiene, reformar los impuestos en sentido progresivo y profundizar en la integración económica de Latinoamérica.

La Carta reconocía la importancia de la ayuda externa norteamericana, que se preveía se pudiera extender por un plazo de hasta cincuenta años. El Congreso estadounidense había otorgado ya los primeros 500 millones de dólares, de los cuales 400 millones de dólares serían destinados al Fondo del Progreso Social, administrado por el BID, el cual estaba destinado a financiar proyectos de construcción de viviendas, distribución de agua y explotación de tierras. Se previó igualmente la participación de otros fondos de organismos internacionales de crédito que se complementarían con fondos privados y recursos públicos de gobiernos europeos y el gobierno de Japón, además de las inversiones privadas nacionales.

Se definió asimismo el papel que la OEA, el BID y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los cuales cumplirían la importante función de canalizar los fondos y la designación de los proyectos. En 1963 fue creada una Comisión Interamericana para la Alianza para el Progreso, integrada por un representante de Estados Unidos y ocho de países latinoamericanos.

En 1967 la Administración del presidente Lyndon B. Jhonson (1963-1969) se propuso el combate contra la pobreza y lanzó el proyecto de "La Gran Sociedad", que contenían un conjunto de principios que se convirtieron en la Doctrina Jhonson, ya que autorizó a las Fuerzas Armadas estadounidenses intervenir unilateralmente o emprender "guerras limitadas" o "preventivas" en cualquier parte del mundo donde estuvieran amenazados los "intereses norteamericanos". La máxima expresión de ese enunciado fue la Guerra de Vietnam (1964-1973).

En su mandato se recrudeció el bloqueo económico contra Cuba, prohibiendo todo intercambio entre este país y los Estados Unidos mediante la aplicación de la TWEA y ejerció presiones políticas y económicas con varios países europeos a fin de que suspendieran el comercio con la Isla. Mantuvo la política agresiva para intentar desestabilizar la Revolución Cubana sin conseguirlo, pero sí exacerbando el conflicto y el distanciamiento entre ambos países y entre Estados Unidos y Latinoamérica, que en su mayoría apoyó la Revolución Cubana.

Este documento declaraba que las fuerzas militares latinoamericanas eran "la fuerza esencial para un cambio actual positivo" e instaba a la región a prepararse para una democracia limitada. Su diagnóstico y objetivo se orientaba a temas económicos y

financieros, ya que proponía hacer que Estados Unidos se convirtiera en proveedor de tecnología a la región e importar de países subdesarrollados aquellos productos en donde fuera menos eficiente y en los cuales se debieran pagarse salarios más altos.

Ya en 1976 el presidente Jimmy Carter mandó a elaborar un informe del estatus de la relación de Estados Unidos con Latinoamérica, al cual se le conoce como Informe de la Comisión Linowitz. Este documento encontró que América Latina en realidad no planteaba una amenaza estratégica inmediata para la seguridad de Estados Unidos pero que “influyó considerablemente en la manera en la que evoluciona el orden económico internacional”. Reveló la complicidad de Estados Unidos en la violación a los derechos humanos y condenó tales políticas al mismo tiempo que reconoció el “derecho y la responsabilidad de los pueblos de otros países a organizar sus propios sistemas políticos”. La política exterior de Jimmy Carter se basó mucho en este informe e indicó que su país no debía ser impulsado por un excesivo temor al comunismo y que debía reconocer que vivía en un mundo de interdependencia.

Una década después, el presidente Ronald Reagan también estableció un conjunto de lineamientos para definir la relación del gobierno de Estados Unidos con ciertas regiones del continente. Así surgió la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) como un programa económico con facilidades arancelarias y de comercio con el fin de dar un impulso a la economía regional, y desde el año de 1984 los productos incluidos en este programa gozaron de preferencias arancelarias para ingresar a Estados Unidos.

En 1983 el ex secretario de Estado Henry Kissinger fue nombrado por el presidente Reagan director del grupo bipartidario de 12 personalidades que, agrupando a republicanos, demócratas e independientes, analizó durante cinco meses el futuro de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica dados los convulsos tiempos e inestabilidad política y social por la que estaba pasando.

Derivado de estos encuentros y del análisis de la situación, se produjo El informe Kissinger, el cual contenía una ayuda económica por un valor de 24,000 millones de dólares para el periodo 1984-1990, presupuesto que sería distribuido de la siguiente forma: 5,100 millones para Costa Rica, 5,500 para El Salvador, 4,500 para Guatemala, 2,300 para Honduras, 3,200 para Panamá y, eventualmente, 3,400 para Nicaragua.

Una de las variables que explica la pacificación de América Central en los noventa es el cambio significativo que experimentó la política exterior de Estados Unidos a finales de los años ochenta y principios de los años noventa. Y es que, a pesar de la invasión estadounidense a Panamá en diciembre de 1989, la política latinoamericana del presidente

George H. W. Bush (1989-1993) se caracterizó por un pragmatismo muy diferente en comparación con el enfoque ideológico de su predecesor Ronald Reagan.

Tomando en cuenta las aceleradas transformaciones del sistema internacional a inicios de los noventa, la administración Bush buscó evitar nuevos problemas en América Latina al estilo de F. D. Roosevelt con la política de la buena vecindad, al tiempo que encauzaba sus esfuerzos a las áreas prioritarias para la política exterior de Estados Unidos: la cooperación.

Una vez que terminó la Guerra Fría, la atención de Washington se centró en vigilar de cerca el colapso de la URSS y su área de influencia en Europa del Este, así como reafirmar su presencia en Medio Oriente a través de la guerra del golfo Pérsico en Irak (1990-1991), lo que llevó a un olvido de la región de América latina y de todo el Continente.

Pero con la pacificación en puerta de Centroamérica, el énfasis de la política estadounidense hacia América Latina cambió en los años noventa orientándose menos en la geopolítica y más en la estrategia geoeconómica. Los temas de comercio e inversión comenzaron a predominar sobre los asuntos políticos y militares, que habían sido la base de la acción hemisférica de Washington, y el plan para ejecutarlo sería La Iniciativa para las Américas, que fue un plan de acción creado y promovido por el entonces presidente George H.W. Bush con el fin de unificar el Hemisferio Occidental para “expandir la inversión y proporcionar algún alivio de la deuda a países de América Latina y el Caribe”.

La nueva política de Estados Unidos se reflejó principalmente, pero no solamente, en la Iniciativa para las Américas (Enterprise for the Americas Initiative, et al), anunciada por el presidente George H. Bush el 27 de junio de 1990, donde el objetivo sería crear un área de libre comercio desde Anchorage hasta la Tierra del Fuego, con la clara intención de dar prioridad al comercio en lugar de la asistencia económica (The Development Gap, 1992). Trade, not Aid, solían repetir en verso los diplomáticos estadounidenses para capturar el espíritu de la nueva estrategia.

De esta manera, la política de Estados Unidos para conducir sus relaciones con América Latina en los noventa fue la defensa de la democracia, la libre empresa y los acuerdos de libre comercio, sin embargo los medios para lograrlos seguirían siendo los mismos: intimidación, amenaza y agresión a través de sanciones y proteccionismo, teniendo detrás el argumento de la soberanía nacional sustentada en un complejo sistema jurídico de leyes, declaraciones de emergencia nacional y por su puesto Órdenes Ejecutivas.

La idea central de la estrategia era que los mecanismos de mercado fueran los baluartes para la renovación de las economías y las sociedades latinoamericanas, las cuales se

encontraban dañadas hasta entonces por el estatismo, la inflación, el endeudamiento y el proteccionismo, lineamientos que se sintetizaron en el Consenso de Washington (1990).¹⁸⁸

En la esfera política internacional ocurrió otro significativo suceso: el mundo unipolar de los noventa parecía reafirmarse después del 11 de septiembre de 2001; sin embargo, las intervenciones de Estados Unidos en Afganistán (2001) e Irak (2003) comenzaron a poner en tela de juicio la hegemonía estadounidense y complicaron las relaciones de Washington con actores clave del sistema internacional, como la Unión Europea, Rusia y China.

Sobre América Latina se expresaron al menos dos posturas: la “línea blanda”, integrada por la Presidencia, el Departamento de Estado, algunos legisladores y académicos liberales y de centro, tanto demócratas como republicanos; y, como era de esperarse, la “línea dura” en sectores de gran influencia en el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado, miembros influyentes en el Congreso, académicos conservadores y algunos think tanks dedicados a encender focos de alarma en Washington.

La idea de que Estados Unidos se mantuviera como actor hegemónico en América Latina tiene algo de cierto, pero también resulta una imagen inercial del pasado. Aun cuando en los años inmediatamente posteriores al fin de la guerra fría, Estados Unidos parecía haber reafirmado su tradicional influencia en la región, esta aparente fuerza se había ido difuminado en las décadas subsecuentes.

A ello había coadyuvado la política regional estadounidense hacia el hemisferio occidental que desde los años noventa se había circunscrito sobre todo a los temas económicos, había carecido de iniciativas político-diplomáticas coherentes y no había mostrado una visión clara de los cambios políticos y sociales acontecidos en la región.

A pesar de todos los convenios, planes e iniciativas, como fueron consecutivamente la Iniciativa de las Américas, el ALCA, el Consenso de Washington, la defensa de la democracia y el apoyo a la lucha contra las drogas en países como Colombia y México, la hegemonía de Estados Unidos venía en declive debido a que estos y los demás países de la región habían abierto opciones de reinserción internacional buscando socios extra regionales y apostado por políticas y relaciones económicas no del agrado de Estados Unidos.

A pesar de ello, las tendencias macroeconómicas, y en particular del comercio entre Estados Unidos y América Latina, se mantenían con la continuidad de la primacía estadounidense en Canadá, México, Centroamérica, el Caribe y la región andina, destacando

¹⁸⁸ Salas-Porrás, S. Alejandra (2017). La economía política neoliberal en México. ¿quién la diseñó y cómo lo hizo? Editorial Akal. México. Capítulo I. pp. 27-44

las relaciones con Chile y Colombia. No es casual en absoluto que los países que integran esas regiones siguieran y sigan manteniendo un robusto intercambio comercial con su socio del Norte.

Del otro lado, los países de América del Sur han mostrado una dinámica de diversificación comercial en la que el aumento de los intercambios con Estados Unidos resultaba menor en comparación al incremento del comercio de esos países con regiones como Asia Pacífico, Europa, China o a nivel intrarregional dentro de la propia Sudamérica.¹⁸⁹

El resultado de este proceso fue una diversificación de los socios comerciales de la subregión y un paulatino alejamiento sudamericano de la esfera comercial estadounidense. Este proceso generó efectos en el ámbito de la política internacional y contribuyó a la gradual erosión de la primacía de Estados Unidos en su área natural de influencia.

El actor emergente en América Latina, pero especialmente en el sur de la región, es China, pero también hay otros actores interesados: Sudáfrica, India, Rusia y la Unión Europea han mantenido desde entonces una importante y considerable presencia que no es nueva pero sí diferente en cuanto a sus acciones económicas y comerciales.

Actores como China tienen hoy una presencia económica en América y en el mundo abrumadoramente superior a la que, por ejemplo, la Unión Soviética pudo haber soñado en los años de la Guerra Fría, significando una rivalidad con Estados Unidos y al mismo tiempo una amenaza y una afrenta para su ya de por sí debilitada hegemonía.¹⁹⁰

4.2 El Cambio de Paradigma en Política Exterior y la Transición del Nuevo Modelo Estratégico para la Integración de Estados Unidos en Las Américas

Desde un punto de vista teórico de las relaciones internacionales, el realismo nos indica que el fin último de la política del poder internacional es el balance de poder entre las naciones, y la preservación del sistema de Estados, por lo que una intervención militar vendría a ser el elemento que pondría en peligro la estabilidad y la existencia del propio sistema.

¹⁸⁹León-Manríquez José Luis, Mena A. David y José Luis Valdés-Ugalde (Coordinadores), (2015). Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI. 1era edición varios: CISAN-UNAM / UAM-X / Universidad Iberoamericana. México.

¹⁹⁰Valdés-Ugalde, José Luis (editor) (2020). Estados Unidos inédito: poder y decadencia en la era de Trump / José Luis Valdés Ugalde. Primera edición. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte. Pp. 29-40.

En ese sentido, es también importante considerar que una condición central de la estabilidad y la supervivencia del sistema internacional durante la Guerra Fría era la contención del cambio social revolucionario con medios directos o indirectos, financiando movimientos opositores o interviniendo de manera directa.

Debido a que los grandes cambios estructurales y sociales en las Américas no se hicieron por medios violentos, la reorientación de las relaciones de Estados Unidos con los demás países miembros del continente americano se fue dando de forma paulatina mediante la instrumentación de las políticas del Consenso de Washington, la reestructura de la deuda externa con el Plan Brady y la Iniciativa de las Américas, que es el inicio formal del ALCA como proyecto de integración. Una excepción a esta situación fue la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989, la denominada “Operación Causa Justa” (Operation Just Cause).

Este hecho es un punto de referencia significativo en términos históricos, internacionales y económicos y por estas dimensiones importante para este trabajo, toda vez que es históricamente, la última intervención unilateral y armada que realizó Estados Unidos en el hemisferio y con la que se cierra un ciclo caracterizado por el uso de la fuerza como medio para mantener su hegemonía.

El aprovisionamiento de armas a los opositores a Jean-Bertrand Aristide, que terminaron en su derrocamiento a inicios del 2004 en Haití, es un hecho también a considerar, sin embargo no tiene las características de un hecho armado y violento en el que el ejército y la armada estadounidense participaron, principal motivo por lo cual no se toma en consideración como el punto de inflexión que cambia la tendencia histórica en lo cualitativo y lo cualitativo del uso o no uso de la fuerza militar en el continente y por tanto no es el punto de inflexión hacia un modelo de políticas del poder duras y blandas.

Considerando un criterio puramente institucional la política exterior de Estados Unidos es responsabilidad formal del presidente, pero también del Departamento de Estado y el Legislativo en donde el mundo se encuentra dividido en regiones siendo a la que pertenecen las Américas a la denominada Región del Hemisferio Occidental y en la que se encuentran además de Estados Unidos 34 países.

Es así, que al final de la invasión a Panamá comenzó prácticamente una nueva era en la relación entre Estados Unidos y los países del continente americano que ha pasado por varias etapas, unas con mayor o menor grado de cooperación y solamente mostrándose consistentemente duro mediante el mantenimiento o imposición de sanciones con casos particulares como los de Cuba y recientemente con Venezuela y Nicaragua.

La explicación a este importante cambio a principios de los años noventa tienen que ver justamente con la caída del Muro de Berlín y la disminución de amenazas comunistas. Si bien la relación de Estados Unidos con Latinoamérica no pasó a una de amistad, o mucho menos como en el caso de Europa a una de aliados, sí se orientó a la búsqueda de cooperación y promoción del comercio, facilitación de los negocios e inversiones en donde el ALCA sería el principal instrumento para llevarse a cabo.

Una vez que el proyecto del ALCA finalizara formalmente en 2005 y cancelado definitivamente un par de años después, es que Estados Unidos cambia de una estrategia hemisférica a otra de caso por caso porque, al margen de que el ALCA fracasara, la relación bilateral con varios países de la región se dio en base a los nuevos o preexistentes acuerdos específicos sobre temas relevantes como seguridad, narcotráfico, comercio y migración.

Dada esa agenda de numerosos y difíciles temas, la relación siempre asimétrica se mostraba en una falta de sensibilidad y reciprocidad, a excepción de Cuba, con la que se ha tenido una actitud diferenciada de franca hostilidad y alejamiento, de ahí que la relación de Estados Unidos hacia América Latina no ha sido fácil y contiene un perfil ambiguo e inconsistente.¹⁹¹

Es en este contexto de mayor “cooperación” que se empieza a darse una nueva relación basada en una estrategia geoeconómica menos dura en comparación con la francamente geopolítica del periodo de la Guerra Fría.

Otro argumento a favor de la política de no agresión militar se ve cuando la política exterior estadounidense hacia la región toma como eje central los argumentos de la experiencia, posiciones y declaraciones de miembros importantes del gobierno estadounidense, que se combina con las de los responsables de la decisión de intervenir o no. En ese mismo sentido es que juega la consideración y circunstancia del nuevo orden internacional más cooperativo y hasta cierto punto más multilateral, y la misma personalidad de los presidentes y principales funcionarios del Departamento de Estado y las áreas de decisión de la política exterior.

A partir de entonces es que otros factores como la geografía, los negocios, los intereses comerciales, financieros, el aprovisionamiento y disponibilidad de materias primas y la densidad de población, estructura económica y avance tecnológico, contribuyen a darle a Estados Unidos una posición hegemónica sobre una gran parte del Hemisferio Occidental.

¹⁹¹Ibid. Valdés Ugalde José Luis (2007). CRIES. pp. 149-160

De ahí que las Américas se convierta en el área donde Estados Unidos mantiene una hegemonía casi absoluta en decadencia debido a factores internos de competitividad, pero también al incremento de la rivalidad en todo el hemisferio.

Podríamos agregar un elemento significativo, el cual tiene que ver con el hecho de que las Américas representa también el mercado más importante para los productos y las compañías estadounidenses, un destino fundamental de la inversión extranjera y en algunos casos como Canadá pero principalmente México como proveedores sustitutos de China, Japón y los países de la Unión Europea a los que Estados Unidos siempre ha visto como rivales tanto en su interior pero también en todo el continente y la región de Latinoamérica.

En ese sentido, una de las ideas que pueden ser útiles al abordar el tema de las intervenciones estadounidenses es que estas no se limitan a su forma más conocida y tradicional, la intervención militar, sino que existen otros medios a través de los cuales una nación puede interferir en la vida interna de otra usando mecanismos de presión económicos, financieros, políticos, ideológicos y culturales, es decir, el uso de los poderes duros y blandos así como una combinación de los mismos en lo que se ha llamado “smart power”.¹⁹²

Sin duda, el intervencionismo es uno de los temas que más debate genera entre las políticas públicas adoptadas por un gobierno, dado su impacto interno y externo en la comunidad internacional. Una manera distinta de plantear esta discusión es tratar de resolver el cómo, cuándo y dónde es posible intervenir militarmente a las naciones mediante el uso de la fuerza, lo cual lleva a preguntarse si los intereses que imperan en quienes las usan son justificadas desde un punto de vista jurídico, moral, político o de seguridad nacional o mundial como suele argumentarse.

Como sostenemos en este , esa posibilidad de intervencionismo militar es cada vez más remota si consideramos las nuevas circunstancias y equilibrio de poder internacional en un contexto cada vez más multipolar y a pesar de las fricciones regulares o eventuales entre las naciones del hemisferio, donde están identificados tres países, al menos de manera relativamente clara, con situaciones que potencialmente podrían complicar su relación con Estados Unidos u otros países de la región hacia el Sur, como es el caso de la Chavista y ahora Venezuela de Nicolás Maduro, la Castrista y ahora Cuba de Díaz Canel y en menor medida la Sandinista y ahora Nicaragua de Daniel Ortega.

¹⁹²Ibíd. Valdés-Ugalde

A principios de los años noventa, el presidente George H. W. Bush consideraba que el uso de la fuerza solo debería emplearse cuando garantizara su efectividad y como última alternativa al fracaso de otras políticas que pudieran dar el resultado deseado, es decir, cuando las negociaciones entre las partes se hubieran agotado.

Warren Christopher, secretario de Estado norteamericano en la primera parte de la administración Clinton (1993-1997), consideraba cómo las condiciones indispensables para una intervención serían contar con un programa de objetivos claramente identificados y un amplio apoyo tanto popular como del Congreso.

Madeleine Albright, secretario de Estado en la segunda parte de la administración Clinton (1997-2001) toma en cuenta un elemento que tiene que ver con el funcionamiento y estabilidad del multilateralismo surgido a mediados de los años ochenta al asegurar que una intervención se justifica si el conflicto es una amenaza real para la paz y la seguridad internacional y si la misión tiene objetivos claros y su alcance es definido; postura que nos lleva a pensar en el neorrealismo.

Uno de los actores principales en la toma de decisiones, diseño y aplicación de la política exterior estadounidense de nuestros días, Colin Powell, secretario de Estado en el primer mandato de la administración de George W. Bush (2001-2005) consideraba entre otros aspectos, los costos y beneficios de una intervención militar y el uso de la fuerza, además de la valuación del éxito o fracaso de otras políticas y acciones no violentas para resolver el asunto motivo de la intervención.

Cuadro 4.1 Principales intervenciones militares de Estados Unidos en las Américas en la segunda mitad del siglo XX

1954	La Oficina Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) contribuye para derrocar al gobierno de Jacobo Árbenz de Guatemala que había sido electo democráticamente. A esta intervención siguieron 30 años de dictaduras militares, represión y violencia en todo el país centroamericano.
1961	Las tropas estadounidenses intentan derrocar al gobierno revolucionario cubano en Bahía de Cochinos.
1965	Johnson envía 22,000 elementos a la República Dominicana para combatir a las fuerzas constitucionales que tratan de retener el poder.
1973	La CIA ayuda a derrocar al gobierno electo democráticamente de Salvador Allende en Chile. Siguieron 20 años de dictadura militar, violencia y represión a los opositores del gobierno de Augusto Pinochet.
1981	La Administración Reagan inicia el apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias en Centroamérica.
1983	Estados Unidos invade Granada para derrocar al gobierno popular.

1989	Estados Unidos invade Panamá para arrestar al militar Manuel Antonio Noriega jefe de Estado por su involucramiento en actividades de narcotráfico.
1990	Estados Unidos interviene en las elecciones de Nicaragua a través de medios cubiertos y encubiertos.
2004	Estados Unidos provisiona armas a los opositores que derrocan a Jean Bertrand-Aristi en Haití.

Fuente. Elaboración propia

Es así que las manifestaciones violentas o agresivas, en cualquiera de sus modalidades, pasan a un segundo nivel de interés como argumento que justifica una intervención militar en el continente americano al estilo de las acciones ocurridas desde principios del siglo XX y en particular en el periodo que va entre 1945 y 1989. Esta aseveración es clave para este trabajo y no solo para el presente capítulo, toda vez que la tesis central se enfoca a la vinculación entre la política exterior y la política económica internacional de Estados Unidos mediante la política comercial y otros instrumentos que conjuntamente se convierten en una estrategia en la que destacan los acuerdos de libre comercio y la política comercial, tanto arancelaria como no arancelaria, junto a otros instrumentos de presión, coacción y el uso de medidas hegemónicas.

A pesar de que la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) se identifica con el periodo de la Guerra Fría y que la política exterior de Estados Unidos se había recompuesto en algunas regiones, la dureza de la política exterior hacia los países del continente se mantuvo presente como parte de una inercia de la ejecución de las políticas públicas estadounidenses en los años siguientes.

Y es que, aunque la caída del Muro de Berlín provocó una nueva relación basada en el interés por hacer negocios, la realidad es que la DSN se mantuvo como un conjunto de acciones de política exterior de los Estados Unidos tendientes a obligar a que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos modificaran su misión para dedicarse al combate al narcotráfico, la defensa de los derechos humanos y la paz al interior de los países y, después del 11 de septiembre de 2001, a dedicarse al combate del terrorismo.

Ejemplo de esa política fue el apoyo a países como Colombia, Ecuador, Perú y México, este último mediante la Iniciativa Mérida, actitud que reflejaba una sobre reacción al miedo estadounidense a la amenaza extranjera, proyecto en el caso de México vigente pero en proceso de extinción tanto en la administración Trump como en el caso de la gestión del presidente Biden.

En estos primeros veinte años del siglo XXI, la política exterior de Estados Unidos hacia las Américas se ha permeado de al menos tres importantes tendencias externas: la

inercia de las prácticas de la Guerra Fría que duraría pocos años, los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre que cerraron las fronteras, y la llegada de nuevos actores a interactuar de manera más activa en la región, tanto de forma económica como financiera y estratégica.

La combinación de estos factores provocó un cambio significativo a las políticas desde Washington a la región, toda vez que después de dos siglos el foco y la atención de las autoridades de seguridad nacional estadounidenses no solo dejaron de ver al resto de los países de las Américas como una amenaza y de una manera ideológica, sino que se disgregaron para mantener una relación caso por caso y eventualmente subregionalmente, a diferencia del pasado, en donde había una sola política regional reconociendo con ello la diversidad de 34 países y de naciones como Canadá, Argentina, México o Jamaica, que reflejan tales diferencias en el continente y dentro también de América Latina con sus tres grandes regiones: Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica; y, el Caribe.

El gran motor de estos significativos cambios fueron la economía y el comercio, con los cuales varios países se vieron beneficiados entre ellos ya no solo en América Latina y el Caribe en conjunto, sino que la relación fue mejorada con países como Canadá, México, Chile y Colombia, en los que prevalecieron relaciones de cooperación, por lo que siempre estuvieron del lado de Estados Unidos en las negociaciones del ALCA hasta su finalización en el año 2005.

Pocos años después, la tónica de la relación cambió debido a los acontecimientos del 11 de septiembre del año 2001, tanto en lo regional como en lo individual por países, lo que llevó a una reestructura de las relaciones de Estados Unidos a las Américas, las cuales comenzaron a darse bajo un enfoque basado en temas de particular interés para la seguridad nacional de Estados Unidos como el sector energético, la salud, el tema migratorio con México y Centroamérica y en lo económico, el comercial y de inversiones.

En otra categoría estarían los temas de la estabilidad y la gobernabilidad en la región con los casos de Venezuela, Bolivia, Cuba y Nicaragua que, si bien no son del agrado de Washington, tampoco son vistos como amenaza como sí se estuviera todavía en el contexto de la Guerra Fría y por lo cual representan una amenaza en contra de la seguridad nacional.

En estos años recientes, la relación con la región ha también girado hacia otros actores: corporaciones, sindicatos, grupos de expertos, medios de comunicación, seguridad alimentaria y ambiental, en las que se han involucrado entidades no gubernamentales de muchos tipos, incluidas organizaciones étnicas, comunitarias y religiosas, quienes han

puesto en la agenda de la relación temas de cooperación en salud, derechos humanos y equidad de género.

En América Latina, empresas transnacionales como Microsoft y Walmart resultan mucho más importantes en la práctica que los marines o el ejército de Estados Unidos. Las aerolíneas son más importantes que la Fuerza Aérea de Estados Unidos y CNN es mucho más influyente que cualquier medio local. La compañía de seguros AIG puede ser más importante que USA AID y Human Rights Watch o la Cruz Roja Internacional. Organizaciones como Oxfam, Médicos sin Fronteras y Caritas en algunas circunstancias han alcanzado gran relevancia desde finales del siglo XX y principios del siglo XXI y todavía más a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Agencias calificadoras como Moody's and Standard & Poors son a menudo más influyentes que agencias gubernamentales del gobierno de Estados Unidos, que se convierten en ejemplos realistas del cambio en el manejo y ejercicio del poder de los nuevos y no tradicionales actores con perspectiva internacional.

A nivel internacional, esto se ha convertido en una tendencia en donde el Foro Económico Mundial de Davos es una muestra de cómo una organización privada que aglutina a empresas de transnacionales llega a tener tanta fuerza que ha llegado a ser más influyente que la Organización de Estados Americanos.

El impacto de Estados Unidos como sociedad mediante el poder suave en los países de América Latina y el Caribe ha sido y sigue siendo inmenso, pero difícil de controlar o dirigir a través de políticas, acciones gubernamentales o estas instituciones, el caso más representativo es el de la cultura.

Este cambio de contexto también se ha debido a que las relaciones se basan más en criterios y acciones paradiplomáticas. Para muchos países de América Latina en la actualidad, el Secretario del Tesoro, el Presidente del Banco de la Reserva Federal y el Representante Comercial (USTR) del Presidente son más importantes que el Secretario de Estado y es con ellos con quienes se establecen las relaciones de intereses.

Los gobernadores de California, Texas y Florida son más importantes para muchos asuntos y países que muchos funcionarios en Washington, como es evidente en el debate actual sobre la política de inmigración.

Los jefes de Seguridad Nacional y la Agencia Antidrogas, funcionarios del Departamento de Agricultura y miembros del poder judicial federal ciertamente tienen más impacto en la política que el Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, o incluso el mismo Secretario de Estado, donde en frecuentes ocasiones las relaciones no

pasan por los formalismos y las instituciones a nivel federal, sobre todo cuando se trata de asuntos de interés para gobiernos estatales o locales o la aplicación de los instrumentos de poder blandos.

Pero a pesar de que casi todos los países latinoamericanos en los últimos veinte años convergieron en la adopción de elecciones democráticas y han tratado de implementar sistemas económicos orientados al mercado y el equilibrio macroeconómico, algunas diferencias clave entre los países de la región en realidad han ido creciendo. Estas diferencias son particularmente notables en cinco dimensiones separadas pero relacionadas:

Cuadro 4.2 Elementos que influyen en las relaciones continentales de las Américas en el siglo XXI

La naturaleza y el grado de interdependencia económica de cada país con los Estados Unidos.
La apertura económica que los países han comprometido con la competencia internacional, y por tanto, la manera en la que se relacionan con la economía mundial.
La fortaleza relativa de sus instituciones, tanto estatales como no gubernamentales.
La permanencia de las normas y prácticas democráticas e internacionales.
La medida en que las distintas naciones enfrentan desafíos en la integración de grandes poblaciones.

Fuente: elaboración propia

Estados Unidos tuvo una política exterior pragmática más que ideológica hacia Latinoamérica en las administraciones durante las cuales se llevaron a cabo las negociaciones del ALCA y que involucraron a las administraciones de los presidentes Clinton y George W. Bush, respectivamente.

Los acontecimientos del 11 de septiembre fue un segundo punto de cambio en su relación con el mundo, de la que también Latinoamérica no fue la excepción, ya que antes de ese acontecimiento las prioridades de la política exterior no estaban concentradas en el terrorismo y el tema más importante vinculado a la seguridad nacional en el continente era el narcotráfico y la pérdida de competitividad medida en términos de su relación comercial.

Y es que, con la excepción de México, Estados Unidos probablemente podría sobrevivir sin los mercados latinoamericanos que representan conjuntamente menos de 6 por ciento de su comercio, y las refinerías americanas podrían comprar petróleo de otros proveedores además de Venezuela, que suministra aproximadamente el 7 por ciento del consumo de Estados Unidos, lo que muestra la baja interdependencia de la potencia hegemónica hacia los países al sur.¹⁹³

¹⁹³Johnson Stephen (2005). US Diplomacy Toward Latinoamerica: A legacy of uneven engagement. Heritage Lecture #895. Washington D.C. USA.

Podríamos decir que en la postguerra fría tenemos este periodo marcado por los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 que establecen un antes y un después en la política exterior de Estados Unidos. El primer cuarto del siglo XXI tiene características propias y novedosas, pero también rasgos propios de la Guerra Fría como la consolidación de los procesos de cambio estructural de las economías en transición, así como el surgimiento de otras potencias que rivalizan la hegemonía, el debilitamiento del multilateralismo en sus diversas manifestaciones, particularmente institucionales, y el combate a las amenazas reales a la seguridad como el narcotráfico y el terrorismo.

A esta lista de factores que determinaron la política exterior en este periodo destaca la situación del contexto internacional, en el que sobresale la mayor atención por el deterioro medio ambiente, la falta al respeto de los derechos humanos, la escasa o nula democracia en naciones en todo el mundo, el incremento de expresiones totalitarias en países como Irak, Irán Afganistán y recientemente Myanmar, el deterioro político y social y prácticas genocidas en gobiernos de algunas naciones como Siria; y junto a ellos, las expresiones contra la estabilidad mundial y regional.

Todos estos elementos de la sociedad internacional, junto con los aspectos y dimensiones de la globalización, son el marco donde se desarrolló la política exterior de Estados Unidos y que influenciaron las decisiones más trascendentes hacia la región y los países del continente tanto en lo hemisférico como en lo individual.

De hecho, el contexto o entorno internacional se convirtió en un factor decisivo que ejerció una fuerte influencia en la toma de decisiones del gobierno de Estados Unidos, que condicionaron igualmente su relación hacia el resto de los países de las Américas. Sin embargo, no todos estos temas de la agenda internacional son en la actualidad una prioridad para la política exterior de Estados Unidos debido a la variada intensidad que cada una de ellas tiene directa o indirectamente a la seguridad nacional.

Esto nos lleva a dejar a un lado, sin rechazar o negar, la geografía, la cultura e inclusive en algunas ocasiones la política o la historia del país.

El mismo Departamento de Estado considera que los factores que un momento podrían afectar la estabilidad regional son la inestabilidad económica, la crisis de salud, el comercio ilegal de químicos tóxicos, prácticas ilegales relacionadas con el manejo de desperdicios contaminantes, tráfico de personas, explotación irracional de recursos naturales y la violación de los derechos humanos en particular de las mujeres. A esto podríamos agregar decisiones que afecten los intereses de empresas estadounidenses en países de la región y a los que eventualmente pudieran aplicarles sanciones duras o blandas.

Una vez que la cancelación del ALCA fue un hecho y que los temas geoeconómicos se consolidaron como criterio para establecer su relación, es que la política exterior de Estados Unidos va adquiriendo un perfil cada vez más de negocios en particular comercial. El diagnóstico relativo a su balanza comercial y de cuenta corriente consideraba que: “una gran cantidad de países están desarrollando sofisticadas técnicas para proteger sus mercados domésticos de las ventas externas y otorgar indiscriminadamente subsidios y otros benéficos a sus propias empresas”.¹⁹⁴

Y al respecto, continuaba esa visión: “tales acciones afectan negativamente la habilidad de las empresas estadounidenses de vender en los mercados externos de los cuales depende el 10 por ciento de los empleos totales de la economía”.

Por consecuencia, y para contrarrestar tales prácticas no deseadas, el gobierno estadounidense debía actuar en al menos varios frentes que pueden verse en el cuadro 4.3:

<i>Cuadro 4.3 Estrategias de Estados Unidos para manejar su comercio exterior</i>
Asegurar que el personal que trabaja en el gobierno estadounidense tiene las habilidades y entrenamiento necesarios para apoyar a las empresas en su mercado y el exterior.
Comprometerse activamente en negociaciones bilaterales y multilaterales.
Encontrar la forma de compartir información necesaria entre empresas y gobierno con tal de proteger exitosamente los intereses estadounidenses en el exterior.
Proporcionar la información y herramientas necesarias a las empresas estadounidenses para maximizar la competitividad y lograr crecimiento económico para las empresas, trabajadores y consumidores estadounidenses.
Impulsar el liderazgo científico y tecnológico mediante la protección de los derechos de propiedad intelectual, promoviendo estándares técnicos y la cuantificación de la ciencia.
Observar, proteger y manejar los recursos de la Tierra para promover un medio ambiente sustentable.

Fuente: Plan Estratégico del gobierno de Estados Unidos 2004-2009

El principal responsable de llevar a cabo estas acciones es el propio presidente mediante el Departamento de Comercio de Estados (USDC) y algunas de las agencias gubernamentales más importantes, como la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), la Administración del Comercio Internacional (ITA) y la Comisión de Comercio Internacional (USITC), así como áreas especializadas como el Bureau of Industry and Security (BIS), dependiente del Departamento de Comercio, el Trade Promotion Coordinating Committee (TPCC) o el Export-Import Bank y la OFAC entre otros.

Explícitamente, el USDC establece como su objetivo de corto plazo (Misión) y su meta de largo plazo (Visión) ayudar al sector privado a mantener el liderazgo de Estados Unidos

¹⁹⁴Plan Estratégico del gobierno de Estados Unidos 2004-2009.

en la economía mundial, así como el establecimiento de estrategias fundamentales para mejorar la competitividad internacional.

Evidentemente, y a pesar de que las estrategias tienen su importancia, la más destacada para este trabajo es aquella relacionada con la competitividad mediante su comercio exterior y su vinculación a otras variables como el crecimiento económico y el empleo, ya que una de las hipótesis del trabajo es argumentar a favor de la disminución del interés geopolítico de Estados Unidos en la región y estar a favor de la pérdida de competitividad en diversas áreas e industrias, lo que se ha manifestado en las debilidades de su comercio exterior, que a su vez ha detonado las diversas acciones para contrarrestarlos diferenciadas de acuerdo a cada administración presidencial, pero que al mismo tiempo tienen también similitudes significativas.

Y es que esas debilidades de la economía de Estados Unidos son múltiples y, como parte de un sistema económico y estratégico, interrelacionadas con factores internos y externos, y por supuesto también tienen con un vínculo con el ejercicio y objetivos de la política exterior.

Es por ello que en este apartado nos concentramos en establecer la relación entre política comercial y política exterior y dejamos para otro trabajo los vínculos con el déficit fiscal y la deuda pública de Estados Unidos, temas que han perdido interés académico y como política pública en los últimos años. En cambio, y regresando al tema de la competitividad, es que este sigue siendo una de las mayores preocupaciones del gobierno de Estados Unidos y se ha expresado de la siguiente manera:

“El Departamento está comprometido a expandir y agrandar los mercados externos para los bienes y servicios estadounidenses y mejorar el desempeño de las exportaciones. Promoveremos el crecimiento de las exportaciones mediante la implementación de medidas establecidas por la Coordinación del Comité de Promoción del Comercio Internacional (TPCC), tomando en consideración la seguridad nacional y los objetivos de política exterior estadounidense, y promoveremos la cooperación con las organizaciones pares con tal de que las empresas estadounidenses puedan beneficiarse de las oportunidades de los negocios globales y aumentar los puestos de trabajo para los estadounidenses. Esto se reforzará mediante amplias negociaciones para lograr mercados libres y la defensa de los intereses estadounidenses tratando caso por caso para lograr un terreno de competencia más justo y el combate a prácticas de comercio internacional predatorias que afecten a las empresas estadounidenses”.

De hecho, la ITA trabaja también para abrir los mercados externos, promover la actividad exportadora y asegurar una justa competencia y congruencia con los acuerdos internacionales sobre comercio. A su vez, el objetivo relacionado con la búsqueda de la competitividad internacional de Estados Unidos está a su vez sustentado en varios resultados de funcionamiento que a continuación enlistamos, donde algunos de ellos tienen que ver directamente con su relación comercial y particularmente la promoción de la empresa estadounidense y las exportaciones. Ver cuadro 4.4.

<i>Cuadro 4.4 Objetivos específicos del Plan Estratégico de Estados Unidos 2004-2009</i>
Alentar la creación de empresas en comunidades con dificultades económicas
Mejorar la capacidad de las comunidades para lograr y sostener el crecimiento económico
Incrementar las oportunidades comerciales para las empresas estadounidenses para proteger los intereses comerciales y estratégicos
Aumentar la base exportadora estadounidense
Mejorar la satisfacción de los tenedores de acciones y consumidores
Mejorar la ventaja competitiva estadounidense a través del e-commerce
Mejorar las oportunidades y acceso a los negocios propiedad de minorías mediante acceso al mercado y el financiamiento

Fuente: US Department of Commerce Strategic Plan 2004-2009

En la primera estrategia del gobierno , que se refiere a mejorar la competitividad, la ITA tiene un rol importante, ya que es la encargada de estimular los intereses comerciales y estratégicos mediante la creación de la infraestructura que aliente el crecimiento económico, la competitividad tecnológica y el desarrollo sustentable.

Para ello, se requiere la movilización de recursos financieros y humanos, así como el desarrollo de infraestructura comercial en países meta, aumentar la información para las empresas exportadoras a través de los acuerdos y negociaciones comerciales y elevar la cooperación entre las agencias gubernamentales con tal de eliminar las barreras no arancelarias al comercio que impiden la entrada de productos a los mercados más importantes.

El involucrar a las agencias del gobierno estadounidense en esta importante tarea y la importancia de las negociaciones comerciales internacionales puede verse con la siguiente afirmación en el Plan Estratégico para el año 2004 a 2009:

“La ITA apoya al presidente al revitalizar el sistema multilateral de comercio mediante la participación en la nueva ronda de negociaciones global (OMC), el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y otras importantes negociaciones a nivel regional y bilateral. La aprobación de la Autoridad de Promoción Comercial ofrece nuevos retos y

oportunidades en Estados Unidos para abrir nuevos mercados al proporcionar una importante herramienta que reduzca las barreras comerciales de otros países.

La ITA como institución promotora lleva a cabo estudios económicos y de sectores industriales, al igual que conduce y apoya negociaciones comerciales en todos los niveles, lo que se complementa con la medición del impacto de esas negociaciones en la competitividad del país. Esta agencia también trabaja de cerca con gobiernos extranjeros y personal de supervisión de operaciones de comercio en países en desarrollo para diseñar estrategias, manejar barreras regulatorias e identificar potenciales prácticas dañinas con tal de formar regulaciones y estándares claros que faciliten los negocios y mejoren la calidad de vida.

La Administración de Comercio Internacional (ITA), con el apoyo de otras agencias tanto ubicadas en Estados Unidos como en el exterior realiza también funciones de promoción mediante investigación de mercado, enlaces de negocios y otros servicios para promover exportaciones y atraer inversión extranjera. También es parte del sistema de aplicación de medidas antidumping y cuotas compensatorias y supervisa el cumplimiento de los acuerdos comerciales de Estados Unidos en el extranjero.

La ITA es una institución relevante en la política comercial de Estados Unidos, ya que es la principal responsable de aumentar la base exportadora, toda vez que debe de identificar nuevas empresas con potencial exportador y asistirles en sus relaciones con proveedores, apoyarlas en el desarrollo de alianzas y darle asesorías en los mercados donde ya se tiene información comercial desarrollada. usando como una de sus estrategias e instrumentos pilares la creación de infraestructura.

Es así que el objetivo de esta institución es promover las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas con menos de 500 trabajadores, así como incrementar el valor de las mismas con medidas que tienen que ver con la competitividad.

Cuadro 4.5 Estados Unidos: estrategias para la mejora de su competitividad ITA

1. Proporcionar la información y herramientas necesarias a las empresas estadounidenses para maximizar la competitividad y lograr crecimiento económico para las empresas, trabajadores y consumidores estadounidenses.
2. Impulsar el liderazgo científico y tecnológico mediante la protección de los derechos de propiedad intelectual, promoviendo estándares técnicos y la cuantificación de la ciencia.
3. Observar, proteger y manejar los recursos de la Tierra para promover un medio ambiente sustentable en aspectos administrativos y de política industrial, lo cual realiza mediante asesorías en oficinas distribuidas en todo el territorio estadounidense.

Fuente: elaboración propia

Lo que esto significa es que, junto con la USTR, la ITA investiga y lleva a cabo las diligencias para combatir prácticas de comercio internacional que afectan los intereses comerciales de las empresas estadounidenses, por lo cual se convierte en una agencia importante para reducir el déficit comercial y de cuenta corriente, también es una pieza clave en la conducción operativa del día a día de la política comercial y, por tanto, de la política exterior de Estados Unidos en el mundo. Sobre todo, si tomamos en cuenta que Estados Unidos es el país que más controversias y disputas que de manera agregada genera en el ámbito del comercio internacional.

Entre los puntos perceptibles más importantes en el enfoque inicial de la administración Obama hacia América Latina, se encuentran el cambio de la preocupación obsesiva por la seguridad militar y la llamada Guerra contra el Terrorismo a un énfasis principal en desafíos ampliamente compartidos que involucran crecimiento económico, empleo, equidad, seguridad ciudadana, energía, migración, gobernabilidad democrática y estado de derecho.

Este es un aspecto central en el cambio de la política exterior de Estados Unidos nuevamente hacia una de mayor cooperación, pero aún sin reconocer completamente su responsabilidad en el combate al mercado internacional de sustancias tóxicas, el control del tráfico de armas, flexibilización de sus leyes y políticas migratorias para así atender las exigencias de sus contrapartes en Latinoamérica.

Ese primer intento de mitigar el daño del tráfico de drogas comienza con el reconocimiento del papel que los propios Estados Unidos tienen por en impulsar y facilitar el tráfico de drogas y el tráfico asociado en armas pequeñas y dinero en efectivo, y establece aspectos clave que afectan las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en particular, la inmigración ilegal, el comercio y la conservación y el desarrollo de energías renovables requieren nuevas iniciativas nacionales de Estados Unidos y en menor medida la acción de las naciones de América Latina y el Caribe.

Al margen de lo controvertida que fue la administración del presidente D. Trump y sobre la que seguramente se seguirá analizando en los próximos años y realizando análisis comparativos con el legado de otros presidentes, el rasgo distintivo fue la intensidad con la que se aplicaron las distintas políticas públicas, entre ellas la política exterior, la política económica, y por supuesto, de manera más destacada, las políticas migratoria y comercial, las cuales en ocasiones se convierten en una sola.

Esas acciones mostraron la ambigüedad de la que depende la política y en general la política pública en Estados Unidos como en muchos lados, ya que su orientación depende en gran medida de la administración y de los criterios que establezca la administración en turno. Un reciente ejemplo es el de las administraciones del presidente Obama vs la administración del presidente Trump, o la recientemente iniciada administración del presidente Joe Biden vs la de su antecesor del presidente Trump, en la que las órdenes ejecutivas firmadas para contrarrestar al presidente anterior son práctica común.

En ese tema, cabe destacar que el presidente Biden ha firmado el mayor número de órdenes ejecutivas en sus primeros años de gobierno que ninguno de los últimos nueve presidentes, él incluido, con un total de 41, seguido de Trump con 33 y Obama con 19. La mayoría de ellas, como veremos, para nulificar las respectivas políticas firmadas por Trump entre 2017 y enero de 2021.

<i>Cuadro 4.6 Órdenes ejecutivas firmadas en los primeros 100 días de su administración</i>	
J Biden	41
D Trump	33
B. Obama	19
R. Reagan	17
B. Clinton	13
G.W, Busch	11
G.H.W. Busch	11

Fuente: USAToday

La más destacada de sus acciones de política económica al interior fue, sin duda, la reforma fiscal expansiva, al reducir impuestos directos, derogar imposiciones a las sucesiones sobre cierto monto y eliminar el plan de salud llamado Obamacare. En general, políticos rivales tienden a desaparecer todas aquellas acciones emblemáticas de estos sin importar si ellas son favorables o eficientes. Lo importante es desacreditar e imponer sus ideas, programas, políticas y proyectos.

Sin embargo, a pesar de esta cambiante orientación de la política exterior, dada su administración presidencial, la política exterior en estos años del periodo post 11 de

septiembre, se ha mantenido estable desde hace 30 años y sostenido en los determinantes y asuntos geoeconómicos, pero también sostenida en un ordenamiento legal que define claramente procesos y responsabilidades que derivaron en constantes fricciones entre el Congreso dominado por miembros del partido demócrata y el propio presidente Trump.

Y es que en esta ya no tan nueva perspectiva geoeconómica son elementos como el intercambio comercial y la integración económica quienes tienen un mayor peso en la conformación, delineamiento y aplicación de la estrategia de política exterior del país hegemónico mundial y en la región, tanto en el Norte del continente como en Latinoamérica y el Caribe.

Aunque la política exterior del presidente Trump no fue particularmente bélica, ya que no se involucró de manera directa en ninguna guerra, sí intentó aumentar el presupuesto para gasto militar a un monto superior al 9% del PIB y junto con ello tomó medidas para reconstruir las fuerzas armadas de Estados Unidos con la compra de aviones y buques y otros materiales bélicos.

Su relación con el multilateralismo también fue particularmente dura con varias de sus acciones: reestructura de la relación con la OTAN al retirar su apoyo financiero; con el FMI se dio una relación de confrontación con la entonces directora gerente la francesa Christine Lagarde, y con el Banco Mundial se dio una relación parecida dada la crítica del organismo sobre los impactos mundiales de sus políticas económicas y su nuevo director David Malpass.

En cuanto a la ONU, destacó la cancelación al financiamiento de todas las agencias de Naciones Unidas que reconocieran una plena adhesión a la Autoridad Nacional Palestina o la OLP, y en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue constante la solicitud de imponer sanciones más duras contra Corea del Norte, Irán, Siria e Irak, al igual que la reiterada solicitud de revisión del presupuesto que se entrega a Naciones Unidas para diferentes áreas.

Destacó por ejemplo en este último caso la cancelación del apoyo otorgado a programas de cambio climático de Naciones Unidas y la salida del Acuerdo de París y el Protocolo de Kioto.

Una de sus políticas más mediáticas fue la relativa a migración con la deportación masiva de inmigrantes ilegales en Estados Unidos que comenzaron con personas condenadas por un delito o con orden de deportación. Como parte destacada en este tema, se encuentra la mayor atención a la seguridad en la frontera con México y la construcción del muro como medida para detener el flujo de inmigrantes centroamericanos y mexicanos,

y su intento fallido por hacerlo mediante la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacionales (IEEPA).

Asimismo, fue importante la aplicación del veto migratorio con la firma de una Orden Ejecutiva que suspendió temporalmente el Programa de Admisión de Refugiados por 120 días, y la total negativa para el ingreso de ciudadanos de Irán, Libia, Somalia, Siria, Yemen y Sudán durante 90 días. Solamente en el caso de ciudadanos sirios la suspensión fue por tiempo indefinido.

Particular fue el encuentro con el mandatario Sur Coreano Kim Jon-un hecho que no se había dado entre presidentes de estas dos naciones, el cual estuvo enfocado a detener el desarrollo de armas nucleares y misiles.

Con la otra gran potencia asiática, Rusia, la relación durante el periodo de cuatro años estuvo enmarcada por el deterioro de confianza entre ambos países, el cual se aceleró a raíz del presunto ataque químico en la ciudad de Jan Sheijun, en donde la presidencia de Donald Trump ordenó el bombardeo contra el ejército sirio.

Con China la relación estuvo concentrada en el tema de la guerra económica, comercial, y de influencia en todo el mundo. Destacó la controversia por el tema del 5G y la empresa Huwaei.

En cuanto a terrorismo, en 2017 Estados Unidos bombardeo la referida base área en Siria, como respuesta al presunto ataque químico contra la población siria de Jan Sheiun, el cual habría sido llevado a cabo por Bashar al Asad. Este año se realizó un ataque en un complejo de túneles bajo control yihadista en Afganistán.

En América Latina la política exterior con tono de amenaza subió de intensidad con los casos de Venezuela y Nicaragua, y el caso de la migración con países de Centroamérica y México como potencial filtro y mecanismo de contención.

En el plano económico sobresalió la obligación a renegociar con Canadá y México el TLCAN para dar cabida al T-MEC que fue aprobado y puesto en marcha el 1 de julio del año 2020.

4.3 Estados Unidos: El deterioro de la Competitividad mediante su relación con el resto del mundo

La pérdida de competitividad internacional de Estados Unidos con el mundo y que les ha preocupado durante los últimos 50 años se ha concentrado unas veces en sus problemas económicos estructurales, en el sistema educativo, en la debilidad del sector industrial en diversas regiones, en el retraso tecnológico, o en la caída de diversos indicadores macroeconómicos como la productividad, el déficit público y su consecuente nivel de endeudamiento público y privado, tasas de interés adecuadas, la competitividad del dólar y el bajo nivel de inversiones domésticas e internacionales.

Justo en el centro del debate y en la explicación de fondo del problema, está su comercio exterior y la manera como ha tratado de componer los desequilibrios entre exportaciones e importaciones tanto de mercancías como de servicios en prácticamente todos los subsectores de la actividad económica, pero de manera destacada en el sector manufacturero y geográficamente con prácticamente todas las regiones y continentes, pero acentuándose con algunos países como China, India, Canadá, y México, pero que también involucran a otros países principalmente del sudeste asiático como Vietnam, Corea del Sur, Malasia. Hong Kong, Taiwán y Singapur entre otros.

Tal preocupación no es nueva y en décadas anteriores se explicaba por la relación comercial desfavorable con países como Alemania y Japón. Dado este diagnóstico, Estados Unidos justificaba medidas punitivas a través de su política comercial como las restricciones voluntarias a las exportaciones y otras sanciones cualitativas del comercio enfocadas a proteger los sectores rezagados: electrónica, automotriz, autopartes, máquinas, herramientas, farmacéutica, energía, petróleo y equipo diverso.

Estas medidas proteccionistas se utilizaron de manera frecuente desde mediados de los años setenta para mitigar el impacto adverso de diversas prácticas comerciales que en su visión afectaban a las industrias y los trabajadores estadounidenses.

Adicionalmente, se crearon una serie de instrumentos legales, principalmente, pero no únicamente, al amparo de la Ley de Comercio de 1974 (TA) y en el marco del sistema multilateral del comercio para aplicar sanciones de manera casi unilateral como las investigaciones antidumping (AD), las cuotas compensatorias (CVD) y las salvaguardas (SG), a las que hay que agregar la Sección 232 de la TEA de 1962 y las Secciones regulares y especiales 301 a 310 de la TA y que en conjunto se convirtieron desde entonces en un

mecanismo de proteccionismo comercial y en parte de la estrategia de mecanismos de presión y amenaza.

En las AD que autorizan la imposición de aranceles en base a una investigación realizada en conjunto por la ITA y la USTIC, la Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio determina que se está vendiendo, o es probable que se venda en Estados Unidos a un valor inferior al justo, y la Comisión de Comercio Internacional determina si una industria está teniendo una afectación importante.

Los derechos compensatorios complementan a las de sanciones por prácticas desleales y autorizan la imposición de derechos o cuotas compensatorias si la ITA determina que el gobierno de un país o cualquier otra entidad pública ha otorgado un subsidio a la fabricación, producción o exportación de mercancías. Al final del proceso la USITC determina la existencia de daño o amenaza de daño y realiza las investigaciones respectivas.

Las salvaguardias por su parte, autorizan al presidente a proporcionar un alivio temporal de las importaciones de los aumentos repentinos de las importaciones resultantes de un comercio competitivo y que se considere estén afectando significativamente a las empresas, industrias o trabajadores estadounidenses. En algunos casos, las salvaguardias se autorizan para aliviar repentinos aumentos de las importaciones provenientes de cualquier país.

En cada uno de estos casos, la USITC realiza una investigación, envía recomendaciones al presidente de Estados Unidos, el cual puede actuar de acuerdo con la recomendación, modificarla o no tomar ninguna acción, situación contemplada en la Sección 406 de la Ley de Comercio de 1974.

Estas leyes se consideran compatibles con las obligaciones internacionales de Estados Unidos siempre que se ajusten al Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASCM) y al Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1993, conocido como Acuerdo Antidumping (AAD), acordado como parte de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. que concluyó en 1994.

En el año 2011, el Congreso de Estados Unidos introdujo una legislación para enmendar las leyes sobre medidas comerciales correctivas de 1974, incluida la resolución de la desalineación monetaria en las investigaciones sobre medidas comerciales correctivas, con lo cual proporcionaron una metodología más específica para las acciones de reparación comercial en países sin economías de mercado. Específicamente lo que buscaban era retirar la aplicación de medidas compensatorias a países como China a la luz de una decisión en

ese año de la Corte de Apelaciones del Circuito Federal, la cual establecía que la aplicación de cuotas compensatorias no podía aplicarse a las importaciones de economías de mercado.

Gráfica 4.1A Estados Unidos, comercio total de sectores económicos agregados y su balanza comercial 1990-2019

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Gráfica 4.1B Estados Unidos, comercio total de sectores económicos agregados y su balanza comercial 1990-2019

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Hoy, al final de la segunda década del siglo XXI, la situación no ha cambiado, a excepción de los países identificados con la venta masiva de productos en el mercado estadounidense, siendo ahora China, India y otros países las que generan la relación negativa para el comercio exterior de Estados Unidos, pero que igualmente siguen reflejando la pérdida de competitividad en diferentes sectores y de diversas regiones a lo largo y ancho de Estados Unidos.

Siendo la pérdida de competitividad el problema recurrente, es evidente que ello se refleja por el también persistente y profundo déficit en balanza comercial y consecuente desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En el caso de la balanza de servicios, si bien desde 1971 tiene un saldo favorable, éste no ha sido suficientemente grande para compensar ni siquiera una quinta parte del desajuste que presenta la diferencia entre lo que venden y compran estadounidenses en el exterior exclusivamente de mercancías y que además ha ido disminuyendo significativamente en los últimos años.

El crecimiento del déficit ha originado un debate a lo largo de los últimas cinco décadas donde académicos y políticos hacen casi siempre referencia al argumento que más duele al nacionalismo estadounidense: la pérdida de competitividad, el deterioro de su hegemonía y liderazgo en el mundo, y tanto o más importante que ello, desde el punto de vista del realismo y neorrealismo, el deterioro de su capacidad de influencia y poder en regiones consideradas estratégicas para la seguridad nacional que se ha complicado por el surgimiento de otras potencias en el hemisferio que se sigue considerando bajo los criterios del Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe.

Esta es una preocupación no menor, siendo que Estados Unidos es uno de los países más nacionalistas del mundo, donde se tiene un sentido colectivo de superioridad sobre los demás en los terrenos de la economía, las finanzas, el poder militar, el comercio y los negocios.

Entre los que han participado en los debates sobre el déficit comercial, la mayoría tiene claro que la solución al problema no son las prácticas proteccionistas, es decir, que el libre comercio no es la causa del mismo, pero en ese debate tampoco consideran sus beneficios, entre ellos la diversidad del consumo, las ganancias de las empresas y sectores

exportadores, el efecto favorable para bajar presión a los precios, la diseminación de la innovación y la generación de empleos asociadas a las compras externas.

Más en cambio, han tomado en cuenta solamente el lado de las pérdidas que trae el libre comercio; sin embargo, no todos los sectores ni todas las empresas se benefician del comercio exterior, sobre todo cuando hay quienes no aplican las mismas reglas de apertura de mercados, ni lo hacen en la misma proporción, lo que nos lleva a considerar lo que no ha sido tomado en cuenta: que sí existen de parte de sus socios comerciales y otros países prácticas y estrategias comerciales y de negocios, subsidios y medidas proteccionistas de esos países.

Para el gobierno de Estados Unidos, su imagen al exterior es de una economía abierta, ya que medido a través de aranceles efectivamente es una nación con un promedio arancelario muy bajo; sin embargo, al considerar el proteccionismo mediante medidas no arancelarias, es el más proteccionista.

Gráfica 4.2. Estados Unidos: Arancel promedio ponderado (mercancías)

Fuente: Elaboración propia con datos de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM), Banco Mundial

Para la teoría económica neoclásica, las ganancias generadas por el libre comercio siempre son mayores que las pérdidas, por lo cual muchas veces el problema con el déficit comercial y en cuenta corriente no es el libre comercio en sí mismo, sino el comercio en un solo sentido donde se dan más las importaciones que las exportaciones a la usanza del análisis simplemente mercantilista.

En ese análisis, no son solamente las importaciones las que deben ser revisadas sino también la dinámica y monto de las exportaciones, así como la manera en que contribuyen al desequilibrio comercial al no lograr posicionarse en los mercados internacionales. Esta es justo la otra cara de la pérdida de competitividad, no solo dentro de la economía, sino también hacia fuera de Estados Unidos, donde es cada vez más difícil competir en los mercados internacionales.

Para los estadounidenses, esta situación es clave con un grupo de países con los que ha perdido competitividad y en los que existe un déficit comercial crónico agravado en años recientes por la incorporación de China a la OMC (diciembre 2001) y de India a las corrientes del comercio mundial con productos de alta tecnología y servicios de outsourcing, y entre los que también figuran países del hemisferio como Canadá y México.

Desde el punto de vista financiero, el déficit comercial es un problema, ya que cuando no se compensa se traduce en déficit de cuenta corriente y, por tanto, en una deuda con el exterior. El déficit comercial es por ello un pasivo que se debe cubrir de alguna forma y en algún punto en el tiempo, y por lo cual estamos en condiciones de argumentar por qué es importante que Estados Unidos redefina su relación comercial con el exterior, debido a que casi en su totalidad ese adeudo que se muestra a través de la cuenta corriente de la balanza de pagos está explicado por la diferencia negativa entre importaciones y exportaciones.

De hecho, durante la administración Obama se ordenaron las finanzas del gobierno de Estados al poder mantener estable el déficit fiscal y su financiamiento ya no ha sido un tema relevante y por el cual llevó a no considerar el tema en la actualización del presente trabajo.

Gráfica 4.3. Comercio exterior y balanza comercial de Estados Unidos con el mundo (1948-2019)

Fuente: Elaboración propia con datos de Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED)

Por su posición en la estructura del sistema monetario internacional y como principal economía del mundo, Estados Unidos ha podido mantener este adeudo con el exterior durante cinco décadas, pero los propios estadounidenses se han preguntado por años qué tanto, y hasta dónde, puede sostenerse de manera sana y no riesgosa para la economía, ya que no hay ninguna garantía de que los capitales del exterior lleguen de manera incondicional e indefinida, y en cantidades suficientes por periodos largos para financiar un adeudo que el año de 2019 llegó a ser mayor al 6 por ciento del producto nacional bruto de ese país.

Gráfica 4.4. Estados Unidos: Cuenta Corriente de Balanza de Pagos (1948-2019)

Fuente: Elaboración propia con datos de Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED)

Gráfica 4.5. Estados Unidos: Cuenta corriente de la balanza de Pagos, montos (justados Gráfica estacionalmente) y % del PIB (FRED) periodo 1990-2020

Fuente: Elaboración propia con datos de Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED)

Como resultado de este adeudo que representa el déficit de cuenta corriente, los estadounidenses han tenido que enfrentar la pérdida de empleos y la necesidad de restablecer esos puestos de trabajo en sectores donde la mano de obra no está calificada y carece de entrenamiento. Como argumento a favor de la no peligrosidad del déficit para la economía está el hecho de que el adeudo se ha podido pagar y que el dinamismo de la economía estadounidense lo ha sostenido durante este largo periodo.

Gráfica 4.6. Estados Unidos: Desempleo (no. de personas)

Fuente: Elaboración propia con datos de Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED)

El problema, sin embargo, es que el déficit comercial no solo está incrementando la deuda con el exterior sino transfiriendo ingreso, ganancias y dividendos necesarios para invertir en el stock de capital de Estados Unidos, y que es lo que hace crecer a las economías en el largo plazo. Además, la vulnerabilidad financiera que representa estar endeudado con el exterior podría agravarse en el momento en que los tenedores de activos del exterior dejen de comprar activos, o lo que sería un tanto peor, y más riesgoso: que comenzaran a vender deuda. Los principales tenedores de la deuda son los gobiernos e inversionistas institucionales y privados de países como China, Japón y en menor medida algunos países de la Unión Europea.

Gráfica 4.7 Estados Unidos: deuda pública total como % del PIB

Fuente: Elaboración propia con datos de Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED)

De hecho, el gran volumen de importaciones a menor costo provenientes del exterior trae como consecuencia el desplazamiento de la mano de obra menos calificada y también tiene un efecto en el salario de aquellos con menos habilidades de trabajo, que son la mayoría, ya que representan cerca de tres cuartas partes de la fuerza de trabajo estadounidense y también una de las prioridades y principales preocupaciones de los últimos años, no solo por lo que representan para las familias, sino por ser uno de los temas económicos más vinculados a la política interna y uno de los temas a los que más prestan atención tanto los medios de comunicación como la opinión pública en tiempos de paz.

En efecto, el comercio de Estados Unidos con el resto del mundo ha deteriorado su bienestar y prosperidad a través de la pérdida de competitividad y endeudamiento, la cual se ha convertido en una reducción de empleos en los sectores que compiten con las importaciones junto con el deterioro del salario para los menos calificados, y que en la parte monetaria se ha manifestado en ciertos periodos en la débil relación de intercambio del dólar frente a las principales monedas duras o de mayor liquidez.

Gráfica 4.8. Estados Unidos: Apreciación/depreciación del dólar frente a principales monedas*

Fuente: Elaboración propia con datos de Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED)

La explicación del porqué del desequilibrio en la relación de intercambio con el exterior puede hacerse también desde un punto de vista más específico que nos llevaría a retomar la idea del deterioro de la competitividad por cuestiones microeconómicas, macroeconómicas o sociales, como el bajo nivel educativo. Sin embargo, desde un punto de vista de políticas públicas, el déficit comercial puede ser entendido como resultado de las propias características de la relación comercial con sus contrapartes y como resultado de la aplicación de la política comercial internacional de Estados Unidos basada en una

combinación de aranceles, cuotas, y otras medidas de apoyo, entre ellas subsidios directos e indirectos como los que reciben los exportadores y del sector agrícola.

Uno de los argumentos más aceptados en Estados Unidos que explica la pérdida de competitividad, es el que habla de la deslealtad del resto mundo en la relación comercial. Por un lado, las empresas estadounidenses son afectadas por medio de estos apoyos contra los cuales se quejan constantemente los países miembros de la Unión Europea, China, Canadá y México.

Uno de esos casos más mediáticos es el de la industria del acero, que ha causado fuertes discusiones al interior de los foros internacionales reguladores del comercio, entre ellos la Organización Mundial del Comercio, y que representan una traba en el Sistema multilateral de Comercio. Los estadounidenses también consideran estar afectados en este y otros sectores por otras prácticas desleales como el dumping de países como China, Brasil, Corea, Canadá y México, entre otros, y en algunos casos hasta países más pequeños que han sido acusados de no cumplir con los acuerdos elementales del comercio como el intercambio justo y no discriminatorio, aunque geográficamente las preocupaciones no están principalmente en las Américas sino en Asia y Europa en ese orden.

Por el lado de las exportaciones consideran que son los altos trámites impuestos en los mercados meta los que desalientan la entrada de productos estadounidenses, y al mismo tiempo, las mismas ventas externas son frenadas por la imposición generalizada de barreras arancelarias y barreras no arancelarias como las normas relacionadas con la calidad y el medio ambiente, las cuales son cada vez más sofisticadas y, además, más extendidas en todo el mundo.

Lo que no parece tenerse en cuenta es que las exportaciones son determinadas por una diversidad de factores como la demanda externa, la demanda interna, el sistema de apoyos financieros y comerciales con los que se cuenta el exportador, y por supuesto, la propia competitividad de los bienes y servicios en diseño, logística, precio y calidad de las mercancías, no es solamente un arancel lo que determina la competitividad de un bien.

Es por ello que la pérdida de competitividad viene de varios lados, sí de las desventajas causadas por una competencia desleal, pero también de la falta de competitividad de los productos estadounidenses, que al final del día es un tema de negocios y que la política pública estadounidense no puede ni debe intentar corregir como lo ha hecho en los últimos casi cincuenta años.

De ahí que resulta preocupante para el mundo que el déficit de la economía estadounidense aumente y ello sirva para que los grupos más conservadores y favorables al

proteccionismo comercial lo apliquen y usen como justificación y arma contra aquellos que consideran realizan prácticas injustas en su trato comercial.

Cuando hablamos de regiones, vemos que Asia es el principal origen de los desequilibrios comerciales de Estados Unidos, por lo cual no es casualidad sino una razón de peso para que esa sea la región con el mayor número de acusaciones por prácticas desleales durante los últimos años. En la década de los setentas y ochentas Europa y Japón tenían un rol importante en este asunto, pero ahora son China e India, así como los llamados tigres, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Indonesia, Singapur, Vietnam, Hong-Kong y Malasia, los que están explicando cerca de tres cuartas partes del desequilibrio comercial estadounidense.

Gráfica 4.9.1 Estados Unidos: balanza comercial con principales socios

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

El caso de China merece una breve mención debido a que desde su entrada a la Organización Mundial del Comercio en 2001 no ha dado los resultados esperados en el combate a prácticas desleales de comercio, disminución de subsidios y protección a los derechos de la propiedad industrial, lo que en parte ha derivado en que el déficit comercial de Estados Unidos siga creciendo, esto en la visión del gobierno estadounidense.

Gráfica 4.9.2 Estados Unidos: balanza comercial con principales socios

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Esto ha empeorado debido a la imposibilidad de la industria manufacturera estadounidense de competir en sectores de baja tecnología basados en bajos salarios, la manipulación del yuan y las políticas de apoyo que el gobierno de Beijing otorga a las empresas ubicadas en regiones consideradas estratégicas.

Además, el gobierno chino hábilmente ha promovido la producción de partes y componentes en su país a condición de poder vender en su mercado. Tal es el caso de Boeing, que ha tenido que recurrir a fabricantes chinos para poder vender aviones en ese mercado, políticas que indirectamente reducen las ventas de estos productos desde Estados Unidos, hecho que está fuera del alcance de sus políticas comerciales estratégicas o macroeconómicas.

Una tercera parte del déficit comercial de Estados Unidos se distribuye más o menos de forma proporcional entre la Unión Europea y los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte -hoy T-MEC-, esto es México y Canadá, el cual es una de las estrategias más importantes que se ha usado para reducir la brecha comercial con Asia.

Se ha tratado de competir en algunos sectores específicos donde la mano de obra, los insumos y materias primas baratas de sus socios comerciales, junto con sectores de baja tecnología estadounidenses, son los que se convierten en el factor competitivo clave para enfrentar a los asiáticos, en donde la integración de las cadenas globales y regionales de valor en Norteamérica son fundamentales.

Una pequeña parte del déficit lo tiene Estados Unidos con países del Pacífico como Australia y las Islas en Oceanía y África vistas en conjunto.

Otra forma de ver el desequilibrio comercial, es considerando que tiene saldos negativos tanto con países ricos como con países pobres, así como con grandes países emergentes y países que conforman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEAN) y la Asociación de Países de Asia-Pacífico (APEC), ambas con importantes participantes de esa que es la región más dinámica del mundo.

Esta situación en la que pierde Estados Unidos en su relación con el exterior no es nueva, sin embargo, lo que resulta más en un motivo de alerta es el complejo patrón industrial del déficit comercial en los años más recientes y con países diferentes con los que no se tienen acuerdos comerciales ni la intención de tenerlos después de la cancelación del TPP.

No es de sorprender que el sector con el mayor saldo deficitario sea el del petróleo crudo y gas natural. Dada la importancia en Estados Unidos de los energéticos y sus derivados, este se ha convertido en uno de los factores clave en la intervención violenta y humanitaria de la potencia hegemónica en el mundo y la actuación de la política exterior en la región.

Gráfica 4.10. Estados Unidos: comercio exterior importaciones por principales sectores

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Gráfica 4.11. Estados Unidos: comercio exterior exportaciones por principales sectores

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Después del sector energético, el desequilibrio sectorial que le sigue es el sector de partes y motores automotrices, que de la misma forma muestra un comportamiento crónico como lo ha sido el déficit energético durante estos años. Tan solo el sector automotriz es responsable de la mitad del déficit comercial con Japón, es igualmente responsable de dos tercios del déficit comercial con Canadá y explica además casi el total del déficit comercial que tiene Estados Unidos con México. Lo que difiere de este es que se trata de un sector no tan intensivo en tecnología y con una estructura de mercado muy parecida a la del petróleo. Esto es una situación grave debido a que el sector manufacturero es el que genera la mayor cantidad de empleos al ser intensivo en mano de obra.

Es derivado de esta condición de debilidad competitiva que Estados Unidos haya promovido cada vez más un mayor interés por eliminar el proteccionismo mediante los procesos de integración económica en las Américas con mecanismos como el ALCA, y al mismo tiempo aplicando una política comercial para intimidar y ejercer influencia en sus contra partes y socios comerciales.

Sin embargo, al interior del sistema político estadounidense, no todos están convencidos de las ventajas que pudieran aportar las negociaciones comerciales internacionales y medidas proteccionistas orientadas a lograr un mayor acceso de bienes y servicios y a la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Por lo general son algunos representantes de centro-derecha, en su mayoría del Partido Republicano, los que no creen en esta vía para mejorar las condiciones de bienestar de los estadounidenses, y la actitud y manejo de la política comercial intimidatoria en administraciones de ese partido suelen ser más agresivas, pero no exclusivas de esta parte del gobierno. De hecho, en las últimas dos elecciones presidenciales los candidatos de ambos partidos utilizaron el proteccionismo y la defensa contra prácticas desleales de comercio como una promesa de campaña.

En el ámbito político hay quienes piensan por el contrario que el déficit en cuenta corriente es un síntoma de la libertad y el poder que tienen los estadounidenses en el mundo al tener los consumidores la posibilidad de acceder a una gama más diversificada de bienes y al mismo tiempo permitir la entrada de capitales extranjeros que financian el déficit como una muestra de la solidez y confianza que se tiene en la economía de Estados Unidos, los cuales son argumentos ciertos.

En caso de que sea el déficit el causante del bajo o alto crecimiento económico en la economía estadounidense, durante los años de la nueva economía este sería un tanto artificial toda vez que el crecimiento no viene de fuentes internas y sanas sino de un

préstamo que el exterior les ha hecho a los estadounidenses para que mantengan su alto nivel de consumo.

De hecho, el déficit comercial tiene importantes consecuencias en la economía estadounidense tanto en el corto como para el largo plazo. La economía de Estados Unidos se ha expandido a un paso relativamente saludable sin causar presiones inflacionarias preocupantes debido a un rápido incremento de la demanda interna, particularmente de servicios y bienes de consumo, equipo de alta tecnología, capacidad empresarial y desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación, inteligencia artificial y otros como el machine learning así como en la expansión de los mercados financieros, quienes han sido los más beneficiados de ese crecimiento estable y sostenido durante los últimos años.

A su vez, el incremento de la demanda ha sido alimentado por el histórico repunte del mercado de valores, el ingreso real de las familias y las ganancias de las empresas de alta tecnología; sin embargo, esta es una situación que no es posible sostener en el largo plazo, ya que las expectativas de los consumidores no son infinitamente crecientes.

A principios de los años sesenta y posteriormente en las décadas siguientes y mediados de los años setenta, pero en particular en los ochenta, un grupo de congresistas preocupados por el desequilibrio comercial promovieron importantes leyes para intentar detener el incremento de las importaciones, toda vez que el experimento de las restricciones voluntarias a las exportaciones no había ni estaba en esos momentos dejando buenos resultados en la balanza comercial. y tampoco era opción aplicar unilateralmente aranceles.

La idea era imponer cuotas compensatorias a aquellos países que tuvieran saldos comerciales favorables con Estados Unidos equivalentes al 15 por ciento del desequilibrio total estadounidense, como era el caso de naciones como Japón, Taiwán, Corea del Sur y Alemania.

Unos años más tarde, en 1997, el mismo grupo de congresistas liderado por el demócrata Richard Gephardt intentó revivir las sanciones de la Súper 301, referida a los asuntos de propiedad intelectual, con el argumento de que son las barreras comerciales impuestas por los países con los que se tienen desequilibrio comercial los causantes del mismo y, por tanto, los que deberían ser el principal motivo de las sanciones.

En ese entonces el debate político en turno giraba en torno a la aprobación o no de la vía rápida (TPA) al presidente Clinton como mecanismo para abrir las economías del mundo a las exportaciones de bienes y servicios estadounidenses, y con ello, aminorar el

déficit de la balanza comercial situación similar es la que se vio durante los años de 2017 a 2021 en la administración Trump.

Ya al final de su segundo mandato, en su mensaje a la nación en enero de 1998, el presidente William Clinton alentó al Congreso a aprobar la vía rápida para lograr abrir nuevos mercados para las exportaciones estadounidenses con el argumento de que éstas generarían más empleos. Eventualmente esta concesión se le concedería al presidente siguiente George W. Bush para negociar el ALCA y ante su fracaso, se usaría para negociar otros acuerdos bilaterales.

En el mismo discurso, el presidente aseguró que las importaciones fueron consideradas una amenaza debido a los problemas de las economías asiáticas: “Los países de Asia como hemos visto, son las principales naciones con las que se tiene un desequilibrio comercial”, pero a principios de 1998 todavía estaban atravesando por el problema de la crisis financiera en esa región, lo que demandó la intervención de las autoridades responsables de la estabilidad del sistema financiero internacional para apoyarlas y no para imponer restricciones y sanciones comerciales, lo que se convirtió en una moneda de cambio: ayuda financiera a cambio de reducción de aranceles y medidas proteccionistas.

Tomando en cuenta que el principal causante del déficit sector es el del petróleo y luego el gas natural debido a la gran dependencia que tiene Estados Unidos de los energéticos, es difícil pensar que las sanciones impuestas dieran resultado para la reducción del déficit al igual que las sanciones comerciales. Los estadounidenses necesitan de la energía como ningún otro país, por lo que no era del todo creíble aplicar sanciones al comercio de estos bienes, como ha sido el caso en su relación con Venezuela.

El aliento de las exportaciones mediante subsidios tampoco ha sido una política gubernamental exitosa, al igual que los mecanismos persecutorios mediante la imposición de cuotas compensatorias para solucionar el problema del desequilibrio comercial. Para complementar la argumentación en contra de otros instrumentos de la política comercial, está el efecto que relaciona la cuenta corriente con los flujos de capital. Si en realidad son estos últimos son los que explican a los primeros, entonces tampoco los instrumentos directos o indirectos de la política comercial tendrían un efecto en la reducción del déficit, es decir, este último estaría explicado por inversión extranjera y no por comercio exterior.

En todo caso, la solución al problema, si pensamos que la relación déficit comercial y flujos de capital es cierta, entonces tendría que disminuir la entrada de capitales externos para conseguir un efecto favorable que a su vez bajara el creciente monto de importaciones. Esto no es muy probable si tomamos en cuenta que es la economía de Estados Unidos la

más interesada en que existan y se mantengan para financiar su crecimiento y la generación de empleos y, por tanto, el déficit.

Otra alternativa menos probable es que los estadounidenses ahorren más para no tener que depender de los capitales externos, medida también poco probable dado el nivel de endeudamiento que tienen tanto las empresas, como las familias y el gobierno.

Otra manera desde los mecanismos de compensación de la balanza de pagos que ofrece la política económica, es reducir el desequilibrio externo disminuyendo los flujos de capital, lo cual provocaría una baja en la inversión y de las importaciones, algo difícil de darse por el perfil de la estructura productiva estadounidense dependiente de insumos, materias primas y componentes externos de países como Canadá, México, China, India y de países del Cuenca del Pacífico, importantes proveedores de su sector manufacturero; por ejemplo, sería el caso del sector automotriz.

Esta alternativa presenta, además, otro problema, ya que reducir la inversión tendría un impacto todavía más negativo en el empleo y el crecimiento de la actividad económica, situación que se ve complicada con las altas tasas de interés que se han venido dando desde el año 2000 y las amenazas de recesiones prolongadas que se han dado presentado en años recientes.

Al margen de estas posibilidades para reducir el déficit en cuenta corriente, en realidad lo que ha delineado la política comercial de Estados Unidos es una combinación de instrumentos de política comercial y política industrial, conocidas en los círculos académicos como políticas comerciales estratégicas, las cuales no son solo aplicadas por Estados Unidos sino por todos los países desarrollados y no desarrollados, incluidos China, México, Brasil, India, Japón, Alemania y Australia, donde las principales diferencias se centran primero en la mezcla de una y otra y en los recursos y orientación hacia ciertos sectores.

Sin embargo, hacia donde pudieran voltear a ver es a los modelos más exitosos en la combinación de instrumentos de promoción de exportaciones, protección de sectores seleccionados y apoyos gubernamentales diversos, como el caso japonés en los años sesenta y setenta y Corea del Sur en los años setenta y ochenta, los cuales lograron resultados no solo favorables en su relación con el exterior sino también tasas de crecimiento importantes basados en políticas industriales.

Los principales criterios para determinar a quién apoyar son el valor agregado por trabajador, los altos salarios en industrias o sectores y el uso de alta tecnología, lo cual representa ventajas y desventajas a evaluar. Desde el punto de vista teórico existen dos

argumentos que favorecen la intervención del gobierno en la relación con otros mercados, uno es que el gobierno está en mejores condiciones que el sector privado para producir externalidades tecnológicas, es decir, mejorar las condiciones de competencia mediante diversas políticas a sus empresas internas, y lo contrario para las del exterior.

Por otro lado, está el argumento del inacabado análisis Brander-Spencer, el cual muestra cómo diversas políticas públicas pueden ayudar a las empresas domésticas a incrementar sus ganancias a expensas de sus competidores, donde todo esto es posible mediante fuertes apoyos a través de subsidios directos a las empresas involucradas en disputas por importantes mercados.

4.4 La Evolución de las Políticas del Poder-Comercial de Estados Unidos

Tanto el Congreso como el presidente de Estados Unidos establecen los mecanismos y objetivos de política comercial mediante un complejo conjunto interrelacionado de leyes, programas, acuerdos comerciales e instituciones federales. Un ejemplo es que el Congreso autoriza el “Fast Track”; de acuerdo a la ley, es el Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) el principal brazo negociador de acuerdos de libre comercio.

Así el USTR coordina la política comercial a través de un proceso interinstitucional junto con la ITA, autoridades del Departamento de Comercio con varias de sus agencias y asesores privados.

Los componentes clave de la política comercial incluyen el establecimiento, liberalización y aplicación de las reglas y leyes comerciales utilizando como medio la negociación de acuerdos comerciales para abrir mercados y establecer reglas sobre comercio e inversión, el cumplimiento de compromisos a través de la resolución de disputas, así como el diseño y realización de actividades de promoción, control y financiamiento de exportaciones, así como el apoyo a la investigación de mercados mediante misiones comerciales y mediadas comerciales remediales.

Esta diversidad de acciones de la política comercial está soportada en un andamiaje institucional y jurídico para regular la entrada y salida de mercancías y servicios. Dentro de esas políticas destaca la atención a las importaciones realizadas bajo prácticas desleales y sus efectos en la industria, ya que son consideradas amenazas a la seguridad nacional al igual que las barreras "injustas" a las exportaciones estadounidenses.

Es por ello que a lo largo de los últimos 45 años se ha desarrollado una estrategia de defensa con mecanismos que también brindan asistencia a trabajadores y empresas tanto en lo local como en otros mercados particularmente con medidas de política comercial.

Para muchas administraciones presidenciales, el déficit comercial de Estados Unidos con varios países es el indicador de prácticas comerciales "injustas" y consecuentemente del deterioro del empleo, lo que ha derivado en la aplicación de medidas proteccionistas basadas en un sólido sistema de legislación comercial y en algunos casos aplicando o intentando aplicar sanciones económicas haciendo alusión a la seguridad nacional, con lo cual podemos extender la estrategia de defensa a un periodo de casi 60 años.

Y es que las distintas Administraciones desde inicios de la década de los años sesenta han aplicado mecanismos arancelarios y no arancelarios de forma unilateral mediante el uso de autoridades delegadas por el Congreso al presidente. Tal es el caso de la Ley de Expansión Comercial (TEA) de 1962 y su Sección 232 sobre aranceles al acero y el aluminio) y poco más una década después a través de la Ley de Comercio de 1974 (TA).

En esos años, el Congreso creó estas leyes para abordar las amenazas de importación perjudiciales para la industria de Estados Unidos en apartados de la ley como las Secciones 201 y 301 de la Ley de Comercio de 1974 y la Sección 232 de la TEA, que hacen referencia a las barreras al comercio exterior como temas de seguridad nacional.

Si bien estas herramientas se utilizaron regularmente en la década de 1980, su uso disminuyó después de la creación de la OMC en 1995, ya que esta institución reforzó su sistema de solución de controversias para hacerlo más ágil y más exigible con la eliminación de ciertas barreras comerciales.

Sin embargo, a pesar de esos cambios favorables algunos miembros en el Congreso de Estados siguieron cuestionando la validez de algunas de las acciones del organismo multilateral, pero sobre todo continuaron quejándose de prácticas desleales de comercio, lo que derivó en un aumento de las medidas proteccionistas hasta el día de hoy.

En respuesta, diversos países, incluyendo sus principales socios comerciales como Canadá y México, han respondido imponiendo aranceles de represalia, negociando excepciones en forma de cuotas u otros acuerdos y se han defendido presentando quejas ante la OMC.

Como en toda nación democrática y liberal, el máximo orden jurídico que regula una actividad es la Constitución. En el caso de Estados Unidos, la carta magna asigna autoridad expresa al Congreso sobre la regulación del comercio exterior. El Artículo I, Sección 8 establece que las funciones del Congreso son regular el comercio con naciones extranjeras,

definir y recaudar impuestos, establecer derechos y realizar arbitrios, es decir, resolver en base a juicio o derecho, diferentes controversias.

En contraste, la Constitución no asigna ninguna responsabilidad específica de la política comercial directamente al presidente. Sin embargo, en virtud del Artículo II, el presidente tiene autoridad exclusiva para negociar tratados y acuerdos y varios tipos de ejercicios internacionales, con lo cual le otorga amplia capacidad sobre la conducción de los asuntos exteriores de la nación.

Respecto a la declaración de situaciones o poderes de emergencia o sanciones económicas y comerciales, la Constitución de Estados Unidos no contiene ninguna disposición general y todo se encuentra en leyes secundarias como la TEA y la TE.

Estos fundamentos de la legislación máxima de los Estados Unidos hacen que el proceso de diseño, aprobación, implementación, evaluación, negociaciones, monitoreo, seguimiento y sobre todo el uso y aplicación respecto de la política comercial sea históricamente y en la actualidad un ambiguo juego político, económico y legal entre ambos poderes, que cambió y dio un giro significativo a principios del siglo XX y que desde entonces se mantiene hasta el día de hoy.

El entramado de la legislación relativa al manejo de sus relaciones de poder con diferentes regiones, países y su actuación general en el sistema multilateral del comercio es también un sistema estratégico de defensa y ataque con el que Estados Unidos maneja sus relaciones con el exterior, y que, para tratar de entender, los hemos clasificado en dos grandes grupos que interactúan y descansan en una red de leyes, instituciones, poderes y actores públicos y privados.

El primero de estos subgrupos es el conjunto de leyes con perfil de lo que hemos llamado política comercial del poder, entre las que podemos incluir a la Trading With the Enemy Act de 1917, la Tariff Act de 1930 (Ley Smoot-Hawley), la ya mencionada Trade Expansion Act de 1962 que contiene la controvertida Sección 232 relativa al acero y el aluminio, la National Emergency Act de 1976, la International Emergency Economic Powers Act o IEEPA de 1977 y La Ley de Administración de Exportaciones (EAA) de 1979. Si bien la Sección 301-310 de la TE forma parte de esa legislación, la hemos incluido en este grupo debido a que en su aplicación se ha hecho referencia a la seguridad nacional y a la orientación dura, a la que ha estado dirigida recientemente en el caso de la guerra comercial de Estados Unidos en contra de China.

El segundo grupo que contiene las sanciones de orden estrictamente comercial, y por tanto, tienen un contenido de poder relativamente más bajo, son el amplio conjunto de

medidas contenidas en la Trade Act (TA) de 1974, que contiene los mecanismos de protección comercial arancelario, pero principalmente no arancelario, como la Trade Promotion Authority (TPA), las medidas antidumping (AD), las cuotas compensatorias (CVD) y las salvaguardas contenidas en la Sección 201 de la TA.

A este último habría que agregar sin lugar a dudas todas las leyes relativas al comercio de mercancías vinculadas al apoyo y protección del sector agrícola y, con ello, a las diversas reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias (SPS). También dentro de este grupo deben considerarse de manera importante las múltiples Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT).

Uno de los grandes cambios en la estrategia de ejercicio del poder y de la política comercial de Estados Unidos se da durante el primer cuarto del siglo XX, cuando la responsabilidad sobre las relaciones económicas con el resto del mundo y los mecanismos de sanciones económicas y comerciales pasaron del Legislativo al Ejecutivo con el otorgamiento de facultades plasmadas en dos jurisprudencias importantes: la Trading with the Enemy Act (TWEA) de 1917, que ha trascendido tanto al cumplir más 100 años de existencia como por sus respectivos ajustes y extensiones, y posteriormente complementada con la United States Trade Reciprocal Agreements Act de 1934, que también pasaría la prueba de los años a pesar de los cambios en el sistema internacional y la ríspida y compleja relación del Congreso y el Ejecutivo y de las transformaciones que ha tenido el comercio internacional durante ese tiempo.

En el transcurso del siglo XX, el Congreso delegó cantidades cada vez mayores de poder al Presidente por medio de instrumentos jurídicos y la TWEA fue uno de esos estatutos. El Congreso aprobó la TWEA en 1917 para regular las transacciones internacionales con potencias enemigas tras la entrada de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial. El Congreso amplió la ley durante la década de 1930 para permitir al presidente declarar una emergencia nacional en tiempos de paz para que el presidente pudiera asumir amplios poderes tanto al interior como relativos a transacciones internacionales.

Entre 1945 y principios de la década de 1970, la TWEA se convirtió en el medio central para imponer sanciones como parte de la estrategia de la Guerra Fría de Estados Unidos y fue un instrumento usado recurrentemente por los presidentes en ese período. En la etapa más álgida de la Guerra Fría, fue la TWEA la principal herramienta de uso del poder para bloquear transacciones financieras internacionales, incautar activos depositados en Estados Unidos por parte de ciudadanos extranjeros, restringir exportaciones a países que atentaran contra la seguridad nacional y también en casos donde fuera necesario modificar las

regulaciones para disuadir el acaparamiento de oro por parte de ciertos países, el limitar la inversión extranjera directa hacia dentro y hacia fuera e imponer aranceles a las importaciones.

En ese contexto de principios de los años , cuando la economía internacional estaba cambiando, fue que el Congreso de Estados Unidos decidió realizar varias investigaciones de la actuación presidencial en las política exterior y comercial que fueron encargadas al Comité de Seguridad, las cuales concluyeron que Estados Unidos había estado en un contexto permanente de emergencia durante más de 40 años y que ello había derivado en un excesivo poder para el Ejecutivo, y que, por lo tanto, habría necesidad de reformar el sistema de declaración de emergencia.

Como consecuencia, el Congreso aprobó la Ley Nacional de Emergencias (NEA) en 1976 y la IEEPA en 1977 y la EAA (más adelante ECRA) con el propósito de poner límites a los poderes presidenciales de emergencia, ya que incluían requisitos de informes anuales y aprobaciones respectivas para aumentar la transparencia y realizar un seguimiento de los costos derivados de su aplicación.

La Trading with the Enemy Act, TWEA (1917)

En 1917, el Congreso aprobó la Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA) para evitar el comercio con Alemania y las potencias centrales de Europa en plena Primera Guerra Mundial, y desde un principio fue una ley de guerra diseñada para condiciones de guerra, pero que, en el transcurso del siglo adquirió fuerza y con el paso del tiempo, se convirtió en la base de un proyecto de sanciones económicas mundiales y en el instrumento jurídico más usado por Estados Unidos para imponer sanciones a discreción del presidente durante tiempos de guerra y paz.

El Congreso aprobó la TWEA para regular las transacciones internacionales con potencias enemigas después de que Estados Unidos entrara a la Primera Guerra Mundial y la cual amplió durante la década de 1930 para permitir al presidente declarar una emergencia nacional en tiempos de paz y asumir amplios poderes tanto al interior como relativos a transacciones internacionales.¹⁹⁵

Poco después, entre 1945 y principios de la década de 1970 la TWEA se convirtió en el medio central para imponer sanciones como parte de la estrategia para enfrentar la Guerra Fría de Estados Unidos y fue un instrumento usado recurrentemente por los presidentes en

¹⁹⁵CRS (2020). The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. R45249.

ese período no solo para bloquear transacciones financieras internacionales y limitar la inversión extranjera directa hacia dentro y hacia fuera, sino también para imponer aranceles a las importaciones, es decir, con un uso comercial, ya que no existía hasta ese momento el esquema jurídico desarrollado a lo largo de la década los años setenta con la Ley de Comercio de 1974.

Lo que comenzó como un esfuerzo en 1917 por "definir, regular y castigar el comercio con el enemigo" en el contexto de una guerra declarada por el Congreso y que sería de duración limitada, se transformó a lo largo de las décadas en un amplio mandato del poder ejecutivo para librar una guerra económica contra enemigos vagamente definidos en cualquier lugar y en cualquier momento.

La TWEA fue modificada en 1933 en plena recesión de los años treinta y como parte de los intentos del presidente Franklin D. Roosevelt para recuperar el crecimiento. La modificación referida significó una de sus más importantes ramificaciones: la creación de la Emergency Banking Act, que también extendería poderes al presidente en tiempos de paz y que serviría para suspender las actividades financieras de los bancos como una situación de emergencia.

Desde 1945, Estados Unidos ha sido el principal usuario a nivel mundial de sanciones económicas, imponiéndolas a menudo unilateralmente contra naciones, empresas e individuos que afectaron los intereses de estadounidenses, como en los casos en los que fueron expropiados bienes o en los casos en los que confiscaron propiedades o violaron las normas internacionales relativas a derechos humanos o que desafiaron las visiones estadounidenses de conducta adecuada de otras maneras.

La TWEA, desde su promulgación y a lo largo de poco más de 100 años, ha otorgado autoridad unilateral a los presidentes de Estados Unidos para interferir en transacciones económicas privadas congelando activos de empresas, personas, gobernantes o naciones e imponiendo embargos comerciales.

En los años de la Segunda Guerra e inmediatamente posteriores al conflicto la TWEA, se había vuelto ampliamente reconocida entre los funcionarios públicos de carrera y entendida como una herramienta preparada para la guerra económica. Así, durante las décadas de 1940 y 1950, los presidentes la utilizaron como parte de su estrategia para expandir el poder y hegemonía de Estados Unidos en todo el mundo.

Sin embargo, después de finales de la década de 1960, a medida que la posición financiera internacional de la nación se deterioró, los presidentes la invocaron cada vez más para apuntalar la economía estadounidense y la balanza de pagos. El presidente Lyndon

Johnson citó la Ley de Comercio con el Enemigo en 1968 y el presidente H. Truman de 1950 lo había hecho para establecer los controles sobre las exportaciones de capital. La única ocasión en que se había usado para un caso en las Américas fue en 1963 contra el gobierno cubano.

En 1971, Richard Nixon apuntó a debilitar el dólar, impulsando con ello las exportaciones estadounidenses al hacerlas más atractivas para los compradores extranjeros. Y en ese mismo año, pero en el mes de agosto, también impuso unilateralmente un arancel del 10 por ciento a muchas importaciones y proclamó la existencia de una emergencia apoyándose en la Ley de Aranceles de 1930 y la Ley de Expansión Comercial de 1962.

A principios de los años setenta el presidente Nixon aplicó en efecto la TWEA, pero no la citó directamente porque estaba programado reunirse con el Emperador Hirohito de Japón, país al que estaba dirigida la medida proteccionista.

Después de su aplicación en los años sesenta, la TWEA cayó en el olvido, pero su supervivencia a lo largo de tanto tiempo y reutilización y uso al igual que otras legislaciones, se debe al propio aparato burocrático y principalmente abogados, ya que los presidentes consideraban importante basar las políticas y sanciones en un sistema legal que muchas veces solo ellos entienden y sobre todo conocen, como fue el caso de la Sección 232 de la Ley de Comercio de 1974 y la IEEPA en 1977.

La Ley de Comercio con el Enemigo de hecho permaneció inactiva durante largos períodos durante el siglo XX, pero fueron los abogados quienes recordaron al presidente, el Congreso y la opinión pública dónde se encontraban estas y otras leyes, cuáles son sus alcances y cómo aplicarlas y donde lo único que hacen, y han hecho los presidentes, es ampararse en una declaración de emergencia nacional.

Durante todo el siglo pasado, el Congreso de Estados Unidos aprobó enmiendas a la Ley de Comercio con el Enemigo que expandieron significativamente los poderes del presidente en 1917, 1918, 1933, 1940 y 1941, sin embargo, en años posteriores, el Legislativo estadounidense hizo pocos intentos para controlar tales poderes e incluso durante su enmienda en 1977, cuando el Congreso, en un arrebato de asertividad legislativa realizó una enmienda importante, el ejecutivo retuvo casi todos los poderes que inicialmente se habían aplicado solo durante la guerra lo que se reflejó en el contenido de la IEEPA que es “hija “de la TWEA.

Su aplicación combinada con las operaciones militares se ha convertido sin lugar a duda en uno de los instrumentos del poder hegemónico de Estados Unidos, al ser revivida e invocada recientemente por el presidente Donald Trump.¹⁹⁶

Con el tiempo, a través de proclamaciones ejecutivas, enmiendas y decisiones judiciales, la Ley de Comercio con el Enemigo concentró cada vez más poder en manos del presidente y sirvió como base legal para la mayoría de las sanciones económicas de Estados Unidos a lo largo del siglo XX y que al día de hoy sigue estando asociada a la declaratoria de una guerra económica, pero que en el siglo XXI no se ha usado.

Primera Etapa: Reorientación de la Política Comercial de Estados Unidos: 1930-1947

Después de una larga historia de casi 150 años de políticas arancelarias proteccionistas aplicadas a lo largo de los siglos XVIII y XIX, Estados Unidos se dio cuenta que la mejor manera de incentivar el crecimiento económico y generar empleos era mediante la liberalización del comercio.

Uno de los grandes parteaguas en el cambio de orientación de una política comercial proteccionista hacia otra más abierta fueron el contexto de la economía mundial en el último tercio del siglo XIX y los acuerdos posteriores a la primera Guerra Mundial. La importancia del crecimiento para Estados Unidos fue todavía más evidente cuando estalla la Crisis de 1929 y se da la consecuente Depresión económica de los años treinta, que derivó en la reacción del gobierno estadounidense con la promulgación de la Reciprocal Trade Agreements Act (USRTAA) de 1934, que venía a ajustar la Tariff Act de 1930 -también conocida como Ley Smoot-Hawley- y que había sido la última de una secuencia de dos siglos de legislaciones comerciales con orientación proteccionista.¹⁹⁷

En realidad, este largo periodo (1865-1939) fue de un alto perfil mercantilista que operó en dos sentidos a través de una política comercial administrada: una de afuera hacia dentro para desalentar importaciones; y otra, de adentro hacia fuera, a través de la promoción de

¹⁹⁶Coates, Benjamin A. (2018). The Secret Life of Statutes: A Century of the Trading with the Enemy Act. *Modern American History*. Pp. 1–22. doi:10.1017/mah.2018.12

¹⁹⁷Baldwin, Robert (2009). U.S. Trade Policy since 1934: An Uneven Path Toward Greater Trade Liberalization. National Bureau of Economic Research, Working Paper 15397, Cambridge, USA. <http://www.nber.org/papers/w15397>.

Ramírez, Derzu D. (2021). Las leyes de seguridad nacional en la política comercial estadounidense hacia sus socios norteamericanos. *Norteamérica, revista académica del CISAN-UNAM*. 16(1). DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.1.439>

exportaciones mucho más ajustada a los principios de la apertura de los mercados dado el impulso industrial y el desarrollo tecnológico de Estados Unidos entre 1850 y 1900.¹⁹⁸

Tal política de orientación proteccionista se consolidaría en la primera parte del siglo XX hasta la llegada en 1934 de la USTAA y es en esos momentos que la economía estadounidense se lanzó a conquistar mercados mundiales con productos manufacturados, logrando ubicarse como una potencia económica y comercial a nivel mundial, pero al mismo tiempo aplicando medidas regulatorias para desalentar importaciones.

Esa dinámica fue sumamente importante ya que, con ese incremento del comercio de manufacturas, Estados Unidos se convertiría en una de las principales potencias comerciales y económicas mundiales, hasta el punto de posicionarse en el liderazgo del comercio, la economía y las finanzas internacionales, lo que le vale ocupar el lugar de la principal potencia económica y financiera en la primera parte del siglo XX en la antesala de la Segunda Guerra Mundial, posición que ya no perdería.

En la primera parte del siglo XX, fue primero la Ley Forney-McCumber de 1922, estableciendo las primeras medidas de protección no arancelarias y luego la Ley de Tarifas o Aranceles, identificada como la Ley Smoot-Hawley de 1930, en las cuales se elevaron los aranceles y las medidas para proteger la industria estadounidense.

La primera de estas legislaciones surgió como respuesta a las políticas devaluatorias y proteccionistas derivadas de la Primera Guerra Mundial. Como resultado, el arancel promedio en Estados Unidos pasó en 1922 a 38 por ciento cuando tan solo dos años antes, en 1920, era de 16 por ciento, es decir, un incremento de casi 150 por ciento en un periodo relativamente breve. Y la segunda, debido a los efectos negativos de la Gran Depresión de los años 30 y la necesidad de darle un impulso importante a la actividad económica estadounidense y mundial.

El proteccionismo que caracterizó las prácticas comerciales durante los más de 20 años de ese periodo empeoró las condiciones de la crisis de 1929 y complicó la recuperación de la economía estadounidense y mundial. En esos momentos, los instrumentos de la política comercial no contribuyeron a disminuir los efectos negativos de la Gran Depresión debido a que el comercio internacional no era la actividad económica fundamental para promover el crecimiento y el desarrollo interno y mundial y a que ese periodo estuvo caracterizado por un fuerte proteccionismo y constantes guerras devaluatorias.

¹⁹⁸Degler y otros (1998). Historia de Estados Unidos, La experiencia democrática, capítulo 4. Editorial Limusa, Noriega editores, México.

Para 1929, en la víspera de la Crisis de 1929, los aranceles ya habían llegado al 40 por ciento en promedio; sin embargo, como respuesta a la baja en los mercados financieros se promulga la Ley Smoot-Hawley en 1930, que eleva nuevamente los aranceles para llevarlos a niveles de 59 por ciento en promedio en 1932. Es por ello que el periodo de entreguerras es conocido como el de los aranceles a la importación más altos en la historia de Estados Unidos.

En medio de la depresión de los años treinta, Estados Unidos mostraba signos de querer cambiar la orientación de su política comercial hacia una posición más abierta y recuperar el crecimiento mediante un instrumento diferente, lo que lleva al Congreso de Estados Unidos a promulgar la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, USRTAA, renovada en 1945, que reconoce la necesidad de impulsar la actividad económica mediante el comercio exterior.

A partir de entonces es que se consolida una nueva e importante etapa en la aplicación de la política comercial de Estados Unidos, aquella en la que se aplica la USRTAA de 1934 y hasta el año de 1947 año en que se crea el General Agreement of Tariffs and Trade (GATT), que inicia una segunda etapa basada en una política comercial abierta con clara orientación multilateral que se convertiría en una esperanza para la rehabilitación del comercio como principal medio de crecimiento.

Esta legislación parteaguas de la USRTAA con la que se da el giro formal a la política comercial estadounidense, está basada en las ideas y propuestas de Cordell Hull, senador demócrata por el estado sureño de Tennessee, quien por las características de la estructura económica de su región pensaba en los beneficios para el sector agrícola que podría traer un comercio mundial abierto como el que había creado y promovido Estados Unidos en el siglo XIX.

De ahí que la USTRAA pretendía alentar las exportaciones de productos del campo, principalmente a granel, y desalentar las importaciones manufactureras como lo habían logrado los estados del norte años antes con la Ley Smoot-Hawley de 1930; sin embargo, a diferencia de ésta, la USTRAA incluía propuestas trascendentes no solo para el comercio exterior estadounidense, sino para el orden y estructura del comercio internacional de la post guerra.

Esto representaba una contradicción en términos de política económica como las que se dieron en la primera mitad del siglo XIX, toda vez que el sur agrícola y exportador demandaba una ley más a favor del libre comercio, en tanto que el norte, más manufacturero e industrial, promovía un esquema arancelario proteccionista. En los años en que se plantea

la ley librecambista, son la mayoría de los demócratas quienes la impulsan en tanto que los republicanos más orientados al apoyo del sector industrial abogaban por una política comercial más proteccionista inclinación que con sus excepciones se ha mantenido hasta la actualidad.

La propuesta básica de la USRTAA de 1934 es la aprobación del Congreso estadounidense a reducir aranceles en las negociaciones bilaterales con otros países con la condición de recibir beneficios equivalentes, es decir, beneficios recíprocos. Esta sería igualmente un paso trascendente para la liberación del comercio mundial, ya que sentaría las bases para que más adelante se redactara uno de los artículos fundamentales de las reglas del comercio mundial: el artículo primero del GATT, referente a la cláusula de la nación más favorecida (MFN), y motor que haría funcionar la mayor parte del comercio internacional de la posguerra.

Otro punto fundamental es que la USRTAA toma en cuenta los efectos de la política comercial estadounidense internamente y al mismo tiempo considera su proyección internacional, lo que sería también determinante para la estructura económica y comercial que serviría años más tarde como base para elaborar los demás acuerdos del GATT y que se convertirían en las reglas del sistema multilateral del comercio con los que actualmente vivimos.

Desde entonces, esto es desde mediados de los años treinta, Estados Unidos se convierte en un actor central como promotor del comercio mundial mediante los acuerdos y principios de reciprocidad y no discriminación entre las naciones, ya que tales acuerdos siguen siendo el referente jurídico multilateral del sistema multilateral del comercio representado hoy por la OMC y antes por el GATT.

Asimismo, esta ley pone en igualdad de circunstancias las necesidades de la industria exportadora y de su contraparte competidora, siendo que resultaba diferente de la Ley Smoot-Hawley que permitía también votar el incremento de tarifas arancelarias de cualquier bien sin considerar los efectos que pudieran traer tales medidas proteccionistas.

De manera complementaria, también la USRTAA de 1934 es una legislación importante, ya que pone los antecedentes para crear las condiciones legales para que el Congreso de Estados Unidos se involucrara más en las decisiones de política comercial a nivel multilateral, regional y bilateral.

El objetivo de la USRTAA era la promoción de las exportaciones y expandir los mercados extranjeros para los productores de los Estados Unidos, y permitió al presidente de Estados Unidos a negociar y concluir acuerdos comerciales bilaterales y recíprocos con

miras a reducir los aranceles de interés mutuo y llevar a cabo el comercio específico con sus socios comerciales, lo que representaría el antecedente más importante de lo que sería la llamada “vía rápida” o TPA creada en 1974 dentro de la Ley de Comercio.

Así, con la USRTAA se permitió al presidente de Estados Unidos a participar en un proceso más activo de negociaciones, lo cual condujo a una serie de acuerdos bilaterales de reducción de aranceles, no generales sino bastante selectivas teniendo en cuenta la posibilidad de daño a industrias particulares. Del lado estadounidense, las reducciones arancelarias se aplicaron por lo general de acuerdo al principio de "nación más favorecida" (NMF) que había estado en vigor también bajo La ley Comercial de 1923, en la que las preferencias arancelarias otorgadas a un país fueron otorgados automáticamente a las importaciones de Estados Unidos en todos sus acuerdos comerciales recíprocos.

Así, una vez que terminaron las hostilidades por el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial a mediados de los años cuarenta, Estados Unidos ya estaba listo para ejercer una política orientada por el libre comercio y apoyado mediante diversas estrategias, entre ellas la organización de su propia estructura administrativa relativa al comercio exterior, la actualización de sus leyes y reglamentaciones, y el diseño de una estrategia de negociaciones comerciales internacionales a nivel multilateral basada en la NMF, regional y bilateral, esto último ya más bien a partir de la década de los años ochenta.

Segunda Etapa: La Política Comercial del Multilateralismo (GATT) y La Ley de Expansión Comercial (TAE)

Una segunda e importante etapa en la política comercial de Estados Unidos quedó evidenciada con su importante papel en la creación del sistema multilateral del comercio, sentando las bases para la creación del GATT, ya que serviría como el principal instrumento de negociación del comercio de mercancías y posteriormente también de los servicios y otros temas clave relacionados con el comercio, como los derechos de propiedad intelectual, la aplicación de medidas antidumping, cuotas compensatorias y las compras de gobierno entre otros temas.

La creación del GATT es trascendente para la política exterior-comercial de Estados Unidos debido a dos razones adicionales. Una, es que dentro de las reglas para la facilitación del comercio mediante la reducción de aranceles también creó una serie de excepciones a los preceptos del libre comercio. En particular, en el artículo XX, en el que se incluyeron diversas justificaciones como la protección a la salud pública, la vida de las personas y los animales, la moral y, sobre todo, a la poco clara seguridad nacional. Tiempo después las medidas de seguridad nacional fueron trasladadas a un capítulo aparte, el XXI, que establece que ninguna de las disposiciones del Acuerdo deberá interpretarse en el sentido de que impida a una parte contratante (miembro del acuerdo) la adopción de todas las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad.

La segunda de estas razones es que el marco legal del GATT le ha permitido, junto con su legislación interna de comercio y seguridad nacional, que ha evolucionado a lo largo de los años, manejar su política comercial arancelaria y no arancelaria y justificar medidas de protección haciendo referencia a los diversos acuerdos multilaterales entre los que destacan aquellos creados ya en la etapa de la Organización Mundial de Comercio a partir de 1994.

En sus primeros años, el GATT mostró claros síntomas de incertidumbre que cuestionaron su viabilidad debido a las posiciones antagónicas entre el gobierno estadounidense y los países europeos, principalmente por los temas de las “Preferencias Imperiales”, la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC) y las diferencias en los procedimientos para instrumentar los mecanismos de solución de controversias, la facilitación del comercio y las medidas contra prácticas desleales.

Debido a estas diferencias en el arranque, inicio, concepto, estructura y funcionamiento del sistema multilateral de comercio, el GATT entraría en una crisis que se manifestó en el abandono de 13 naciones tan solo dos años después de haber sido creada, ya que las partes

además veían dudas y pocas posibilidades de beneficiarse de un incipiente sistema sustentado en reducciones arancelarias recíprocas mediante la cláusula de la nación más favorecida y con un débil sistema de solución de controversias sin una estructura y mandatos sólidos, ya que se basaba en un acuerdo que no tenía una figura institucional que lo administrara, sino que funcionaría bajo una en ese entonces novedosa figura de autoadministración.

Sin embargo, los primeros resultados de la desgravación arancelaria junto a la solución de algunos de los primeros conflictos ayudarían a su credibilidad y posterior consolidación a principios de la década de los años cincuenta. Con ello, el GATT aportaría a la estabilidad del nuevo orden económico, político y social de la post guerra y que le permitiría a Estados Unidos seguir aumentando su comercio e influencia mundial, hemisférica, regional y subregional.

De hecho, el crecimiento y dinámica de la economía alcanzarían también su mayor punto durante este periodo, al que también contribuyó la ayuda internacional y el Plan Marshall. Como resultado de esta visible mejoría derivada del comercio internacional, se vuelven a incorporar más naciones para sumar al final de la década de los cincuenta un total de 38 miembros.

Sin embargo, una segunda crisis se presenta por diferencias en el tema de solución de controversias, que pone al sistema nuevamente en riesgo al abandonarlo y quedarse nuevamente con un número limitado de 26 países en 1956. No obstante, una vez que se definió de manera más estructurada el sistema contra prácticas desleales, la cantidad de naciones aumentó en número de miembros de manera ininterrumpida hasta el día de hoy.

En años posteriores, siendo 1962, el Congreso de Estados Unidos vuelve a intervenir de manera más directa en la determinación del comercio mundial al dar concesiones especiales al presidente para negociar reducciones arancelarias mayores a 50 por ciento, medida que serviría como antecedente para las negociaciones multilaterales que se llevarían a cabo años después con el nombre de Ronda Kennedy (1964-1967).

Como respuesta a los conflictos multilaterales, y la propia Ronda Kennedy con tal de adaptarse a las nuevas circunstancias del sistema internacional por los efectos de la Guerra de Vietnam y la Revolución Cubana, el Congreso estadounidense promulga la Ley de Expansión Comercial (Trade Expansion Act, TEA) en 1962, que intentaba renovar la legislación estadounidense y regresar a un enfoque unilateral y no multilateral.

Otro de los cambios de la TEA autorizaba al presidente estadounidense a bajar aranceles para algunos productos hasta en un 50 por ciento a lo largo de cinco años, fecha

que vencería el 30 de junio de 1967 al finalizar las negociaciones multilaterales, pero siempre considerando la reciprocidad y tratando de mantener la orientación librecambista, dados los resultados favorables en el crecimiento del comercio internacional inmediatos al sistema multilateral con el GATT.

Pero sin lugar a dudas el aspecto más destacable de la TEA fue la introducción de la Sección 232 la cual autoriza al Secretario de Comercio o algún otro agente económico como una empresa o una industria a realizar investigaciones detalladas para determinar los efectos de las importaciones de cualquier artículo que afecten la defensa y la seguridad nacional de los Estados Unidos.¹⁹⁹

La Sección 232 de la TEA se convertiría en el primer instrumento de la política comercial de Estados Unidos con una referencia a la seguridad nacional y en el principal instrumento para establecer sanciones económicas. A continuación, en el cuadro 4.8 pueden verse los criterios a considerar por las autoridades del gobierno de Estados para imponer sanciones mediante la Sección 232.

<i>Cuadro 4.7 Estados Unidos: Criterios en la aplicación de la Sección 232 de la TEA</i>
Producción nacional necesaria para las necesidades proyectadas de defensa nacional
Capacidad de la industria nacional para cubrir las necesidades de la defensa nacional
Recursos humanos y materiales relacionados a la defensa nacional
Importación de bienes en términos de su cantidad y uso relacionados a la defensa y seguridad
Relación entre el bienestar económico nacional y la seguridad nacional
Pérdida de habilidades o inversiones, desempleo sustancial y disminución de los ingresos públicos; e
Impacto de la competencia extranjera en industrias nacionales específicas y efectos del desplazamiento de cualquier producto nacional por importaciones excesivas.

Fuente: elaboración propia

La Sección 232 requiere que el Secretario de Comercio notifique al Secretario de Defensa que se ha iniciado una investigación y también le consulte cuestiones metodológicas y de política planteadas en la investigación para que pueda buscar información y asesoramiento de otras agencias gubernamentales.

El informe del Secretario se entrega al Presidente en un plazo dentro de los 270 días posteriores al inicio de la investigación, la cual se centra en determinar si la importación del artículo en cuestión se realiza en cantidades o circunstancias tales que amenazan con menoscabar la seguridad nacional.

¹⁹⁹CRS (2020). Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress. R45618. <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45618.pdf>

Por su parte, el Presidente puede estar o no de acuerdo con las recomendaciones del Secretario de Comercio y, de ser necesario, y en consecuencia, tomar medidas para "ajustar las importaciones de un artículo y sus derivados". Además, el Secretario puede recomendar, y el Presidente puede tomar, otras acciones legales no relacionadas con el comercio necesarias para abordar la amenaza.²⁰⁰

Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto por la TEA, la Sección 232 puede ser activada por otras instituciones del gobierno de Estados Unidos como cualquier agencia o departamento del gobierno e inclusive un particular, empresa o representante de una industria o el mismo Secretario de Comercio. Derivado de las investigaciones se establece una decisión negativa o positiva dando la posibilidad en este último caso que se aplique o no alguna acción.

Tales acciones toman la forma de sanciones que pueden ir de un embargo, al establecimiento de altos aranceles, pasando por la imposición de requisitos adicionales a la importación del bien. La mayoría de los casos que han derivado en alguna acción son del sector petrolero y siderúrgico (acero y aluminio), aunque en la administración Trump fue usado para una variedad de productos y sectores en un total de ocho casos, de los cuales tres seguían en el proceso de investigación en agosto del 2020.

La TEA también trasladó el lugar de las negociaciones comerciales a la Oficina del Representante Comercial (USTR), que recién se había creado en esos años.

Internamente, la TEA tuvo apoyo político importante con los sindicatos de varias industrias, quienes se tranquilizaron con la inclusión de las nuevas agencias y políticas, como la Asistencia para el Ajuste Comercial (TAA), administrada por el Departamento del Trabajo y creada para ayudar a los trabajadores en industrias afectadas negativamente por el comercio internacional.

El programa TAA se sujetaba a criterios estrictos y no fue del todo una acción favorable a los trabajadores que buscaban ayuda, ya que relativamente pocos de ellos habían obtenido alguna compensación bajo este esquema que resultaba importante por representar el primer paso para reconocer el efecto del comercio en el empleo y el bienestar de los trabajadores.

La Asistencia de Ajuste Comercial actualmente tiene cuatro programas autorizados bajo la Ley de Expansión Comercial de 1962, los cuales fueron precisados y definidos más adelante en la Ley de Comercio de 1974, aunque la idea original de esta agencia se remonta a los años finales de la Gran Depresión en 1939.

²⁰⁰US Department of Commerce (2017). Fact Sheet: Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security.

<i>Cuadro 4.8 Estados Unidos Programas de Asistencia para el Ajuste Comercial (TAA)</i>
Capacitación
Búsqueda de empleo
Apoyo económico
Otros beneficios

Fuente: elaboración propia

A principios de la década de los años setenta, la etapa multilateral de la política comercial de Estados Unidos se agotaría, toda vez que las negociaciones se hicieran cada vez más complicadas y los temas más complejos, sin embargo, el perfil abierto de este periodo comenzaría a modificarse.

El Congreso creó el proceso de la Sección 232 para tratar de garantizar que las importaciones de Estados Unidos no causaran daños indebidos e innecesarios a la seguridad nacional, aunque en realidad muchas de las acciones que se derivaron de su aplicación, como las más recientes, han derivado en represalias las que en algunos casos se han intensificado y derivado hasta en Guerras Comerciales.

Sin embargo, algunos observadores han expresado su preocupación de que las restricciones a las importaciones estadounidenses en virtud de la Sección 232 puedan dañar inclusive a sus aliados, lo que también podría tener implicaciones negativas para la seguridad nacional de Estados Unidos. Por ejemplo, Canadá se considera parte de la base industrial de defensa y también una fuente importante de importaciones estadounidenses de acero y aluminio.

Este conflicto es significativo toda vez que la seguridad nacional, que es la principal referencia de la TEA y, por tanto, de la Sección 232 y de otras legislaciones, no está claramente definida, lo que da paso a una multiplicidad de interpretaciones y alternativas que van cambiando de enfoque e intensidad con cada Administración.

Los compromisos comerciales internacionales tanto a nivel multilateral como a nivel de Tratados de Libre Comercio generalmente incluyen amplias excepciones basadas en la seguridad nacional, pero en algunos casos, como en la pasada Administración Trump, las acciones de la Sección 232 han sido interpretadas y usadas como mecanismo de coerción y negociación y no como medio para lograr resultados de dominio justificados para el amplio paraguas de la seguridad nacional

Todos estos socios comerciales de Estados Unidos que se han visto afectados por las acciones de la Sección 232 recientemente, como la Unión Europea, afirman que las acciones de Estados Unidos no están relacionadas con la seguridad nacional. Si Estados

Unidos invoca la exención de seguridad nacional en lo que puede percibirse como una forma arbitraria, podría de manera similar alentar a otros países a utilizar la seguridad nacional como razón fundamental para promulgar medidas proteccionistas y limitar el alcance de las posibles respuestas estadounidenses a tales acciones.

El Congreso, como actor central en la determinación de las relaciones económicas, comerciales y de la política exterior, podría considerar enmendar la Sección 232 para abordar estas preocupaciones. Por ejemplo, algunos Miembros han propuesto definir estrictamente la "seguridad nacional" en la Sección (artículo) 232 y los factores que deben considerarse en una investigación.

En el terreno multilateral se corre el riesgo de socavar el sistema internacional que ayudó a crear Estados Unidos cuando invoca acciones comerciales unilaterales que pueden violar compromisos básicos y con respecto a los usos generales de las exenciones de seguridad nacional. El problema en ese sentido es que los procedimientos de solución de diferencias existentes no son aceptados dadas las preocupaciones sobre la soberanía nacional, que probablemente surgirían si un panel de solución de diferencias de la OMC emitieran un fallo relacionado con el uso de la seguridad nacional por parte de Estados Unidos.

Además, las acciones de los Estados Unidos que no hacen uso del proceso de solución de controversias del sistema multilateral pueden exponer a los Estados Unidos a críticas y podrían obstaculizar los esfuerzos de los Estados Unidos para utilizar el sistema multilateral para sus propios fines de aplicación. Por ejemplo, China pidió a otras partes, como la UE, que se unieran a ella en oposición a las acciones de Estados Unidos sobre la Sección 232, al mismo tiempo que promueve políticas internas que a menudo se consideran una amenaza para las reglas de la OMC.

El Congreso podría abordar estas preocupaciones mediante una mayor supervisión de las acciones de las diferentes administraciones al solicitar el testimonio de múltiples partes, considerar la legislación para establecer criterios más estrictos para las investigaciones de la Sección 232, o requerir la aprobación del Congreso de cualquier uso de la Sección 232.

Por su parte, la OMC en general se encuentra en un punto crítico y es evidente que necesita adoptar reformas para mantener su credibilidad y continuar su papel como base del sistema de comercio mundial. Las áreas potenciales de reforma podrían incluir abordar los problemas subyacentes a las acciones de la Sección 232, incluyendo la propuesta sobre subsidios y prácticas ajenas al mercado, reformar ciertos aspectos del mecanismo de solución de controversias o aclarar la excepción de seguridad nacional.

Tercera Etapa: El Cambio de la Política Comercial como Mecanismo de Defensa: Trade Act (TA, 1974): TPA (1974), ENA (1976), IEEPA (1977) Y EAA (1979)

TA: Trade Promotion Authority (TPA, 1974)

Una tercera etapa en la aplicación de la política comercial se da en los años setenta como respuesta a los cambios en el sistema económico internacional, a la política interna de Estados Unidos por las diferencias entre el Congreso y el Legislativo, pero sobre todo por el incremento de países identificados con prácticas desleales de comercio.

Este periodo resalta porque en poco tiempo se lograría actualizar los mecanismos de coerción mediante legislaciones como la Ley de Emergencias Nacionales (ENA), la Ley de Poderes para Emergencias Económicas Especiales (IEEPA), las Secciones 301-310 de la Ley de Comercio de y la Ley para el Control de Exportaciones (EAA).

También como respuesta a estos cambios internos y externos se creó lo que sigue siendo uno de los puntos de inflexión más significativos que delinear hasta el día de hoy la manera en que Estados Unidos se relaciona con el exterior: la Ley de Comercio de 1974 (TA). Esto porque en esta legislación se crearía el principal instrumento político interno para poner de acuerdo al Congreso y el presidente en asuntos de comercio internacional mediante la Autoridad de Promoción Comercial (TPA), y además se formalizaría la parte operativa del proteccionismo de Estados Unidos hacia el mundo mediante la aplicación del conjunto de medidas remediales con la Sección 201, las Secciones 301 a 310 y la Sección 337.

En el imaginario de los políticos estadounidenses, la TPA serviría como un mecanismo de control del Congreso hacia el presidente con el fin de establecer un proceso más claro en las negociaciones comerciales, al obligar al presidente a tener objetivos precisos en las negociaciones, definiendo requisitos para informar avances, realizar consultas, dar resultados e informar sobre las diferentes etapas para la aprobación e implementación de los tratados de libre comercio (ALCs).

Esta mayor claridad en el proceso se debía a que en los años previos a la promulgación de la TA de 1974, uno de los temas centrales en las negociaciones multilaterales era la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, ya que se habían convertido en un factor crítico para el comercio internacional en todo el mundo y una preocupación particular para el gobierno de Estados Unidos.

La ley de 1974 no solo proporcionó la llamada vía rápida o autoridad al presidente para negociar los ALCs, sino que estableció procesos más sencillos para iniciar las investigaciones antidumping y recogió las preocupaciones de las industrias sobre una mayor competencia con otros países. También relajó los requisitos para solicitar apoyo contra prácticas desleales de comercio, lo que dio origen al referido conjunto de medidas actualmente vigentes conocidas como soluciones comerciales (remediales) del comercio internacional.

Estas medidas habían estado disponibles para las empresas desde la Ley Anti dumping de 1921, pero no se tenía un procedimiento claro para realizarlos. Es por ello que la intención de la TPA era proporcionar un marco racional y claro a las empresas que se sintieran amenazadas por la competencia de las importaciones. Con ello, se fortalecerían las investigaciones para la eventual aplicación de medidas antidumping y cuotas compensatorias con un sentido unilateral, pero al mismo tiempo bajo la reglamentación multilateral de los Acuerdos del GATT y posteriormente la OMC.

Los nuevos requisitos para solicitar estas medidas de presión fueron injertados en la nueva legislación y flexibilizados, lo que permitió a industrias más sólidas obtener ayuda que antes era recibida mediante favores logrados mediante lobbying en el Congreso, y muchas de esos sectores productivos continuaron teniendo los apoyos bajo la nueva legislación y obtuvieron asistencia mediante programas como el PAC (Programa de Asistencia Comercial).

Con la TPA, el Congreso intentaba regular el desorden económico imperante en esos años y darle un nuevo impulso a la liberalización del comercio mediante esta figura tanto jurídica como administrativa que es, hasta el día de hoy, un instrumento importante en la determinación de los acuerdos de libre comercio que tienen Estados Unidos con diversos países y, por tanto, en uno de sus medios más comunes para establecer posiciones duras y por tanto para obtener concesiones.

En su concepción, al menos dos fuerzas determinantes contribuyeron para la creación de la TPA: primero, la evolución de la reducción arancelaria experimentada desde la creación del GATT, que hacía más evidente el carácter restrictivo de las medidas no arancelarias y las dificultades experimentadas en el sistema multilateral del comercio por las crecientes diferencias entre varios países por diversos temas; y segundo, debido a la extensión de medidas no arancelarias por parte de Estados Unidos.

Estas dos condiciones que representan potenciales conflictos con socios y no socios comerciales, obligaron a que mediante la TPA se buscaran arreglos regionales y

subregionales con diversos países mediante la aprobación de los ALCs, varios de ellos en las Américas, pero siempre que cumplieran con determinados requisitos operativos, legales, económicos y de reciprocidad siguiendo con ello la idea de la USTRAA de 1934.

Tomando como referencia esta ley, el Congreso otorgaría facultades al presidente para negociar acuerdos de índole comercial internacional que eventualmente el Legislativo puede aprobar o desaprobar, pero no enmendar o retrasar, atributo que se conocería en todo el mundo como el mecanismo “fast track” y con el cual el presidente adquiriría una mayor autonomía en las negociaciones de comercio exterior.

Con el fast track efectivamente se le daría mayor poder y margen de negociación frente a otros países, pero también tendría la gran desventaja de ser otorgada la Autoridad por un tiempo determinado, restricción que le generaría presión al presidente para acordar los ALCs dentro del plazo establecido por el Congreso, y en una desventaja frente a sus pares con los que se está negociando sabiendo que el plazo de la TPA está por vencer, como fue en el caso de las negociaciones del ALCA, particularmente en su etapa final.

Desde entonces, es decir, desde mediados de los años setentas, este procedimiento y acuerdo político entre el legislativo y el ejecutivo estadounidense también serviría para aplicarse en las negociaciones de los acuerdos comerciales a nivel multilateral, regional y bilateral entre ellos el Tratado de Libre Comercio con Canadá en 1989 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá en 1993 y los que firmaría Estados Unidos desde entonces con diferentes países como Chile, Colombia, Jordania e Israel.²⁰¹

De ahí, con esta autoridad depositada en el presidente, la percepción de las contrapartes en las negociaciones mejoró y se le dio seriedad y certidumbre al proceso, lo que en la práctica contribuyó para acelerar negociaciones limitando el papel del Congreso a establecer objetivos de negociación y consulta activos.

Las negociaciones comerciales ganaron administrativamente, ya que resultaron ser procedimientos más expeditos porque en términos legislativos los proyectos de ley y su implementación quedaron sujetos a la TPA y, con su introducción, se haría obligatorio que los comités relacionados con asuntos de comercio internacional en el Congreso no intervinieran modificando las negociaciones y, más importante aún, delimitaron en tiempo los debates y se estableció que un voto de mayoría simple sería suficiente para aprobar o descartar un ALC.

²⁰¹Congressional Research Service, CRS (2020). Trade Promotion Authority. In Focus actualizado diciembre 14, 2020. Recuperado desde: <https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10038.pdf>

La autoridad de promoción comercial se promulgó el 1 de enero de 1975 y se utilizó por primera vez para para promulgar la Ley de Acuerdos de la Ronda de Tokio de 1974-1979, en la que los acuerdos multilaterales se concentraron en de liberalización del comercio.

<i>Cuadro 4.9 Estados Unidos la TPA se ha otorgado y renovado en cinco ocasiones:</i>
1974 TPA es promulgada por el 93vo Congreso y como parte de la Ley de Comercio. Entre en vigor el 3 de enero de 1975.
1988 como parte de las modificaciones de la Ómnibus Trade and Competitiveness Act y usada para las negociaciones del TLCAN.
En 1993, el Congreso otorgó una prórroga a corto plazo para dar cabida a la finalización de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, la cual no formó parte de una legislación nacional de política comercial, sino que tuvo como origen una negociación multilateral y por lo que no es considerada como una concesión de la TPA al presidente Clinton para el año 1994.
2002, derivada de los ajustes en la Trade Act con miras a las negociaciones finales del ALCA. Aunque formalmente expiró en 2007 se siguió utilizando de manera extendida hasta 2011 ya que se encontraban en proceso de negociación varios acuerdos entre ellos el TPP.
2015 como resultado de la Bipartisan Comprehensive Trade Priorities and Accountability Act (BCTPAA) que fue creada pensando en que se darían los acuerdos para aprobar el TPP y también en las ya iniciadas negociaciones Estados Unidos y Europa en el segundo periodo del presidente Obama (Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión TTIP, por sus siglas en inglés, Transatlantic Trade and Investment Partnership, actualmente en proceso de negociación. Esta TPA sirvió para las negociaciones del T-MEC y expirará en julio de este año 2021.

Fuente: elaboración propia

Esta renovación de la política comercial con sus debidas diferencias y consideraciones del contexto histórico, internacional e interno, generó un impacto similar al que en su momento tuvo la USRTAA de 1934 (que finalmente había caducado en 1962) y con lo cual la política comercial adquiriría un enfoque aparentemente más abierto, pero en realidad más defensivo y proteccionista. Tal era en ese momento el punto de inflexión que su aprobación requirió de una mayor consulta y cabildeo en el Congreso durante el proceso que duraron las negociaciones hasta su implementación en 1974.²⁰²

El principal objetivo de la negociación comercial relativo a las medidas comerciales correctivas en el TPA-2015 y anteriores, ha sido preservar la capacidad de los Estados Unidos para hacer cumplir rigurosamente sus leyes comerciales y evitar concluir acuerdos que debiliten la eficacia de las disciplinas internacionales sobre comercio desleal.

²⁰²Ibíd Baldwin (2009)

Las medidas comerciales correctivas generalmente se han abordado en el contexto de las negociaciones multilaterales de la OMC, aunque algunos ALCs han incluido compromisos relacionados para “negociar” la aplicación de estas políticas que se ven con un sentido correctivo.

El TLCAN, y ahora el T-MEC, en sí mismos tienen un mecanismo controvertido ("Capítulo 19", ahora Capítulo 10.D) que permite a otras partes impugnar y potencialmente revocar las decisiones sobre medidas comerciales correctivas utilizando tribunales especiales. El objetivo de incluir este capítulo refleja la percepción de algunos miembros del Congreso de que otros países entre ellos sus propios socios comerciales han tratado de debilitar a Estados Unidos en lo comercial.

De ahí que la TPA-2015 también contenga disposiciones sobre notificaciones pasadas que requieren que el Presidente notifique al Congreso sobre cualquier propuesta adelantada en una negociación que involucre potenciales cambios a las leyes de reparación comercial 180 días antes de firmar un ALC.

Las posibles negociaciones comerciales futuras de Estados Unidos dependerán de la extensión de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA), que permite al presidente celebrar estos acuerdos comerciales bajo esta perspectiva de reciprocidad para reducir las barreras arancelarias y no arancelarias. Los acuerdos resultantes de la TPA están sujetos a la aprobación de ambas cámaras del Congreso mediante procedimientos acelerados y sin enmiendas, lo cual no impide que deje de ser un instrumento de control y ejercicio del poder.

TA: Sección 301-310 y Sección Especial Súper 301

En ese momento de las turbulencias económicas de la primera mitad de la década de los años setenta, los miembros del Congreso expresaron preocupaciones importantes por el déficit comercial de Estados Unidos y consideraban que algunos de los socios comerciales no estaban proporcionando un trato igualitario y justo a las empresas estadounidenses. El Comité de Finanzas del Senado declaró que el GATT no había logrado remediar las desigualdades fundamentales en el sistema multilateral de comercio, y que la economía estadounidense había sufrido como resultado.

Como parte de este diagnóstico, la política comercial moderna de Estados Unidos dio uno de sus giros más trascendentes al darle un énfasis a la reducción de las barreras comerciales. El primero de esos parteaguas se daría con la sustitución de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, que había estado vigente por casi 30 años por La Ley de Expansión Comercial de 1962.

Como vimos al analizar la Sección 232 de la TEA, esta ley tenía un carácter punitivo que el Congreso deseaba mantener. Un ejemplo de ello era la Sección 252, que otorgaba al presidente la autoridad básica para participar en las negociaciones comerciales y establecer acuerdos mediante la TPA a nivel multilateral, pero que también le autorizó para tomar medidas para eliminar las restricciones "injustificables" a las exportaciones estadounidenses mediante la suspensión de los beneficios y concesiones comerciales logradas en virtud de los acuerdos comerciales existentes e imponer aranceles u otras restricciones a la importación de los productos de cualquier país que estableciera onerosas restricciones a las exportaciones estadounidenses.

Así, cuando se redacta el contenido de la Ley de Comercio respecto de las prácticas desleales de comercio, se agrega la orientación de la Sección 252 de la TEA de 1962 en la Sección 301 de la TA de 1974, con lo cual se aseguraba la orientación punitiva de la política comercial.

Cuando se promulga la Ley de 1974, el Congreso autorizó al presidente a entablar negociaciones para liberalizar el comercio a nivel multilateral, pero también trató de ampliar la autoridad del presidente para abordar las prácticas desleales de comercio exterior, ya que el Título III incluyó las disposiciones legales que buscaban asegurar una respuesta rápida y segura a las restricciones a las políticas deliberadas de otros países:

restricción a las importaciones estadounidenses, aplicación de subsidios, discriminación de precios y otras prácticas desleales de comercio exterior.²⁰³

Es de esta manera que la Sección 301 de la Ley de 1974 surge para autorizar al presidente tomar represalias contra países extranjeros que impusieran restricciones "injustificables o irrazonables" contra el comercio de Estados Unidos. Las restricciones injustificables fueron definidas como aquellas que violaban el derecho internacional administrado por la OMC o las obligaciones derivadas de acuerdos comerciales anteriores.

Otros de los contenidos importantes que se introdujeron con La Ley de Comercio de 1974 fue el cambio de nombre de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos (USTC), establecida inicialmente en 1916 la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, la cual se mantiene con el mismo nombre hasta el día de hoy como la United States Trade Representative (USTR). Tal cambio no solo era de un nombre por otro, sino que quería reflejarse la mayor importancia de las cuestiones comerciales más allá del establecimiento de aranceles a la importación.

El USTR se convirtió en la figura institucional y política más importante de Estados Unidos para aplicar las represalias contra las supuestas o no prácticas desleales de comercio soportada en las Secciones 301 a 310 y más adelante complementada con la Sección Súper 301 (Reporte).

A instancias de las industrias farmacéutica y de varias empresas donde son cruciales los derechos de autor, la Sección 301 fue modificada en 1984 para ampliar sus facultades como instrumento de la política del poder, adquiriendo de esta manera un instrumento de mayor presión y amenaza de Estados Unidos

La enmienda de 1984 estableció que la "protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual" como base para establecer investigaciones y sanciones y en 1988, el estatuto fue enmendado nuevamente para crear el nuevo programa de la Sección Especial 301 o también conocida como Súper 301.

El Congreso también amplió la autoridad del presidente para responder a las prácticas comerciales desleales en servicios, inversiones, y derechos de propiedad intelectual al igual que definió los términos "irrazonable", prácticas comerciales "injustificables" y prácticas comerciales "discriminatorias" y otorgó al USTR la autoridad para iniciar investigaciones por cuenta propia sin que fuera necesario recurrir primero al OSD de la OMC

²⁰³Schwarzenberg, Andres B. (2020). Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use. Congressional Research Service. Report no. R46604. Recuperado desde: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46604/4>

El Congreso, interesado y corresponsable en la aplicación de la política comercial de Estados Unidos también revisó y amplió aún más la Sección 301 en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, en la Ley Ómnibus de Aranceles y Comercio de 1984, y en la Ley Ómnibus de Comercio y Competitividad de 1988 (OTCA).

En esta última abrogación de la Ley de Comercio de 1974 se estableció un cronograma para que el USTR pudiera investigar y tomar medidas sobre las denuncias o definir nuevos procedimientos a ejecutar, y más importante aún se estableció un criterio de aplicación de las amenazas mediante la publicación de un informe anual que contiene dos listas, una general con los casos a atender y una segunda con casos prioritarios.

Este informe anual publicado en el Federal Register evalúa el cumplimiento de los estándares y se concentra en temas de propiedad intelectual y en los esfuerzos de su aplicación, tanto los que están incorporados en los tratados existentes dentro de la OMC como los que a Estados Unidos le gustaría que se adoptaran con sus socios comerciales con los que tiene un acuerdo comercial.

Antes de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay de 1993 y el establecimiento de la OMC en 1995, la última revisión importante de la Sección 301 tuvo lugar en 1988, cuando el Congreso estableció los calendarios adicionales para investigaciones y represalias y expandió las definiciones de comercio desleal. También exigió ciertos tipos de represalias considerando exenciones y transfirió autoridad de estas desde el presidente al USTR.

Además, en la Ley de 1988 el Congreso creó la "Super 301", que requería que el USTR identificara e investigara prácticas de comercio exterior "prioritarias" en países "prioritarios" que se consideraba obstaculizaran significativamente las exportaciones estadounidenses.

En años recientes, el Reporte Especial 301 sirve como medio para amenazar y recompensar a los países mediante la inclusión o eliminación de tales listas. La más general de ellas, la World List (WL), la Lista Mundial; y otra, la Priority World List o Lista de Vigilancia Prioritaria tienen el poder de implementar sanciones comerciales unilaterales cuando no se cumplen las demandas establecidas por Estados Unidos. Este fue justo el caso en contra de China en la administración Trump.

La elaboración de estas listas requiere que la administración tome decisiones sobre qué países considera que tienen una protección de propiedad intelectual considerada adecuada o no, ejercicio que se ha convertido en un aspecto clave en la definición y aplicación de sanciones mediante la política comercial.

La designación como país en vigilancia prioritaria activa una cuenta regresiva de 30 días durante la cual los países seleccionados deben entrar en negociaciones de buena fe o hacer un progreso significativo en negociaciones bilaterales o multilaterales, o de lo contrario enfrentar determinaciones de sanciones bajo el proceso de la Sección 301. Las determinaciones prioritarias de países extranjeros están reservadas para países que tienen los actos, políticas o prácticas más “onerosas o atroces”, o que "tienen el mayor impacto adverso (real o potencial) en los productos de Estados Unidos" y para los cuales "existe una base fáctica para la denegar el acceso de uno o varios productos al mercado estadounidense”.

Igual o más importante para el tema central destacado en el título de este trabajo fue que en esas consideraciones se legisló para que se buscaran negociaciones con los países infractores para poner fin a las prácticas comerciales desleales, para que en caso de que no fueran exitosas se tomaran entonces represalias.

La historia y evolución de la Sección 301 y su mayor consecuencia, las medidas de represalia, parecen indicar que, si bien los legisladores estadounidenses estaban preocupados y frustrados por las diversas prácticas de comercio exterior desleal, la motivación detrás de la creación y el fortalecimiento de los mecanismos para posibles represalias había sido principalmente expandir las exportaciones e inducir a otras naciones a reducir las barreras comerciales.

Esto nos lleva a considerar que las medidas de represalia en un principio, cuando fue creada la Sección 301 y más adelante a lo largo de las décadas de los años ochenta, noventa y primera del siglo XXI, fue haciéndose más dura y alejándose de su intención original de contar con un mecanismo de defensa y no como lo que es hoy: un instrumento para castigar o infringir daño económico a los socios comerciales.

Ejemplo de ello es cómo la administración Trump ha utilizado esta última orientación más que como una política defensiva como una forma castigo y amenaza, es decir, como instrumento duro de poder con el enfoque de los derechos de propiedad Intelectual (IPR).

El programa Especial 301 toma su nombre y se basa en la estructura administrativa de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 y es resultado del momento económico por el que pasaba Estados Unidos a mediados de los años setenta, caracterizado por grandes y crecientes déficits comerciales, aumento de la fuga de actividades manufactureras al extranjero, el aumento de Japón, Alemania y los países del sudeste asiático como los principales pero no únicos competidores en el sector industrial, la creciente deuda externa y las crisis económicas causadas por la dependencia de las importaciones petroleras.

La pérdida de competitividad de diferentes sectores industriales la atribuyeron a los débiles regímenes de aplicación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y a la consiguiente incapacidad de los Estados Unidos para hacer cumplir los compromisos de libre comercio en el extranjero. La sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 fue un elemento clave de la respuesta y en cierto sentido fue vista como un alivio esperanzador en el sector industrial para corregir tal problemática.

La Sección 301 de la Ley de Comercio autorizó al Presidente a tomar todas las medidas necesarias para obtener la eliminación de cualquier acto, política o práctica de un gobierno extranjero que viole un acuerdo comercial internacional (GATT) o que sea injustificado, irrazonable o discriminatorio, y que grava o restrinja el comercio de Estados Unidos. Tales medidas pueden ser en la forma de aranceles y derechos compensatorios.

Los casos de la Sección 301 pueden ser iniciados por el Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) o como resultado de una petición presentada por una empresa o sector industrial, como una Cámara o Consejo de alguna Industria. Si el USTR inicia una investigación de la Sección 301, debe buscar negociar un acuerdo con el país extranjero en forma de compensación o eliminación de la barrera comercial.

Para los casos que involucran acuerdos comerciales, el USTR está obligado a solicitar procedimientos formales de disputa según lo dispuesto en los acuerdos comerciales establecidos bilateral o regionalmente. La ley no requiere que el gobierno espere hasta recibir la autorización de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para tomar medidas de cumplimiento, por lo que el presidente de Estados Unidos puede hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual y aplicar aranceles y cuotas compensatorias en el momento en que los declare.

La sección 301, y sus subsecuentes detalles de las Secciones 302 a la 310, permiten a una empresa buscar una reparación contra barreras comerciales. Inicialmente dirigido a las barreras al comercio de bienes se amplió en la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 para incluir servicios relacionados con el comercio. Varias otras ampliaciones del alcance de las medidas comerciales correctivas ocurrieron en la década siguiente a la aplicación de la Ley de Comercio de 1974.

En marzo de 1994, el presidente William J. Clinton emitió la Orden Ejecutiva 12901, requiriendo que el USTR, dentro de los seis meses siguientes a la presentación del Informe de Estimación del Comercio Nacional sobre Barreras al Comercio Exterior para 1994 y 1995, revisara las prioridades de expansión comercial e identificara las prácticas prioritarias

de países extranjeros cuya eliminación probablemente tendría el potencial más significativo para aumentar las exportaciones.

En septiembre de 1995, el presidente Clinton emitió la Orden Ejecutiva 12973 para extender los términos de la Orden Ejecutiva 12901 a 1996 y 1997. La orden requería que el USTR presentara a los Comités de Medios y Arbitrios de la Cámara y de Finanzas del Senado y publicara en el Federal Registrar un informe sobre las prácticas prioritarias de países extranjeros. Este informe no se presentó en 1998 porque la autoridad expiró en 1997.

Las autoridades contenidas en la Super 301 se renovaron en marzo de 1999, de conformidad con la Orden Ejecutiva 13116, hasta fines de 2001 y a partir de entonces, las autoridades no se renovaron más. En ese entonces, la orden ejecutiva del presidente Clinton requería que el USTR iniciara las investigaciones de la Sección 301 dentro de los 21 días posteriores a la presentación del informe con respecto a todas las prácticas prioritarias identificadas en países extranjeros.

Las autoridades, procedimientos, límites de tiempo y otros requisitos normales de la Sección 301 generalmente se aplican a estas investigaciones. En las consultas solicitadas con el país extranjero en virtud de la Sección 303, se requirió que el USTR tratara de negociar un acuerdo que estipulara la eliminación de las prácticas lo antes posible o, si eso no era factible, beneficios comerciales compensatorios.

El USTR supervisó cualquier acuerdo de conformidad con la Sección 306 y realizó un informe semestral conforme a la Sección 309 que incluía el estado de cualquier investigación y, cuando correspondía, la medida que conducía a un aumento de las oportunidades de exportación de Estados Unidos. El artículo 314 de la Ley de Acuerdos de la Ronda Uruguay hizo permanentes algunos de los términos de las órdenes ejecutivas del presidente Clinton al enmendar el artículo 310 de la Ley de Comercio de 1974.

Como mencionamos, en la Sección 301 el presidente delega al USTR una amplia autoridad para tomar medidas, pero en la que en realidad la dirección y enfoque es del poder ejecutivo, ya que este es el responsable de cualquier acuerdo comercial y políticas o prácticas con otros países.

Si bien la ley no limita el alcance de las investigaciones, es posible identificar cuatro tipos de conducta de un gobierno extranjero sujeto a la acción de la Sección 301:

Cuadro 4.10 Estados Unidos motivos por los que puede ser activada las Secciones 301 a 310 de la Ley de Comercio

1. Una negación de los derechos a un país extranjero que incluye: (a) una violación de la disposición de cualquier acuerdo comercial, (b) un acto, política o práctica que sea incompatible con las disposiciones de cualquier acuerdo comercial y (c) un acto, política o práctica que niega beneficios a los Estados Unidos bajo cualquier acuerdo comercial.

2. Una acción "injustificable" que "grava o restringe" el comercio de los Estados Unidos las cuales se aplican en los casos en que se violan o son incompatibles con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos, e incluyen, pero no se limitan a: aquellos que niegan el trato nacional o de nación más favorecida, el derecho de establecimiento a empresas estadounidenses o la protección de los derechos de propiedad intelectual.

3. Una acción "irrazonable" que "sobrecargue o restringe" el comercio de los Estados Unidos que puede ser derivado de un acto, política o práctica que no necesariamente viola o es incompatible con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos, sino que no es razonable y por tanto resulta injusto y no equitativo. Los actos, políticas y prácticas que no son razonables incluyen, entre otros, aquellos que constituyen objetivos de exportación, los que niegan oportunidades justas y equitativas para el establecimiento de una empresa, los que niegan una protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual, los que no brindan protección o no discriminan las oportunidades de acceso al mercado para personas estadounidenses que dependen de la protección de la propiedad intelectual, o las que niegan oportunidades de mercado. Las políticas y prácticas (o la falta de ellas) tampoco son razonables si constituyen un patrón persistente de conducta que (a) niega a los trabajadores el derecho a asociarse, organizar y negociar colectivamente, (b) permite cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio, o (c) que no establece una edad mínima para el empleo de niños o normas para salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional de los trabajadores.

4. Una acción "discriminatoria" que "grava o restringe" el comercio y el uso de leyes, políticas y prácticas discriminatorias que incluyen aquellas que niegan trato de nación más favorecida (NMF) a bienes, servicios o inversiones de Estados Unidos.

Fuente: elaboración propia

The National Emergencies Act, NEA (1976)

En medio del escrutinio público por la imposición de los aranceles, el Congreso aprobó la Ley de Emergencias Nacionales en 1976, poniendo fin a todas las emergencias nacionales existentes (a partir de 1978) e implementó nuevos requisitos de supervisión. Sin embargo, a instancias de la administración Ford, el Congreso eximió de cambios a la Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA) debido a que ello hubiera rescindido la sección 5 (b) de esta legislación y con ello habría cancelado numerosos programas, incluidos embargos totales o parciales contra Corea del Norte, Vietnam, Camboya y Cuba países contra los que se tienen vigentes alguna sanción al amparo de la TWEA.²⁰⁴

²⁰⁴Ibid CRS (2020)

La abrogación de la TWEA no era una opción disponible, ya que también habría eliminado regulaciones temporales que respaldaban la Ley de Administración de Exportaciones (EAA) y las regulaciones de control de fondos extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro que continuaron bloqueando la propiedad de las entonces Checoslovaquia, Alemania Oriental y Lituania, en ese entonces del lado del bloque comunista y con los que se estaba negociando un acuerdo por la expropiación de propiedad privada que habían hecho sus gobiernos después de la Segunda Guerra Mundial.

Dada la complejidad de la relación comercial de Estados Unidos con el mundo a inicios de los años de la década de los setentas, el Congreso encargó a la Cámara Baja que hiciera una revisión profunda de la TWEA vigente desde 1917. Derivado de su análisis y reconociendo lo importante que era para la política exterior, el Congreso decidió la creación de la Ley de Emergencias Nacionales (NEA), no como una legislación sustituta sino como una ramificación para asuntos particulares que le daría poderes diversos y particulares al presidente para sancionar a países que atentaran contra la seguridad nacional.

La Ley de Emergencias Nacionales comenzó cuando el Senado de Estados Unidos creó el Comité Especial para la terminación de la emergencia nacional y ordenó en ese entonces al nuevo comité hoy Comité Especial de Emergencias Nacionales y Poderes Delegados de Emergencia, que identificara la situación de los casos en los que se hubieran declarado emergencia nacional que aún estuvieran vigentes y que se determinara el universo de estatutos federales que otorgaban al presidente poderes especiales en tales situaciones.

En ese entonces, mediados de los años setenta, el Congreso había promulgado desde 1917 con la TWEA un total de 475 estatutos que otorgaban al presidente poderes especiales. La mayoría de estos poderes permanecían inactivos hasta que el presidente declarara el estado de emergencia. El presidente, al no usarlos pero tenerlos disponibles, podía declarar una emergencia como lo considerara oportuno y sin ningún procedimiento o regla limitaba su discrecionalidad o unilateralidad.

Esos poderes incluían la autoridad para confiscar propiedades; imponer la ley marcial; apoderarse y controlar todo el transporte y las comunicaciones; regular el funcionamiento de la empresa privada.

Cuadro 4.11 Estados Unidos: Emergencias nacionales determinadas anteriores a 1974 vigentes

1. La emergencia nacional declarada por Franklin D. Roosevelt el 9 de marzo de 1933, en respuesta a una crisis bancaria.
2. La emergencia nacional declarada por Harry S. Truman el 16 de diciembre de 1950, en respuesta a la invasión norcoreana de Corea del Sur.
3. La emergencia nacional declarada por Richard M. Nixon el 23 de marzo de 1970, en respuesta al paro postal nacional.
4. La emergencia nacional también declarada por Nixon el 15 de agosto de 1971 para imponer restricciones monetarias y hacer cumplir los controles al comercio exterior.

Fuente: elaboración propia

Durante los años siguientes, los senadores trabajaron con sus colegas legisladores en la Cámara y funcionarios de la administración para diseñar una solución viable a los problemas planteados por estas declaraciones de emergencia y los poderes especiales que le otorgaron al presidente, dando como resultado la Ley Nacional de Emergencias promulgada en 1976.

La NEA requirió entonces que el presidente evaluara anualmente las medidas para determinar si procediera la continuidad de la emergencia o no, con lo que se fueron evaluando y dejando declaraciones de emergencia obsoletas en el camino. De tal manera, el proceso de revisión y renovación mejoró y depuró la lista anualmente por lo que cada año el presidente debe certificar, por ejemplo, que las sanciones cubanas aplicadas desde 1963 continúan siendo de interés nacional.

Lo más significativo de la NEA es que no limitó la capacidad del presidente para declarar una emergencia nacional o cambiar los poderes que se le otorgaron, sino que el Congreso creó un mecanismo para facilitar la terminación de una declaración de emergencia después de que fuera proclamada por el presidente.

La sección 202 (c) (1) de la Ley de Emergencias Nacionales establece que se requiere una resolución para terminar una emergencia nacional declarada por el presidente. Una vez presentada la declaración de emergencia, un miembro del Congreso tiene que presentar ante el Comité de Jurisdicción la solicitud de cancelación y a su vez el Comité tiene un máximo de 15 días calendario a partir del día después de que se le asigna la resolución antes de que deba informar la medida junto con sus recomendaciones o, de lo contrario, quedar libre de su consideración adicional. Los miembros del Congreso pueden votar para extender el tiempo disponible para la consideración del comité.

La Ley de Emergencias Nacionales también especificó que la resolución de terminación toma la forma de una resolución concurrente, es decir, una resolución adoptada por la Cámara y el Senado que no se presenta al presidente para su firma, y que, por lo

tanto, no se convierte en ley. Sin embargo, la Corte Suprema dictaminó que el Congreso no podía usar una resolución concurrente para vetar una decisión presidencial que de otro modo sería legal.

En consecuencia, el Congreso enmendó la Ley de Emergencias Nacionales en 1985 para hacerla no concurrente, terminando todas las referencias en la ley a resoluciones que no se presentan al presidente y, por lo tanto, no pueden convertirse en ley por resoluciones conjuntas que sí se entregan al presidente y pueden convertirse en ley.

El cambio requería que cualquier resolución de terminación aprobada por el Congreso se presentara al presidente para que se convirtiera en ley o se vetara. Y eso hizo que fuera más difícil, no más fácil, para el Congreso terminar una declaración de emergencia presidencial, porque aumentó el número de votos necesarios para prevalecer de una mayoría simple de la Cámara y el Senado a una mayoría de dos tercios, es decir, el umbral necesario para invalidar lo que en realidad es la terminación de una ley emanada de la ENA: un veto presidencial.

Uno de las aplicaciones a esta enmienda se dio en febrero de 2019, cuando el presidente Donald Trump declaró una emergencia nacional para asegurar los fondos que el Congreso había negado expresamente para la construcción de un muro a lo largo de la frontera sur con México.

Antes de esa declaración que acaparó la atención de los medios de comunicación y la opinión pública, la mayoría de los estadounidenses no sabía que un vasto conjunto de leyes otorga al presidente poderes mucho mayores durante las emergencias y que actualmente existen alrededor de 123 poderes legales especiales que pueden estar disponibles para el presidente cuando declara una emergencia nacional, incluido el poder que el presidente Trump invocó para ayudar a construir el muro. De acuerdo con la ENA, el presidente dispone de 13 poderes legales adicionales cuando el Congreso declara una emergencia nacional, haciendo un total de 136 poderes legales.²⁰⁵

Entre ellas, existen varias leyes importantes que establecen marcos generales para diferentes tipos de emergencias, incluidas las emergencias nacionales por grandes desastres y emergencias de salud pública, las cuales están soportadas con disposiciones legales a las que puede invocar el presidente.

Los poderes de emergencia cubren casi todas las áreas temáticas imaginables, incluidas las fuerzas armadas, el uso de la tierra, la salud pública, el comercio, horarios de pago

²⁰⁵Idid. Brennan Center for Justice (2018).

federales, agricultura, transporte, comunicaciones y derecho penal. Algunas de las leyes destacan por ser particularmente alarmantes en lo que autorizan y su potencial abuso interno y externo.

Una de esas leyes, por ejemplo, le da la posibilidad al presidente de Estados Unidos a suspender una ley que prohíbe las pruebas gubernamentales de sustancias químicas y agentes biológicos en sujetos humanos inconscientes.

Otros poderes parecen casi absurdamente mundanos, hasta el punto de que es difícil ver cómo podrían ayudar a aliviar condiciones de emergencia. Una ley, por ejemplo, permite a los miembros de la Guardia Costera actuar como notarios públicos en ocasiones de emergencia nacional y otra permite al Secretario del Interior cerrar el Monumento Nacional Fort McHenry.

Otra de ellas, es la sección 706 (c) de la Ley de Comunicaciones de 1934 que permite al presidente cerrar o tomar el control de las estaciones de radio derivado de una amenaza de guerra, y puede ir más lejos y tomar instalaciones de telecomunicaciones por cable.

Sin embargo, la más destacada de estas legislaciones por las que se puede declarar una emergencia nacional es la célebre Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (IEEPA), que permite al gobierno de Estados Unidos congelar cualquier activo o bloquear cualquier transacción financiera en la que un ciudadano extranjero tenga un interés, incluso si el activo pertenece a un estadounidense o la transacción es entre estadounidenses.

De esas 136 autoridades a disposición del presidente en caso de emergencia nacional, 96 requieren nada más que su firma en la declaración de emergencia. Doce contienen una restricción de “*minimis*”, como el requisito de que una agencia certifique la necesidad de la medida algo que el presidente puede sin problema ordenar a cualquier jefe de la agencia de su gobierno.

Quince de esas 136 contienen una restricción más sustantiva, como el requisito de que la emergencia se relacione con un tema en particular o que implique el uso de fuerzas armadas. Solo 13 requieren una declaración del Congreso versus presidencial de emergencia.

Estos poderes de emergencia se han acumulado durante décadas. Cincuenta y ocho de los estatutos se promulgaron por primera vez más hace más de medio siglo, lo que los hace en algunos casos no solo innecesarios, sino que hasta peligrosos para la estabilidad y la paz mundiales y hemisférica.

De hecho, más de la mitad de las leyes, que suma 67 por ciento, nunca ha sido invocada. Al menos cuatro han quedado obsoletas desde fueron promulgadas. Por ejemplo, un

estatuto otorga poderes con respecto a una isla en la Zona del Canal de Panamá que Estados Unidos ya no controla, y otra exime del reclutamiento a los veteranos de la Segunda Guerra Mundial.

Por otro lado, algunos de las leyes sí se han utilizado con frecuencia, y seis se han utilizado más de 10 veces. En particular, la IEEPA se ha invocado casi todos los años desde que se aprobó en 1977 y se cita en todas menos en cinco de las emergencias declaradas en virtud de la Ley de emergencias nacionales. Este nivel de dependencia de un poder de emergencia plantea una preocupación diferente: que las acciones que se están tomando no son en realidad acciones de emergencia en lo absoluto, sino a la implementación de una política pública que no es muchas veces de emergencia.

Aunque el concepto mismo de emergencia sugiere un evento temporal a corto plazo, los estados de emergencia han durado mucho tiempo y se han alargado innecesariamente. Treinta y cuatro de los 62 estados de emergencia declarados desde que se aprobó la Ley Nacional de Emergencias siguen vigentes en la actualidad (vigentes al 4 de septiembre de 2019), siendo la duración media de las emergencias declaradas de 9 años y medio.

Veinticinco de esas emergencias han durado 10 años o más; 13 de ellas fueron declaradas entre 2001 y 2008 y la emergencia de mayor duración es el bloqueo de la propiedad al gobierno iraní con la cual se declaró por primera vez una emergencia nacional en 1979 tras la crisis de los rehenes y se ha renovado de manera persistente durante 39 años.

También esos poderes de emergencia se utilizan como pretexto para hacer frente a otros problemas. Los presidentes Obama y Trump invocaron crisis económicas inexistentes para disminuir o eliminar los aumentos salariales legales para los trabajadores federales. Si bien podría decirse que hubo una crisis económica al comienzo de la administración de Obama, continuó invocando esta ley de emergencia durante sus dos mandatos y el presidente Trump invocó el estado de emergencia del 11 de septiembre en 2017 para llenar una escasez crónica de pilotos de la Fuerza Aérea.

Tabla 1. Estados Unidos: Número de Emergencias Nacionales Vigentes y Emergencias Nacionales sin Efecto por Presidente 1979-2019

Presidente	No. de Emergencias Nacionales Vigentes	No. de Emergencias Nacionales sin Efecto 2/	Total
Jame E. Carter	1	1	2
Ronald W. Reagan	0	4	4
George H.W. Bush	0	4	4
William J. Clinton	5	10	15

George W. Bush	10	2	12
Barak H. Obama	10	2	12
Donald J. Trump	11	2	12
Joe Biden 1/	2		2
1/ A septiembre de 2021 2/ Esta columna incluye tres emergencias nacionales con estatus desconocido. Una de ellas está asociada al presidente Carter, otra al presidente Clinton y una más al presidente Obama. . En cada caso no es posible conocer si cada una de ellas ha sido modificada, revocada o inclusive si han continuado.			

Fuente: Elaboración propia con datos de CRS y The Whitehouse.gov.

Los poderes de emergencia ofrecen una amplia gama de herramientas que de otro modo no estarían disponibles para el poder ejecutivo. Algunos son muy potentes y están sujetos a abusos, mientras que otros ya se están utilizando en soluciones convenientes para problemas que podrían no ser clasificados como emergencia.

Un gran porcentaje de estas autoridades parecen ser innecesarias y obsoletas. El tema es que el presidente puede invocar docenas de estas leyes simplemente firmando su nombre en una declaración de emergencia, y tales declaraciones tienden a permanecer en los libros durante muchos años, por lo que hace pensar en la pertinencia y actualidad del marco legal de las mismas.

La ENA, sin lugar a duda es así uno de los instrumentos disponibles del poder duro de los que Estados Unidos dispone y usa selectiva, pero aisladamente mediante declaratorias del presidente que son en su mayoría, por la envergadura de los casos son acotados por el Congreso.

International Emergencies Economic Powers Act (IEEPA, 1977)

La Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (IEEPA) fue promulgada en octubre de 1977 en un sentido muy parecido al de la TWEA: autorizar al presidente regular el comercio internacional después de declarar una emergencia nacional y en respuesta a cualquier amenaza inusual y extraordinaria que atentara contra la seguridad nacional estadounidense y que su origen estuviera parcial o totalmente fuera de su territorio.²⁰⁶

²⁰⁶Idid. CRS (2020). R45618

Esta legislación, que sería firmada por el presidente Jimmy Carter, fue pensada también al igual que la Ley de Comercio de 1974 en el contexto de la Guerra Fría y su aplicación se convertiría en una medida intermedia y alternativa frente a la posible confrontación, invasión u otra medida para lograr una concesión económica o comercial o incidir en su comportamiento y relación y así evitar el uso de la fuerza. Bajo ese contexto histórico, la ley estaba justificada por su aparente soporte jurídico multilateral, al ser una versión muy parecida a los contenidos en los artículos XX y XXI del entonces GATT.

Sin embargo, a pesar de este soporte jurídico internacional, la IEEPA tomó como referencia principal la TWEA, de la que de hecho se ramificó y con la cual se ampliaron los poderes al presidente de Estados Unidos al estar enfocada a regular y determinar una amplia variedad de transacciones económicas después de una declaración de emergencia, con lo cual se convertiría en una de las herramientas más usadas para intimidar, amenazar y lograr objetivos de negociación y concesiones no solo económicas y comerciales.

La IEEPA, como lo fue durante sesenta años la TWEA, se encuentra en el centro del sistema y estrategia moderno de sanciones de Estados Unidos, debido a que es parte de la combinación de medidas de poder duro y blando según vaya siendo la circunstancia y el caso.

Inicialmente en los años setenta, los presidentes apuntaron las sanciones de la IEEPA a estados extranjeros o sus gobiernos; sin embargo, a lo largo de los años, las administraciones presidenciales la han utilizado cada vez más en contra de individuos y grupos no estatales como terroristas, personas que participan en actividades maliciosas y delictivas realizadas y ahora nuevamente hacia países sobre los que se quiere inducir algún comportamiento.

A través del tiempo, el uso de la IEEPA se ha expandido en escala, frecuencia y alcance. De 1977 a junio de 2020, el presidente utilizó esta ley en 54 de 61 declaraciones de emergencia nacional invocadas por la NEA. En los últimos once años de ese largo periodo el 25 por ciento de las emergencias nacionales y el 38 por ciento de las órdenes ejecutivas fundamentadas se realizaron mediante la IEEPA.²⁰⁷

Esto ha llevado a pensar que, en la práctica, el presidente cuenta con un amplio campo de discrecionalidad para declarar emergencias nacionales y actuar según intereses y prioridades, a pesar de que la NEA y la IEEPA tuvieron la intención de restringirlo. Así lo

²⁰⁷Ibíd Ramírez, Derzu D. (2021)

indica el hecho de que entre el periodo de 1990 a 2019, se han ejecutado en promedio casi 5 Órdenes Ejecutivas (OE) anualmente.

Asimismo, en los últimos veinte años, la duración de las emergencias nacionales se ha extendido a más de 10 años, lo cual deja ver que el Congreso de Estados Unidos ha estado renuente a terminar las emergencias nacionales decretadas por el poder ejecutivo.

Al 1 de julio de 2020, los presidentes habían declarado 59 emergencias nacionales invocando la IEEPA, 33 de las cuales a finales de marzo de 2021 aún están en curso o vigentes, situación muy similar con lo que ha pasado con los múltiples poderes otorgados al presidente contenidos en la ENA y que al paso del tiempo se han olvidado o que bien han caído en desuso debido a que nunca fueron usadas.

Gráfica 4.12. Estados Unidos: Declaraciones de Emergencia y Órdenes Ejecutivas citando IEEPA por década

Fuente: Congressional Research Service a Julio de 2020

Por lo general, las emergencias nacionales que invocan la IEEPA son prolongadas y llegan en promedio a durar casi una década, aunque algunas han durado mucho más tiempo. El primer estado de emergencia declarado bajo la NEA y la IEEPA fue en respuesta a la toma de la embajada de Estados Unidos en Irán en 1979, la cual después de estos más de 40 años sigue vigente iniciando su quinta década.

La IEEPA también otorga amplias facultades al presidente para controlar transacciones económicas, pero a pesar de estas, el Congreso nunca intentó poner fin a una emergencia nacional invocada por la IEEPA a excepción de la reciente en la frontera sur para construir el muro de separación con México, sí en cambio ha pedido al presidente en numerosas ocasiones utilizar las autoridades de IEEPA para imponer sanciones.

Cuadro 4.12 Estados Unidos: Lista de sanciones que pueden ser citadas mediante IEEPA

Prohibición de transacciones y bloqueo de la propiedad de aquellos identificados como involucrados en actividades cibernéticas maliciosas, incluyendo "interferir con o socavar procesos electorales o instituciones" (Orden Ejecutiva 13694 (2015) y Orden Ejecutiva 13848 (2018))
Prohibición de transacciones y bloqueo de la propiedad de aquellos identificados como narcotraficantes ilícitos, incluidos los capos extranjeros de la droga
Prohibición de transacciones y bloqueo de la propiedad de aquellos identificados como involucrados en abusos de derechos humanos o corrupción significativa
Transacciones prohibidas relacionadas con el comercio ilícito de diamantes en bruto
Transacciones prohibidas y bloqueo de la propiedad de aquellos identificados como Organizaciones Criminales Transnacionales
Transacciones prohibidas con "aquellos que perturban el proceso de paz de Oriente Medio"
Transacciones prohibidas relacionadas con sobrevuelos con determinadas naciones
Restricciones relacionadas con operaciones marítimas
Transacciones prohibidas relacionadas con armas de destrucción masiva, en coordinación con los controles de exportación autorizados por la Ley de Control de Exportación de Armas y la Ley de Administración de Exportaciones de 1979 y en apoyo de los esfuerzos para disuadir los programas de armas de países específicos (Irán, Corea)
Transacciones prohibidas con aquellos identificados como "personas que cometen, amenazan con cometer o apoyan el terrorismo"
Uso del sistema de control de exportaciones de doble uso en momentos en que su autoridad subyacente en ese momento, la autoridad de la Ley de Administración de Exportaciones había caducado
Prohibición de transacciones y bloqueo de la propiedad de aquellos identificados como involucrados en actividades cibernéticas que comprometen infraestructuras críticas, incluidos los procesos electorales o los secretos comerciales del sector privado
Prohibición de transacciones y bloqueo de la propiedad de aquellos identificados con aquellos designados como responsables de abusos graves de derechos humanos o involucrados en actos de corrupción
Bloqueo de ciertas propiedades y prohibición de transacciones con ciudadanos extranjeros de países específicos y aquellos designados como involucrados en actividades que constituyen una amenaza extraordinaria
Transacciones prohibidas con quienes representan "un riesgo indebido de sabotaje o subversión del diseño, la integridad, la fabricación, la producción, la distribución, la instalación, la operación o el mantenimiento de la tecnología o los servicios de la información y las comunicaciones en los Estados Unidos"

Fuente: Congressional Research Service (CRS)

Vale subrayar que ningún presidente de Estados Unidos ha utilizado la IEEPA para establecer aranceles sobre productos importados de un país específico o sobre productos importados; sin embargo, la similitud de IEEPA con TWEA y su vinculación con la NEA y la Sección 232 de la TEA de 1962, junto con su uso relativamente frecuente para prohibir las importaciones y exportaciones, sugiere que tal acción podría suceder.

Además, ningún presidente ha utilizado IEEPA para promulgar una política con efecto y aplicación a nacionales estadounidenses. Algunos académicos argumentan, sin embargo, que la interconexión de la economía global significa que probablemente sería permisible usar IEEPA para tomar una acción que fuera principalmente de efecto doméstico.

De hecho, al interior de Estados Unidos se ha dado una discusión doble: una el ámbito académico y otra jurídica y política. Sobre la aplicación y sentido de la IEEPA principalmente desde el ámbito académico se argumenta que las acciones judiciales y legislativas posteriores a la promulgación de IEEPA la han convertido, como la TWEA, en una fuente de autoridad ejecutiva expansiva y sin control en el ámbito económico. Otros, en el lado legal y político argumentan en sentido contrario que la IEEPA es una herramienta útil para que los presidentes implementen la voluntad del Congreso, ya sea según lo indique la ley o según lo dictado por la actividad del Congreso.

Esta controversia de perspectivas ha llevado al Congreso a considerar constantemente la modificación de la IEEPA o su estatuto general, la NEA. Sin embargo, las recientes acciones presidenciales del presidente Trump han llamado la atención sobre los poderes presidenciales de emergencia bajo la NEA, de los cuales IEEPA es el más utilizado, pero como hemos visto no es el único.

Si el Congreso de Estados Unidos considera eventualmente cambiar la IEEPA, hay dos cuestiones que deberá abordar: una es la delegación de poderes y facultades del Congreso al presidente y, segundo, la aplicación de la Ley de Reforma del Control de Exportaciones.

El Congreso puede considerar si la IEEPA equilibra adecuadamente la necesidad de una acción rápida en tiempos de crisis con el fin de supervisar la acción del presidente y si es posible que también desee considerar el papel de IEEPA en la implementación de su política exterior y la toma de decisiones de seguridad nacional.

Las emergencias que no citan la IEEPA invocan uno de los otros poderes de emergencia bajo el paraguas de la NEA.²⁰⁸

Tanto la NEA como la IEEPA no definen qué constituye una "emergencia nacional". IEEPA condiciona su invocación en una declaración sobre su necesidad de lidiar con una "amenaza inusual y extraordinaria ... para la seguridad nacional, la política exterior o la economía de los Estados Unidos".

En las consideraciones de la IEEPA hechas en la Cámara, Fred Bergsten, el entonces secretario adjunto de Asuntos Internacionales en el Departamento del Tesoro, elogió el requisito de que una emergencia nacional para que el uso de esta ley esté “basada en una amenaza inusual y extraordinaria” porque dicho lenguaje “enfatisa que tales poderes deben estar disponibles solo en verdaderas emergencias.

²⁰⁸Para obtener una lista de estos poderes de emergencia, consulte el Informe de CRS R46379, Autoridades de emergencia bajo la Ley Nacional de Emergencias, la Ley Stafford y la Ley del Servicio de Salud Pública.

Dado que “inusual” y “extraordinario” también están indefinidos, la invocación habitual y ordinaria de la ley parece entrar en conflicto con esas condiciones legales. Si el Congreso quisiera refinar el significado de "emergencia nacional" o "amenaza inusual y extraordinaria", podría hacerlo a través de un estatuto y, además, podría considerar exigir algún tipo de determinación de hechos por parte de un tribunal antes o poco después del ejercicio de cualquier autoridad comercial, económica o militar.

Si bien un presidente de Estados Unidos probablemente podría usar la IEEPA para imponer aranceles adicionales a los productos importados, como lo hizo el presidente Nixon bajo la TWEA en 1971, ningún otro presidente lo ha hecho como tal y, en su lugar, ha recurrido a la Sección 232 de la TEA para resolver casos en la categoría de supuesta emergencia cuando se trata de asuntos relativos a su comercio exterior y su seguridad económica.

Los presidentes han utilizado el congelamiento de activos mediante la IEEPA como una herramienta de negociación durante las crisis de política exterior y para llevar una resolución a tales crisis, a veces inclusive descongelando los activos, devolviéndolos a la entidad sancionada o canalizándolos hacia un gobierno sucesor u opositor.

Uno de los ejemplos de cómo los presidentes han utilizado activos bloqueados para resolver problemas de política exterior es el caso del presidente Carter, que invocó la autoridad bajo IEEPA para imponer sanciones comerciales contra Irán, congelando los activos de ese país en los Estados Unidos, en respuesta a la crisis de rehenes en 1979. El 19 de enero de 1981, Estados Unidos e Irán celebraron una serie de acuerdos ejecutivos negociados por Argelia bajo los cuales los rehenes fueron liberados y los activos congelados fueron distribuidos a varias entidades.

De los activos bloqueados, los acuerdos dirigieron 5.1 mil millones de dólares para reembolsar préstamos bancarios estadounidenses pendientes a Irán, 2.8 mil millones devueltos a Irán, mil millones fueron transferidos a una cuenta de seguridad en La Haya para pagar otras reclamaciones de Estados Unidos contra Irán arbitradas por el Tribunal de Reclamaciones (IUSCT), y 2 mil millones permanecieron bloqueados a la espera de un acuerdo adicional con Irán o de la decisión del Tribunal.

Estados Unidos también congeló los activos del patrimonio del ex Shah junto con los de sus parientes cercanos en espera de un litigio en los tribunales estadounidenses para determinar el derecho de Irán a que le fueran regresados. El litigio de Irán no tuvo éxito y ninguno de los activos en disputa fue devuelto.

A pesar de que se ha comprobado teórica y empíricamente que tales medidas tanto arancelaras como no arancelarias son ineficientes y generan un costo para el comercio internacional, Estados Unidos las han aplicado extensamente, ya que se han considerado acciones políticamente correctas porque proporcionan protección a las industrias y los empleos.²⁰⁹

Leyes de Regulación de Exportaciones: ECA (1940), EAA (1979), ECRA (2018) y EAR

Los controles de exportación en tiempo de paz y en tiempos de guerra han sido un elemento importante y presente en la política exterior estadounidense durante más de 100 años, pero la turbulencia internacional de los años setenta y el final de la Segunda Guerra Mundial marcaron el comienzo de una nueva era en la política de control de las exportaciones que se convertiría también en parte central de la estrategia de seguridad nacional.

La Ley de Control de Exportaciones (ECA) promulgadas en 1940 fue uno de varios esfuerzos legislativos del gobierno de Estados Unidos a iniciativa del presidente Franklin D. Roosevelt para lograr dos tareas: evitar la escasez de productos básicos críticos en un entorno probable antes de la guerra y limitar la exportación de productos básicos y materias primas al Japón imperial de esos años en medio de la guerra.

El texto decía que siempre que el Presidente lo considerara necesario en interés de la defensa nacional, podía prohibir o restringir la exportación de equipo militar, municiones, herramientas y materiales.²¹⁰

Aunque los controles se autorizaron por primera vez en 1940 con respecto a municiones y materiales esenciales similares como un medio de defensa, su cobertura se extendió en 1942 a todos los productos y geográficamente a una extensión de países más amplia. La ECA se ampliaría también en tiempos de paz hasta 1948 y se pensaba que algunos de los controles se extinguirían o flexibilizarían cuando fuera reformulada.

Como parte de ese proceso de renovación, la ECA se reformuló en 1949 pero no incluyó la exclusión de ciertos bienes que se había pensado debido a la escasez de ciertos bienes en los mercados mundiales, que, siendo usados por la industria estadounidense como

²⁰⁹Para una revisión de los efectos de aranceles y medidas no arancelarias se puede consultar Krugman, P. y Obstfeld, M. (2005). Economía internacional. Teoría y política. Pearson trad. 9a. ed. México.

²¹⁰Pearl Harbor Working Group (2021). World War II Resources. Recuperado desde: iBiblio.Org. y Paul R. Yarnall (2021). U.S. Naval Chronology of W.W.II. Recuperado desde: Navsource.org.

parte de su proceso productivo o consumo, podrían generar desabasto generando con ello el temor de efectos inflacionarios.

Las preocupaciones por la seguridad nacional y la política exterior, especialmente tras el estallido de la Guerra de Corea, fueron razones adicionales para que se aprobara la nueva versión de la Ley de Control de las Exportaciones de 1949 y prorrogarla hasta al menos hasta 1958 y en la cual se incluían ambas políticas nacionales, tanto aquellas dirigidas principalmente a las condiciones de abasto dentro de los Estados Unidos como aquella dirigida a controlar las condiciones de abasto externas, y por tanto, esta última se convertía en un instrumento de la política exterior estadounidense.

Eso se ejemplifica por las restricciones a la exportación de ciertos artículos estratégicos o militares al bloque soviético o a otros países que Estados Unidos consideró serían perjudiciales para la política exterior de Estados Unidos durante la Guerra Fría si llegaran a permitirse.

La vinculación de la ECA de 1949 llegó a ser tan importante para la política exterior de Estados Unidos que llevó al Congreso a reforzarla con la Ley de Control de Asistencia de Defensa Mutua de 1951, en la cual se establecía que los programas de ayuda económica y militar (Plan Marshall) podían ser detenidos si las naciones que los recibían no cooperaban en diversas maniobras estratégicas basadas en la ECA.

Es así que en el contexto de la Guerra Fría la ECA fue un medio que condujo a una importante reorientación de la política exterior mediante el control de las exportaciones con el intento de contener al bloque soviético y como respuesta a las amenazas a la seguridad nacional.²¹¹

La Ley de 1949 también identificó varias razones para imponer controles a la exportación, entre las que se utilizarían controles de escasez para evitar la exportación de bienes escasos que tendría un impacto nocivo en la industria estadounidense y la economía nacional. Los controles de política exterior serían utilizados por el presidente para promover la política exterior de los Estados Unidos y atender las cuestiones generales de la estabilidad regional, la garantía de los derechos humanos, el combate al terrorismo y la regulación de tecnología en misiles, y guerras químicas y biológicas, entre otros asuntos, no solo del interés estadounidense sino de la comunidad internacional.

²¹¹CRS (2003). The Export Administration Act: Evolution, Provisions, and Debate. Ian F. Fergusson Analyst in International Trade and Finance Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. Reporte no. RL31832

Con pocos cambios en la amenaza percibida, la Ley de Control de Exportaciones se renovó en gran parte sin enmiendas en 1951, 1953, 1956, 1958, 1960, 1962 y 1965 y con el inicio de la era de la "distensión" entre Estados Unidos y la Unión Soviética a fines de la década de 1960 se llevó a cabo un reexamen y revisión del sistema de control de exportaciones. En este momento, la creciente importancia del comercio para la economía estadounidense y la de sus aliados comenzó a ejercer una presión política significativa para considerar una eventual disminución de los controles de exportación.

Derivado de estas consideraciones, el Congreso aprobó la Ley de Administración de Exportaciones de 1969 para reemplazar Ley de Control de Exportaciones de 1949, pero los cambios menores continuaron estableciendo controles de exportación cada vez menos restrictivos. La ECA volvió a tener ajustes en 1974 y 1977 aunque fueron intrascendentes.

Coincidente con el establecimiento del régimen de control de exportaciones de Estados Unidos de la posguerra fue el establecimiento de una contraparte multilateral que involucró en este tema también a la OTAN. La gran cantidad de tecnología crítica que se estaba transfiriendo de Estados Unidos a los aliados y la creciente capacidad de desarrollo tecnológico de los propios aliados requirió del establecimiento de un régimen de control de las exportaciones a nivel multilateral, que produjo en 1949 el Comité Coordinador de Controles Multilaterales de Exportación (COCOM). Los controles de la COCOM no eran un reflejo de los controles estadounidenses, pero en general reflejaban un nivel uniformemente alto de restricciones.

La disolución de COCOM en 1994 y su reemplazo por Wassenaar y el acuerdo de 1997 también cambiaron significativamente el entorno de control de las exportaciones, ya que el nuevo acuerdo multilateral en la materia tenía una estructura más flexible debido a que los miembros no mantuvieron la autoridad para bloquear transacciones de otros miembros.

El Arreglo de Wassenaar se estableció con el fin de contribuir a la seguridad y la estabilidad en el ámbito regional e internacional, mediante la promoción de la transparencia y de una mayor responsabilidad en las transferencias de armas convencionales y de productos y tecnologías de doble uso, para evitar una acumulación desestabilizadora de estos objetos. El objetivo de igual manera es prevenir que estos artículos lleguen a manos de terroristas. El Arreglo de Waseenaar está actualmente compuesto por 42 países.

Los estados que participantes en Waseenaar buscan, a través de sus políticas nacionales, asegurar que las transferencias de estos artículos no contribuyan al desarrollo o perfeccionamiento de capacidades militares que minen estos objetivos, y que no sean desviados para esos fines por países, grupos o personas.

La ECA fue reescrita por completo en 1979 para dar lugar a la Ley de Administración de las Exportaciones o EAA, la cual se convirtió en la base del sistema de control de exportaciones y de la política exterior de Estados Unidos en años siguientes y se consolidó como la ley que le da autoridad legal al presidente de Estados Unidos para aplicarlas mediante la Oficina de Industria y Seguridad (BIS), perteneciente al Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Tales regulaciones establecen el marco para normar las exportaciones de software, productos básicos potencialmente sensibles y de doble uso como computadoras y tecnología para restringir exportaciones por artículo, país y destinatario.

La EAA definió de manera más clara que el presidente de Estados Unidos pudiera controlar las exportaciones estadounidenses por razones de seguridad nacional, política exterior y/o escasez. Algunos de sus más frecuentes usuarios fueron los presidentes Ronald Reagan y William Clinton, ya que cada uno de ellos creó una emergencia bajo la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (IEEPA) y reautorizaron todas las regulaciones sobre esa base, proceso que sigue vigente hasta el día de hoy.

A pesar de su nueva corta edad, la EAA fue nuevamente enmendada en 1985, de la que se desprendieron algunos ajustes más moderados en la liberalización de mercancías que se produjeron en los últimos años de la Guerra Fría.

El colapso de la Unión Soviética en 1989, un evento parcialmente atribuible en parte a la efectividad de la política estadounidense de control de exportaciones, marcó un cambio dramático en la naturaleza de la amenaza externa a la seguridad que enfrentaba Estados Unidos. Como consecuencia, en administraciones posteriores, el sistema de control de exportaciones redujo su alcance y fue simplificado administrativamente, pero la estructura básica de la ley se mantuvo prácticamente intacta.

En los años noventa y la primera década del siglo XXI muchos legisladores vieron la necesidad de renovar la EAA para mejorar las exportaciones, cambiar el enfoque a amenazas actuales a la seguridad nacional, o aumentar las penas por violaciones, con lo cual se volvería a mostrar la orientación agresiva o dura de esta ley. Sin embargo, el Congreso no pudo acordar medidas para reformarla, con lo cual se mantuvo el proceso de control de las exportaciones durante el periodo 1989 a 1994, año en el cual la nueva legislación se comenzó a invocar como su soporte legal a la IEEPA.

A partir de entonces, los controles de exportación continuaron durante seis años bajo la autoridad de la Orden Ejecutiva No. 12924 del 19 de agosto de 1994, en la que las disposiciones del control de exportaciones quedaron al amparo de la IEEPA como

autoridad legal. Con ello, los controles a la exportación que operan bajo la IEEPA imponen restricciones a la administración de la EAA, con lo cual se convirtió en una derivación más de la TWEA.

El presidente William Clinton en el año 2000 extendió la EAA de 1979 hasta el 20 de agosto de 2001, eliminando temporalmente la necesidad de operar el sistema de control de exportaciones bajo los poderes de IEEPA, por lo cual, desde entonces, el control de exportaciones ha estado operando nuevamente bajo tales disposiciones de conformidad con la OE 13222, emitida el 17 de agosto de 2001.

En el año 2018, la EAA tiene su reestructura más significativa al evolucionar a la Export Control Reform Act (ECRA), que fue promulgada para reemplazar la mayor parte de su contenido y dar una nueva base legal permanente para controlar la exportación de bienes de doble uso y ciertas partes y componentes militares.

La ECRA requiere que el presidente controle la exportación, reexportación y transferencia dentro del país de artículos sujetos a la jurisdicción de los Estados Unidos, ya sea por personas estadounidenses o extranjeras, y también establece que el Secretario de Comercio haga y mantenga una lista de artículos controlados, personas extranjeras y usos finales que se determine que son una amenaza para la seguridad nacional y la política exterior de Estados Unidos.

Esta legislación también pide al Departamento de Comercio que exija licencias de exportación, prohíba exportaciones no autorizadas, determine las reexportaciones y las transferencias dentro del país de artículos controlados; y monitoree los envíos y otros medios de transferencia.

Asimismo, la ECRA mantiene en gran medida el sistema actual codificado en las Regulaciones de Administración de Exportaciones (EAR), las cuales se habían mantenido bajo la IEEPA durante casi 25 años.

La Oficina de Industria y Seguridad (BIS) del Departamento de Comercio continúa administrando el EAR, que contiene el sistema de control de exportaciones de doble uso y la política de licencias para estos artículos y ciertas partes y componentes militares. El perfil de la ECRA siguió siendo el mismo en el sentido de que busca realizar las regulaciones que controlan los artículos de exportación por razones de seguridad nacional, política, o escasez de suministro y mantuvo el vínculo con el compromiso multilateral a través del Acuerdo de Wassenaar.

Aunque los controles de política exterior pueden ser de naturaleza unilateral o multilateral, la EAR sigue controlando unilateralmente elementos con fines antiterroristas, de estabilidad regional, aplicación de sanciones o control del delito.

El EAR también incluye listas de partes sancionadas, denegadas o no verificadas, sujetas a una política de denegación de licencias. También establece procedimientos de concesión de licencias y sanciones civiles y penales por infracciones y, si bien casi todas las exportaciones están sujetas a la EAR, la Lista de Control del Comercio (CCL) establece controles sobre artículos específicos, ya sea de forma multilateral o unilateral. Los países o entidades sancionados están sujetos a una política de denegación para todos los productos, ya sea en la CCL o no.

El CCL actualmente proporciona especificaciones detalladas para aproximadamente 2.400 artículos de doble uso que incluyen equipos, materiales, software y tecnología incluidos datos y conocimientos técnicos que probablemente requieran algún tipo de licencia de exportación otorgada por el BIS, el cual además de administrar la CCL delinea la política y procedimientos de concesión de licencias, clasificación de productos básicos, licencias, solicitudes y procedimientos de resolución de disputas entre agencias.

En 2018, el Congreso aprobó la Ley de Reforma del Control de Exportaciones (ECRA) con lo cual se convirtió en la nueva autoridad estatutaria para aplicar la EAR, sin embargo, varios controles de exportación no se actualizaron, por lo que el Congreso decidió exigir al Presidente que continúe usando IEEPA para continuar implementando las tres secciones de la Administración de Exportaciones.

Es así que a pesar de los cambios experimentados en el control y administración de las exportaciones contenidos en la ECRA, el presidente continúa usando la EAA a través de la IEEPA para reautorizar las lista cada año al igual que las emergencias nacionales mediante la NEA.

<i>Cuadro 4.13 Estados Unidos Lista de Categorías Controladas mediante ECRA 2021</i>
Nuclear Materials, Facilities & Equipment (and Misc. items).
1 – Materials, Chemicals, Microorganisms, Toxins
2 – Materials Processing.
3 – Electronic Design, Development, and Production.
4 – Computers.
5.1 – Telecommunications. 5.2 – Information Security.
6 – Sensors and Lasers.
7 – Navigation and Avionics.
8 – Marine.
9 – Aerospace and Propulsion.

Fuente: CRS R41916 y US Department of Commerce (USDC) Bureau of Industry and Security (BIS), Export Administration Regulations (EAR), Parte 774. <https://www.bis.doc.gov/index.php/federal-register-notice>

<i>Cuadro 4.14 Estados Unidos: Tecnologías Emergentes y Fundacionales controladas mediante EAR</i>
Fabricación de aditivos
Tecnología computacional avanzada
Materiales avanzados
Tecnología de monitoreo avanzado
Inteligencia artificial (AI) y machine learning
Biotecnología
Interfaces de computadoras (Brain-computer interfaces)
Tecnología de análisis de datos
Hipersónicos
Tecnologías de logística
Tecnología de microprocesadores
Tecnología de ubicación, navegación y oportunidad (PNT)
Tecnología de detección e información cuántica
Robótica

Fuente: CRS R41916 y US Department of Commerce (USDC) Bureau of Industry and Security (BIS), Export Administration Regulations (EAR), Parte 774. <https://www.bis.doc.gov/index.php/federal-register-notice>

OTCA 1988 Enmienda de la TA de 1974

Un nuevo ajuste estructural que se le hiciera a la política comercial de defensa vendría con la Ley Ómnibus de Comercio y Competitividad de 1988 (Ómnibus Trade and Competitiveness Act) también conocida por el acrónimo OTCA, la cual estableció los objetivos de negociación de Estados Unidos para la Ronda Uruguay (1986-1993) y con la cual Estados Unidos regresaba temporalmente al enfoque multilateral en las negociaciones.

Estos objetivos en general eran la reducción recíproca de las barreras comerciales, la eliminación de distorsiones y la creación de un sistema aparentemente mejorado de solución de controversias. Más en específico, se detallaron objetivos en áreas como agricultura, servicios, propiedad intelectual e inversión extranjera directa, temas sustanciales para la economía, el comercio y la competitividad de la economía estadounidense.

Otro componente clave de la OTCA fue una enmienda a la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, pues buscó aumentar las exportaciones a través de un conjunto de medidas nacionales, incluida la promoción de la competitividad tecnológica. Asimismo, la OTCA también promovió la competitividad en tecnologías como fue el caso de los programas de asistencia federal dirigidos a programas de investigación de semiconductores y otras manufacturas, así como el establecimiento de medidas en las que los trabajadores se vieran afectados por el aumento de las importaciones.

Esta legislación, promovida por el entonces presidente Ronald Reagan, influyó en la normatividad del GATT, del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá y el TLCAN y serviría también como referencia para las posteriores negociaciones del ALCA. Dados los acontecimientos de principios de la década de los años noventa esta ley entró en una pausa y fue hasta 1994 que el presidente William Clinton la retoma y le da cierta vigencia.

Siguiendo su patrón “librecambista”, la legislación comercial de Estados Unidos se modernizó en esa década con políticas que dejaron un importante legado en términos de decisiones de política comercial con tal de proporcionar un apoyo al desfavorable comportamiento de su competitividad, su comercio y su economía.

El Congreso, por su parte, que fue y sigue siendo uno de los actores más influyentes, reclamaba una política comercial todavía más dinámica intentando abrir mercados, por lo que diseñaron principios y estrategias de negociación hacia un mayor acceso al exterior, así como instrumentos para desalentar y eliminar prácticas desleales contra las importaciones y mejorar con ello el deterioro de su balanza comercial.

Una de esas medidas fueron las restricciones voluntarias a las exportaciones que funcionaron en los años setentas y ochentas como una alternativa a la imposición de cuota de importación al comercio impuesta por un país exportador para evitar restricciones o incluso sanciones más severas como los propios aranceles. El ejemplo más conocido es la limitación de las exportaciones de automóviles japoneses a Estados Unidos en 1981 con lo cual las VER sirvieron como política para evitar una guerra comercial.²¹²

De ahí que, siguiendo con su misma intención de corregir el mismo problema que originó las RVE, los tres rasgos básicos que distinguieron a la OTCA de 1988 fueron la promoción de exportaciones, el mayor acceso a mercados y el control de las importaciones, es decir, el perfil de una política comercial mercantilista: cerrada hacia dentro y abierta hacia fuera tratando con ello de compensar los desajustes competitivos de esos años.

²¹²Vidigal, Geraldo (2019). The Return of Voluntary Export Restraints?: How WTO Law Regulates (and Doesn't Regulate) Bilateral Trade-Restrictive Agreements. *Journal of World Trade*.

Bajo la OTCA, también se da autoridad al Ejecutivo para negociar acuerdos de liberación comercial, ya que en su sección 201 y en la sección 301, referente al imperativo de ganar acceso a los mercados, se promueven exportaciones y se trata de desalentar importaciones conteniendo violaciones a la propiedad intelectual. La importancia de otorgarle al Ejecutivo mayor autoridad para negociar en la OTCA tuvo impacto directo tanto en la OMC como en acuerdos bilaterales.

El objetivo principal de la ley de 1988 era un mayor acceso a los mercados internacionales, alentando a otros países a reducir sus barreras a las importaciones al mismo tiempo que se instruye al Ejecutivo a que obtenga mayores márgenes de reciprocidad y exija mejores y más rápidas soluciones contra prácticas desleales.

De esta forma, se combate a los países superavitarios con Estados Unidos, sin que interesen el superávit comercial estadounidense con otras naciones y se plantea forzar el acceso de productos, servicios e inversiones de Estados Unidos a los mercados externos bajo la amenaza de reducir su ingreso a los países que no abran sus mercados.

La OTCA, que expiraría en 1991, buscaba mediante la Sección 301 aplicar represalias y juzgar unilateralmente si el resto del mundo cumplía con los compromisos comerciales de Estados Unidos o no. Cuando los países y socios comerciales de Estados Unidos ejercían prácticas “no razonables, injustificadas o discriminatorias”, se le concede a su gobierno facultades de juez universal de las prácticas comerciales.

La crisis del multilateralismo y la adaptación de Estados Unidos a su deterioro hegemónico son los dos factores que explican su aproximación a las fórmulas actuales de integración comercial, según esquemas bilaterales o regionales. La trascendencia del dilema del empleo del bilateralismo o regionalismo frente al multilateralismo del GATT y la OMC cobró relevancia en estos tiempos e inclusive cuestionada su viabilidad.

Cuando un país adopta estrategias de integración con Estados Unidos las relaciones con este país pesan más que con el resto del mundo, como factor de atracción. No se concibe el comercio preferencial con Estados Unidos como complemento a las negociaciones multilaterales sino como una reacción defensiva ante las amenazas de proteccionismo.

Los objetivos básicos al negociar acuerdos preferenciales con Estados Unidos son: mantener el acceso a su mercado, promover la diversificación del comercio, prevenir la discriminación y, sobre todo, mejorar las relaciones bilaterales con ese país.

Es igualmente en años previos, al final del segundo mandato de William Clinton en 1997, que la OTCA expira, pero es nuevamente renovada en 1999 por el entonces presidente George W. Bush a quien en ese momento le tocaría negociar el ALCA.

Cuarta Etapa: Negociaciones Bilaterales y Transcontinentales 2005-2016

Derivado del fracaso de las negociaciones para sacar adelante el ALCA y la estrategia de los objetivos básicos establecidos en las legislaciones comerciales desde los años setenta, junto al estancamiento y falta de resultados en el sistema multilateral del comercio, Estados Unidos emprende un nuevo proceso en la orientación de su política comercial hacia la negociación bilateral de acuerdos de libre comercio.

Quienes dirigieron esta dinámica fueron los presidentes George W. Bush en su segundo mandato y el presidente Barak Obama. El primero buscó más acuerdos bilaterales en las Américas y el segundo estuvo más activo en el plano transregional con las negociaciones del Trans Pacific Partnership (TPP) y a nivel multilateral con las negociaciones en diversos temas dentro de las Conferencias Ministeriales de la OMC.

De los cambios que ocurrieron en la política comercial durante la era de Obama, el más notable fue la implementación por parte del Departamento de Comercio de la prueba de "precios diferenciales" en todos los procedimientos antidumping. Este desarrollo sirvió como nueva metodología para saber cómo determinar las medidas anti dumping y montos de cuotas compensatorias.

Si bien la mecánica de la prueba de precios diferenciales resulta compleja, el impacto en los cálculos antidumping benefició claramente a las empresas estadounidenses, pero, por otro lado, este cambio en el cálculo permitió al Departamento de Comercio aplicar tasa cero en circunstancias específicas.

La reducción a cero se refiere a la controvertida metodología de establecer márgenes de dumping negativos en las transacciones de ventas estadounidenses iguales a cero, aumentando así el margen de dumping promedio ponderado general. La reducción a cero fue un componente de la práctica estándar hasta 2012 cuando se derogó.

El Departamento de Comercio adoptó la prueba actual de precios diferenciales en 2013 y desde entonces comenzó a aplicar automáticamente la prueba de precios diferenciales a todas las investigaciones antidumping en curso, en lugar de ser provocado por una alegación de dumping selectivo por parte de la empresa estadounidense solicitante, como se hacía anteriormente.

El otro evento significativo que afectó las regulaciones comerciales correctivas ocurrió poco después de la implementación de la prueba de precios diferenciales, ya que el Congreso aprobó y promulgó la Ley de Extensión de Preferencias Comerciales (ATPA).

También se firmó la ley que contiene las medidas de defensa comercial en el año 2016, denominada Ley para la Facilitación del Comercio e Implementación del Comercio, también conocida como Ley de Facturación Aduanera (American Trade Facilitation and Trade Enforcement Act, (ATFTEA), presentada al Congreso por el Representante de la Cámara de Representantes Mike Bost (Illinois).

El Congresista de Illinois estaba motivado a proponer los cambios después del cierre temporal de una planta de acero que emplea a 2,000 electores en su distrito. La ATFTEA enmendó las leyes existentes para facilitar que las empresas solicitantes probaran el daño ante la International Trade Commission, y extendió la discreción adicional del Departamento de Comercio sobre varios aspectos de la práctica de las soluciones comerciales como la situación particular del mercado.

Y es que la ATFTEA amplió el concepto de una "situación de mercado particular" al permitir que el Departamento de Comercio ignore no solo las ventas en el mercado interno de un exportador extranjero, sino también el costo de producción al determinar si las exportaciones a los Estados Unidos se realizaron a precios de dumping. El Departamento de Comercio determinó que existía una situación particular en el mercado del biodiésel de Argentina e Indonesia y en ambos procedimientos, el DOC ignoró los precios de las materias primas presentadas y utilizó los hechos disponibles adversos para calcular el costo de producción que infló el margen de dumping.

Antes de la aprobación de la ATFTEA, para iniciar una investigación de ventas por debajo del costo, el Departamento de Comercio exigió a la empresa solicitante de los Estados Unidos que presentara alegaciones detalladas que con documentación justificaba que las ventas en el mercado interior se realizaron a precios inferiores al costo de producción.

A falta de una alegación suficiente, el Departamento de Comercio no exigiría a la empresa extranjera que presentara información sobre el costo de producción. De conformidad con la enmienda ATFTEA, el DOC ahora exigía en todas las investigaciones y exámenes antidumping "solicitar la información necesaria" para calcular el costo de producción a fin de determinar si las ventas en el mercado interno se vendieron a precios inferiores al costo de producción o no o bien en qué proporción.

En otras palabras, el Departamento de Comercio exige ahora información sobre el costo de producción en todos los procedimientos, lo que no solo constituye una carga adicional para la empresa que responde, sino que también somete automáticamente al exportador extranjero a la prueba de ventas por debajo del costo del Departamento de Comercio, que potencialmente elimina las ventas en el mercado interno a precios más bajos.

La ATFTEA otorga al DOC mayor discreción para seleccionar entre las posibles tasas de hechos disponibles adversos (AFA) y relaja los requisitos de corroboración. Las tasas de AFA aplicadas son punitivamente elevadas. El Departamento de Comercio está autorizado en virtud de las reglamentaciones comerciales de los Estados Unidos a hacer una inferencia adversa al seleccionar entre hechos que de otro modo estarían disponibles contra empresas que no responden a las solicitudes de información o que no participan en un procedimiento antidumping o compensatorio.

Si bien el aumento del proteccionismo se atribuye al presidente Trump y su mantra de "Estados Unidos primero", la política de la administración Trump de hacer cumplir estrictamente las leyes comerciales de Estados Unidos se basa en la aplicación más estricta que comenzó al final de la era de Obama, como lo demuestran claramente los comentarios del presidente Obama en enero de 2017 como lo demuestran claramente los comentarios del presidente Obama en enero de 2017.

La administración Trump ha capitalizado de manera efectiva las leyes de compensación comercial más fuertes resultantes de los cambios promulgados por el presidente Obama, quien es uno de los muchos fuertemente criticados por el presidente Trump por ser débil en el comercio. Alentadas por la promesa del presidente Trump de tomar medidas enérgicas contra las "trampas" de otros países, empresas estadounidenses han presentado peticiones antidumping destinadas a impedir niveles significativos de importaciones.

El Transpacífico Partnership (TPP) tuvo un origen y un proceso similar al ALCA, ya que inicia con la declaración que contenía la intención de un presidente republicano de su conveniencia para Estados Unidos, pero que a quien realmente tocaría negociar sería a Barak Obama, un presidente demócrata quien durante su doble administración lo apoyaría a lo largo de 8 años.

Efectivamente, una vez que el presidente Barak Obama llega a la Casa Blanca en enero de 2009, una de sus primeras declaraciones fue manifestar su interés por darle continuidad a las negociaciones del TPP, que pocos años antes habían acordado cuatro países del Pacífico Cuatro (P4). El TPP se veía como un acuerdo regional que tendría una amplia base de miembros y los altos estándares de propiedad intelectual.

Es de esta manera que, con la venia presidencial, el TPP se convertiría en uno de los más importantes objetivos de comercio para la administración Obama y el vehículo elegido no solo para continuar con su plan estratégico de expansión económica mediante acuerdos de libre comercio, sino también para fortalecer la presencia tanto política como económica de Estados Unidos en Asia, dados entre otros los conflictos en el Mar del Sudeste Asiático.

En un principio, la iniciativa original no fue bien recibida por los propios países originarios ni tampoco dentro de Estados Unidos, pero poco a poco se fueron sumando a raíz del interés mostrado por países como Japón y Corea del Sur, quienes manifestaron dudas, pero al mismo tiempo decidieron participar al igual que otros países del pacífico como los integrantes del TLCAN, Chile y Colombia.

Justo fue la incorporación de cada vez más naciones y el temor del antecedente por el fracaso del ALCA que las negociaciones de este acuerdo se extendieron debido a la falta de conciliación de intereses, pero que finalmente terminaron a principios del año 2016 y que dados los procesos legislativos de aprobación ya no fue posible aprobarlo y ponerlo en práctica.

Este retraso ya en la administración siguiente derivó por decisión del entonces recién llegado presidente Trump de cancelarlo. Sin embargo, en 2018 los países restantes decidieron seguir adelante con el proyecto y crearon el TIPAT: Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership).

La firma del acuerdo se realizó el 8 de marzo del año 2018 con 11 miembros, entrando en vigor el 30 de diciembre de ese año para seis países que lo ratificaron: Canadá, Australia, Japón, México, Nueva Zelanda y Singapur. El 14 de enero del 2019, comenzó la vigencia para Vietnam. Se esperaba que los cuatro países faltantes lo hicieran en el transcurso del año 2020, pero diversas complicaciones políticas internas además de la pandemia lo impidieron. Los países faltantes son Malasia, Chile, Perú y Brunei.

Dados los cambios de administración presidencial en Estados Unidos, previstos a partir de 2021, se espera que el nuevo presidente Joe Biden decida regresar e incorporarse al TIPAT, lo que evidentemente dependerá del capital político que quiera invertir en ello.

Un elemento más que le genera incertidumbre a este acuerdo es la conformación de la Asociación Económica Integral Regional AEIR, también conocida por sus siglas en inglés como RCEP, liderado por China y debido a que algunos de los países del TIPAT también pertenecen a ambos.

Quinta Etapa 2016-2020 Era Trump

Tal vez el rasgo más distintivo de la administración Trump fue salirse del manejo convencional que por años habían seguido presidente demócratas y republicanos, ya que en la variedad de temas que le tocó enfrentar siempre tuvo un efecto en mayor o menor medida polarizador que hizo que sus políticas y decisiones sigan siendo controvertidas.

Uno de esos temas destacados por su impacto en la economía y el empleo fue sin duda el comercio exterior, área en la que se aplicó la nueva versión del “America First”, que fue utilizada en el periodo de entre guerras y fue uno de los sustentos ideológicos de la mencionada Ley Smoot-Hawley de 1930.

De acuerdo con esta política de "America (Estados Unidos) primero" el presidente Trump buscó durante sus cuatro años de mandato enfrentar el antiguo pero equivocado argumento para combatir el desajuste comercial con el resto del mundo: las prácticas comerciales desleales e injustas con sus socios comerciales.

Esta ruptura con la política comercial liberal tradicional de sus predecesores se señaló claramente durante la campaña y fue aplicada a lo largo de su mandato, teniendo un impacto significativo en aquellas regiones de mayor pérdida de competitividad del sector manufacturero.

En términos de la política comercial, las promesas de campaña se cumplieron, ya que desde las elecciones de 2016 las políticas proteccionistas y el uso de la política comercial como estrategia e instrumento de control y poder fueron una constante. La promesa de cumplir con estas medidas no solo lo impulsaron a ganar, sino que rompió con la moderación en la aplicación de las sanciones contenidas en la legislación de 1974 y sus consecuentes actualizaciones al utilizar también los instrumentos duros de la política comercial.

El presidente Trump se preocupó por el declive de los empleos perdidos en el sector de la manufacturera estadounidense y exigió a sus socios comerciales y proveedores externos políticas comerciales más libres tanto a nivel bilateral, regional como multilateral.

Esta posición fue parte también de una política general de aislamiento en la que Estados Unidos retira su presencia en el escenario multilateral del comercio y del multilateralismo en general al hacer efectiva su salida del Acuerdo de París y de la OMS, acciones que confirmaron su unilateralismo y posicionamiento hegemónico.²¹³

²¹³Idid. Valdés-Ugalde, José Luis (editor) (2020). pp. 29-40.

Y es que el presidente Trump atacó constantemente y de manera agresiva los principios del libre comercio, declarando que "la globalización ha acabado con nuestra clase media". Esto que veía como el origen de los principales males económicos de Estados Unidos, intentaría remediarlo aplicando las secciones 232 y 301 de la Ley de Comercio de 1974 y demás regulaciones duras como la IEEPA, la NEA y la EAA-ECRA.

Como ha sido documentado, el presidente Trump cumplió con sus promesas de campaña y se retiró del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP), obligó a la renegociación del TLCAN, implementó una serie de aranceles bajo las secciones 232 y 301 y la súper 301 de la Ley de Comercio de 1974, principalmente contra China, y aplicó sanciones comerciales a varios países como medida de presión.

La aplicación concreta de estas políticas derivó en una guerra comercial con China que fue escalando por la respuesta a estas medidas por parte del gobierno del país asiático, lo que no solo afectó su relación con este país, sino que también estancó y debilitó el sistema de comercio mundial representado por la OMC, tema de las represalias que si bien está relacionado no forma parte de este análisis.

De esta manera, el presidente Trump concretó su política aislacionista, proteccionista y hegemónica con ayuda de funcionarios conservadores e ideas afines, como fue el caso del representante comercial Robert Lighthizer, un abogado experto en temas comerciales, y Peter Navarro, un crítico de la relación con China y quien fungió como asesor del presidente en temas comerciales. No tan notable pero importante desde la perspectiva de política comercial fue la nominación del ex ejecutivo siderúrgico Wilbur Ross para dirigir el Departamento de Comercio, área responsable de determinar los aranceles antidumping, las cuotas compensatorias y las demás sanciones comerciales: salvaguardas, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

A diferencia de los aranceles implementados por el presidente Trump mediante las secciones 232 y 301 de la Ley de Comercio, las medidas antidumping y de cuotas compensatorias siguieron siendo un componente importante de la política comercial de Estados Unidos que se venía aplicando desde la década de los años setenta.

Tanto los procedimientos antidumping como los mecanismos compensatorios se aplicaron a petición y reclamo de empresas estadounidenses, en las que se alegó daño debido a importaciones subvencionadas o con precios desleales. Dependiendo del resultado del procedimiento de investigación de esos casos que ha llevado a cabo el Departamento de Comercio, se aplicaron derechos antidumping y compensatorios para aumentar el precio

del producto importado a un valor justo de mercado eliminando así la cantidad calculada de dumping o subvención.

Antes de su nombramiento, el secretario Ross era propietario de una empresa de capital con inversiones en una variedad de industrias, incluidas empresas siderúrgicas estadounidenses, algunas de las cuales se beneficiaron de la imposición de aranceles sobre el acero importado. De ahí que el Secretario Ross haya estado familiarizado con las complejidades de las regulaciones contra prácticas desleales de comercio del sector minero metalúrgico, dada su experiencia en la materia, lo que le dio oportunidad de generar el impacto total de las prácticas en los casos del acero y el aluminio.

De hecho, durante 2017, el primer año del mandato del presidente Trump, hubo un aumento significativo en el número de investigaciones en comparación con cualquier año de la administración Obama. El secretario Ross también supervisó las investigaciones antidumping y compensatorias sobre productos de aluminio amparadas en la sección 232, una táctica de presión comercial que no había sido utilizada por el Departamento de Comercio en más de 25 años. El número de iniciaciones se estabilizó en 2018 al ritmo que venían dándose, pero se mantuvo en un nivel históricamente alto durante toda la administración.

Al analizar el uso intensivo de acciones duras de política comercial por parte de la administración Trump, puede verse la continuidad de una tendencia que se desarrolló hacia el final del segundo mandato del presidente Obama, en el que las investigaciones anti dumping y de imposición de cuotas compensatorias aumentaron significativamente. Si bien esta tendencia reflejó las condiciones económicas en ese momento, también se debió en parte a cambios en las regulaciones y prácticas comerciales a nivel aduanero y de supervisión.

Todos los cambios implementados por la administración de Obama beneficiaron a las industrias nacionales, inclinando aún más las leyes de compensación comercial a favor de que las empresas estadounidenses pudieran presentar más solicitudes de investigación, hecho que también ocurrió en la administración Trump.

Esto, en combinación con el aumento en el sentimiento proteccionista y el nombramiento de funcionarios del gabinete de ideas conservadoras y proteccionistas, delineó una administración de políticas comerciales remediales agresivas.

4.5 Sanciones del Poder: Económicas y Comerciales de Estados Unidos en Las Américas (1963-2020)

Siguiendo con nuestro enfoque inicial y principal orientado geográficamente a las Américas, analizamos en este apartado las acciones y sanciones económicas aplicadas por los diferentes presidentes de Estados Unidos, teniendo presente varios periodos; uno de ellos, es el que va de la Iniciativa de las Américas y que representa el punto de partida para las negociaciones hemisféricas del ALCA en 1989 hasta el 19 de enero de 2021 que concluye la administración del presidente Trump.

Si bien en este apartado en algunas ocasiones se hace referencia a los últimos años de la década de los años ochenta o a hechos anteriores, y también se mencionan los acontecimientos de inicios de la siguiente década, es decir, de los años noventa, la mayor parte del análisis enfocado al continente americano va del año 1994 en el cual se dan las negociaciones de la OMC y marca prácticamente su nacimiento, hasta finales de marzo del 2021 esto debido a la disponibilidad de información estadística y cualitativa.

Y es que, si hablamos en sentido formal y deliberado no podemos decir que hay una política comercial continental de Estados Unidos hacia las Américas en esos periodos, pero sí podemos dimensionar la aplicación e influencia en la relación con los diferentes países de la región en los que fueron y han sido aplicadas sanciones económicas y comerciales entre 1963 y 2020, último año este en que se aplicó una medida de coerción o amenaza como un intento de influencia.²¹⁴

Si bien el enfoque cronológico y la dimensión espacial que abordamos previamente se enfoca a un periodo largo de más 30 años, puede verse que en un lapso de tiempo más largo que abarca alrededor de 60 años con la promulgación de la TEA en 1962, que la política exterior-comercial de Estados Unidos hacia los países del continente americano no es una política generalizada o con enfoque geográfico determinado, sino que más bien se orienta a casos concretos de países, sectores o empresas que más bien responden a una lógica específica y que resultan mejor explicados y analizados en base a un criterio de caso particular de objetivos, en función del origen y contexto en el que se dieron, y en gran medida también, a las posibles y diversas consecuencias que pudieron darse cualitativamente y cuantitativamente.

²¹⁴United States Trade Representative (marzo, 2021). 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.

Hemos clasificado en dos grandes tipos las acciones de política exterior-comercial que Estados Unidos ha instrumentado internacionalmente y que también aplica a las Américas: por un lado, están aquellas medidas con un perfil del poder duro-duro como la TWEA, la TEA y su Sección 232, la NEA, la IEEPA, la Sección 301 y Especial 301 así como la EAA-ECRA sobre el control de exportaciones.

En tanto, que el segundo grupo incluye a las políticas, todas ellas de índole comercial que son usadas como instrumentos de defensa, pero al mismo tiempo como una medida de presión para el ejercicio de poder con baja o blanda intensidad. Tal es el caso de la TPA, las medidas antidumping (ADP), las cuotas compensatorias (CVD), las acciones transitorias denominadas salvaguardas (SG), las regulaciones y prohibiciones sanitarias y fitosanitarias (SPS) y los diversos obstáculos técnicos al comercio (TBT) como las normas, los procedimientos aduaneros, las regulaciones de múltiple origen como las medioambientales y las medidas que incluso tienen que ver con los procesos productivos.

Políticas del Poder Duro: TEA Sección 232 y TWEA

La Sección 232 de la TEA de 1962 se ha aplicado en siete ocasiones a países del continente americano entre 1981 y el año 2020 siendo que para el periodo de estudio entre 1989 y 2020 el número se reduce a cinco, en donde cuatro de ellos son casos relativos a metales industriales: hierro, acero, aluminio y uranio. El quinto producto es también un bien del sector de manufacturas metálicas: transformadores y determinadas piezas de acero eléctrico de grano orientado, por lo que Estados Unidos ha tenido más que una orientación geográfica de su política comercial mediante la Sección 232 lo que ha mostrado en una aplicación sectorial y estratégica.

Es importante tener en cuenta que la aplicación de las primeras cuatro medidas y la invocación a temas de seguridad nacional se da en el contexto de la Guerra Fría y por tanto tienen de origen y destino un claro perfil de políticas de poder en los que se consideraba un riesgo tener a proveedores externos de productos o insumos sensibles que pudieran afectar la industria nacional estadounidense dentro de ella la militar y su estrategia de contención y defensa del enemigo.

Sin lugar a dudas el comportamiento y uso de este instrumento ha sido estrictamente en el ámbito de la política comercial y muestra como Estados Unidos la usa como amenaza, estrategia y mecanismo de presión inclusive a países del continente considerados sus socios

comerciales como Canadá y México únicos países a los que han estado dirigidos los casos de la Sección 232, ya que no existe ningún otro caso en América Latina.

La única investigación de la Sección 232 en el periodo de negociaciones del ALCA y durante un largo periodo de más de 30 años, fue el caso del hierro y acero acabado en el año 2001, el cual resultó siendo atípico debido a que es el único no solicitado por una instancia gubernamental del gobierno de Estados Unidos sino por un par de Congresistas demócratas: James L. Oberstar de Minnesota y Bart Stupak de Michigan. En ese entonces, la Oficina de Administración de Exportaciones del Departamento de Comercio realizó las investigaciones y determinó no imponer ninguna sanción a las importaciones provenientes de Canadá, México y Brasil.

Así, en un periodo que va de 1963 a 2016 las investigaciones de la Sección 232 en las que se había involucrado a países de las Américas no solo no habían generado ninguna sanción presidencial efectiva, sino que los cuatro casos que se habían dado en el hemisferio no había ni siquiera terminado siendo positivas.

Desde su promulgación en 1962 la Sección 232 se ha aplicado en 34 ocasiones a nivel mundial siendo el año de 2017 cuando se hace efectiva una sanción por primera vez a países del hemisferio destacando más todavía a los socios comerciales de Estados Unidos en el TLAN como Canadá y México y también por primera vez específicamente en el acero y el aluminio. A China otro país involucrado en este caso se le aplicaron de manera inmediata y sin mediar ninguna investigación aranceles del 25% y 10%, respectivamente.

Inmediatamente después de estos que fueron casos icónicos de la agresividad usada por Estados Unidos en la Administración Trump se iniciaron investigaciones para varios tipos de automóviles: SUV, furgonetas, camiones ligeros, y piezas de automóviles, caso que no ha evolucionado debido a que el Departamento de Comercio no entregó el informe que es requerido para su determinación. Los proyectos de ley presentados en la Cámara y el Senado como parte de una investigación en la que se invoca la Sección 232 requieren la elaboración de un informe de la USITC que contenga entre otros elementos la importancia económica de la fabricación nacional de los productos afectados antes de que el presidente imponga sanciones o restricciones a la importación.

Otro caso reciente de la Sección 232 aplicado a países de las Américas se presentó a inicios del año pasado a transformadores y determinadas piezas de acero eléctrico de grano orientado, el cual fue uno de los cuatro casos promovido por el Secretario de Comercio durante la administración Trump y en el que el país afectado es Canadá ya que con México se logró un acuerdo a principios de noviembre de 2020 y por lo cual fue retirado de las

investigaciones. Hasta el momento no se ha tomado ninguna acción económica o comercial en contra de Canadá por este que es el caso número 32 en la lista de casos totales bajo la Sección 232 de la TEA.

La administración Trump inició otras investigaciones en los que están también involucradas las exportaciones de Canadá. Los casos al respecto fueron grúas móviles y vanadio, ambos del año 2020 y que ordinalmente representan las solicitudes 33 y 34, respectivamente.

A lo largo de su existencia podríamos describir cuatro grandes periodos en la aplicación de la Sección 323 siguiendo como principal criterio las acciones presidenciales resultado de las investigaciones. La primera va del primer caso en 1963 hasta 1972 en donde prácticamente todas las investigaciones estuvieron relacionadas con el petróleo a iniciativa de empresas o asociaciones empresariales, y todas ellas con resultado negativo, es decir, no se aplicó ninguna sanción durante alrededor de esos diez años.

La segunda es una etapa en donde las sanciones son embargos, pagos y elevación de costos en donde los solicitantes fueron tanto Secretarios o el mismo presidente y también organizaciones empresariales o industriales y empresas en lo particular. El periodo va de 1973 a 1983.

Una tercera etapa va de 1984 a 2016 y que es muy similar en los solicitantes que la promueven de la segunda etapa, pero en la que a esa diversidad se agregan congresistas. Sin embargo, todas las acciones promovidas en este periodo que suman nueve no derivaron en la aplicación de sanciones a pesar de que tres ellas resultaron positivas.

Un cuarto periodo es el de la presidencia Trump en donde se promovieron ocho casos la mitad promovidos por el Secretario de Comercio de los cuales cinco resultaron positivos y tres todavía están en proceso de investigación y por tanto vigentes en espera de alguna acción presidencial.

De los 34 casos en los que se ha solicitado la aplicación de la Sección 232 de la TEA a lo largo de casi sesenta años 17 de ellas han sido negativas, 14 de ellas positivas y tres todavía se encuentran en proceso. Dentro de estos casos, los relativos al acero y aluminio con Canadá y México ya fueron resueltos y eliminados los aranceles.

Esto junto a la variedad de sus iniciadores y los resultados en términos de acciones presidenciales la convierte en un instrumento que en cualquier momento puede sin lugar a dudas ser usado para amenazar o intimidar a países de la región; sin embargo, también es importante mencionar que los países afectados han aplicado represalias como mecanismo de defensa frente a estas medidas unilaterales.

Cuadro 4.15. Estados Unidos: Selección de Aplicaciones Positivas de la Sección 232 de la TEA

No. de Aplicación, Asunto de la investigación, Año, Determinación del Departamento del Tesoro, Departamento del Comercio o Acción presidencial, Proclamación
8 Productos del petróleo (1973) Presidente del Comité de Política Petrolera. Determinación Positiva. Transición del sistema de cuotas existente a una tarifa de licencia (Proclamación 4210, 38 FR 9645)
9 Productos del petróleo (1975) Secretario del Tesoro. Determinación Positiva. Se adiciona tarifa suplementaria a la tarifa de la licencia (Proclamación 4341); la tasa se redujo posteriormente a cero (Proclamación 4655).
11 Productos del petróleo (1978) Secretario del Tesoro. Determinación Positiva. Se agregó la tarifa de conservación, pero se encontró que era ilegal y bloqueada por el Tribunal de Distrito en 492 F. Supp. 614.
12 Productos del petróleo procedente de Irán (1979) Secretario del Tesoro. Determinación Positiva. Embargo impuesto al petróleo de Irán el 12 de noviembre de 1979 (Proclamación 4702).
16 Productos del petróleo procedente de Libia (1982). Solicitud Presidencial. Determinación Positiva.
Embargo impuesto al petróleo procedente de Libia el 10 de marzo de 1982 (Proclamación 4907).
17 Máquinas-herramienta para corte y conformado de metales (1983) Asociación Nacional de Constructores de Máquinas-Herramienta. Determinación Positiva. Se aplazó una decisión formal sobre el caso de la Sección 232 y en su lugar buscó acuerdos de restricción voluntaria a partir de 1986 con proveedores extranjeros líderes y desarrolló un plan nacional de programas para ayudar a revitalizar la industria. Revise Declaración sobre la industria de la máquina herramienta", 20 de mayo de 1986 del presidente Ronald Reagan. Para un anuncio de los acuerdos de restricción voluntaria con Japón y Taiwán, consulte la "Declaración sobre la Revitalization of the Machine Tool Industry", 16 de diciembre de 1986. El acuerdo se modificó en 1991 y se extendió hasta diciembre de 1993 (véase el presidente de los EE. UU. (GHW Bush), "Declaración del secretario de prensa Fitzwater sobre la extensión de los acuerdos voluntarios de restricción de máquinas herramienta con Japón y Taiwán", 27 de diciembre de 1991).
19 Productos del petróleo (1987) Comité Nacional de Seguridad Energética. (industry group). Determinación Positiva. Ninguna acción fue tomada.
24 Petróleo crudo y derivados del petróleo (1994). Asociación Petrolera Independiente. Determinación Positiva. Ninguna acción fue tomada.
25 Petróleo crudo (1999). Secretario de Comercio. Determinación Positiva. Ninguna acción fue tomada. (En las investigaciones de 1987, 1994 y 1999 sobre el petróleo y el petróleo crudo, el Departamento de Comercio determinó que ciertas importaciones de petróleo amenazaban con afectar la seguridad nacional, pero no recomendó que el Presidente usara su autoridad para ajustar las importaciones. Al no actuar, el Presidente siguió la recomendación del Departamento de Comercio en estas tres investigaciones. En el informe de 1989, el Departamento de Comercio no recomendó que el Presidente ajustara las importaciones utilizando cuotas, tarifas o aranceles bajo la autoridad de la Sección 232 porque tales acciones no serían "rentables y, a la larga el ejecutar podrían perjudicar en lugar de mejorar la seguridad nacional ". En las investigaciones de 1994 y 1999 sobre las importaciones de petróleo, el Departamento de Comercio descubrió que los programas y actividades gubernamentales existentes relacionados con la seguridad energética eran más apropiados y rentables que los ajustes de importación. ¹
27 Acero (2017) Secretario de Comercio. Determinación Positiva. Se impusieron aranceles del 25% a las importaciones de acero, de todos los países, con una excepción inicial para Canadá y México, con otras posibles excepciones futuras (Proclamación 9705) En marzo de 2018 Estados Unidos inicia la imposición de aranceles y 14 meses después en mayo de 2019

<p>anunció un convenio con Canadá y México para eliminar los aranceles de la Sección 232 para las importaciones de acero, en reciprocidad, se anunció también la quita de todos los aranceles impuestos que se habían impuesto a productos estadounidenses como represalia. (Países afectados: China, Canadá y México)</p>
<p>28 Aluminio (2017) Secretario de Comercio. Determinación Positiva. Impuso aranceles del 10% a las importaciones de aluminio, de todos los países, con una excepción inicial para Canadá y México, con otras posibles excepciones futuras (Proclamación 9704). En marzo de 2018 Estados Unidos inicia la imposición de aranceles y 14 meses después en mayo de 2019 anunció un convenio con Canadá y México para eliminar los aranceles de la Sección 232 para las importaciones de acero, en reciprocidad, se notificó también la quita de todos los aranceles impuestos que se incluyen impuesto a productos estadounidenses como represalia. (Países afectados: China, Canadá y México).</p>
<p>29 Automóviles incluyendo SUVs, vans and camiones ligeros, y autopartes (2018). Secretario de Comercio. Determinación Positiva. Encargada al UST negociar con la Unión Europea (UE), Japón y otros para resolver la amenaza a la seguridad nacional (Proclamación 9888). Países afectados; China, Canadá y México).</p>
<p>30 Minerales y productos de uranio (2018). Compañías mineras de uranio de Estados Unidos (UR-Energy and Energy Fuels). Determinación Positiva. El presidente Trump no estuvo de acuerdo con las conclusiones del Departamento de Comercio y se estableció el Grupo de Trabajo de Combustible Nuclear de Estados Unidos para desarrollar recomendaciones para reactivar la industria nacional. Para más detalles revisar el "Memorando sobre el efecto de las importaciones de uranio en la seguridad nacional y establecimiento del Grupo de trabajo de combustible nuclear de Estados Unidos", (12 de julio de 2019) Países afectados: Kazajistán, China, Australia y Canadá).</p>
<p>31 Esponja de titanio (2019). Titanium Metals Corp. Determinación Positiva. El presidente no estuvo de acuerdo con las conclusiones del Departamento de Comercio, pero no restringió las importaciones. Se estableció un grupo de trabajo con Japón para garantizar el acceso a la esponja de titanio. Para más detalles revisar el "Memorando sobre el efecto de las importaciones de esponjas de titanio en la seguridad nacional", 27 de febrero de 2020. Países afectados: China, Japón y Rusia).</p>
<p>32 Transformadores y determinadas piezas de acero eléctrico de grano orientado (2020). Secretario de Comercio. Vigente sin ninguna acción tomada al momento. Países afectados: Canadá, México y Corea del Sur.</p>
<p>33 Grúas móviles (2020). Manitowoc Company, Inc. Determinación en proceso sin ninguna acción tomada al momento. Países afectados: Alemania, Austria y Japón).</p>
<p>34 Vanadio (2020). AMG Vanadium and U.S. Vanadium Association. Vigente sin deermiación tomada y sin ninguna acción tomada al momento. Países afectados: Sudáfrica y China</p>

¹ Véase también Departamento de Comercio (1989). El efecto de las importaciones de petróleo crudo y productos refinados del petróleo en la seguridad nacional. Recuperado desde <https://www.bis.doc.gov/index.php/formularios-documentos/sección-232-investigaciones/78-petróleo-crudo-y-productos-del-petróleo-1989/archivo>.

Fuente: Elaboración propia con datos de CRS (2020). The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. R45249.

National Emergency Act de 1976

De las 36 declaraciones de emergencia nacional declaradas por los diferentes presidentes de Estados Unidos desde 1976 solamente 6 hacen referencia explícitamente a casos en el continente americano tres de los cuales se dieron en la década de los noventa y

que al día de hoy expiraron: Nicaragua (1985), Panamá (1988), Haití (1991). Y quedan vigentes dos: Venezuela (2015) y Nicaragua (2018) el más reciente.²¹⁵

El sexto caso es interesante ya que se refiere al Muro de la frontera sur de Estados Unidos en el que se realizó la declaratoria de emergencia nacional por tal motivo en el año 2019 pero que el Congreso desaprobó con las facultades obtenidas en la ENA de 1976.

Cuadro 4.16. Estados Unidos: Emergencias Nacionales declaradas de conformidad con la NEA (Seleccionadas y Vigentes destacando los casos en las Américas) 1979-2020

Título de las Órdenes Ejecutivas (OE) o Declaración de Emergencias Nacionales de conformidad con la NEA (DNEA)*	
1. OE/DNEA: Bloqueo de propiedad del gobierno iraní	Fecha: 1979 Estatus: Vigente
2. OE/DNEA: Prohibición del comercio y otras transacciones que involucran al gobierno de Nicaragua	Fecha: 1985 Estatus: Expiró (1990)
3. OE/DNEA: Prohibición de ciertas transacciones con respecto a Panamá	Fecha: 1988 Estatus: Expiró (1990)
4. OE/DNEA: Prohibición de ciertas transacciones con respecto a Haití	Fecha: 1991 Estatus: Expiró (1994)
5. OE/DNEA: Suspensión de la Ley Davis-Bacon del 3 de marzo de 1931, dentro de un área geográfica limitada en respuesta a la emergencia nacional causada por el huracán Andrew (sin citar IEEPA)	Fecha: 1992 Estatus: Expiró (1993)
6. OE/DNEA: Declaración de emergencia nacional con respecto a la pandemia de influenza H1N1	Fecha: 2009 Estatus: Expiró (2009)
7. OE/DNEA: Bloqueo de propiedad de organizaciones criminales transnacionales	Fecha: 2011 Estatus: Vigente
8. OE/DNEA: Bloqueo de propiedad y suspensión de entrada de ciertas personas que contribuyen a la situación en Venezuela	Fecha: 2015 Estatus: Vigente
9. OE/DNEA: Bloqueo de la propiedad de determinadas personas que participan en importantes actividades maliciosas habilitadas para el ciberespacio	Fecha: 2015 Estatus: Vigente
10. OE/DNEA: Bloqueo de la propiedad de personas involucradas en graves abusos de derechos humanos o corrupción	Fecha: 2017 Estatus: Vigente
11. OE/DNEA: Imposición de ciertas sanciones en caso de injerencia extranjera en una elección en Estados Unidos	

²¹⁵CRS (2021). National Emergency Powers. Reporte no. 98-505. Recuperado desde <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-505>

Fecha: 2018 Estatus: Vigente
12. OE/DNEA: Bloqueo de propiedad de ciertas personas que contribuyen a la situación en Nicaragua
Fecha: 2018 Estatus: Vigente
13. OE/DNEA: Declaración de emergencia nacional relacionada con la frontera sur de los Estados Unidos (sin citar IEEPA)
Fecha: 2019 Estatus: Vigente
14. OE/DNEA: Asegurar la cadena de suministro de servicios y tecnologías de la información y las comunicaciones
Fecha: 2019 Estatus: Vigente
15. OE/DNEA: Bloqueo de bienes y suspensión de la entrada de determinadas personas que contribuyen a la situación en Mali
Fecha: 2019 Estatus: Vigente
16. OE/DNEA: Bloqueo de propiedad y suspensión de la entrada de determinadas personas que contribuyen a la situación en Siria
Fecha: 2019 Estatus: Vigente
17. OE/DNEA: Declaración de emergencia nacional relacionada con el brote de la enfermedad del nuevo coronavirus (COVID-19) 13/03/2020 En curso 9994 (sin citar IEEPA)
Fecha: 2020 Estatus: Vigente
18. OE/DNEA: Asegurando el sistema de energía eléctrica de los Estados Unidos
Fecha: 2020 Estatus: Vigente
19. OE/DNEA: Bloqueo de la propiedad de determinadas personas vinculadas a la Corte Penal Internacional

* Los sombreados indican emergencias declaradas de conformidad con la NEA pero que no invocan IEEPA. Fuente: CRS (2021). National Emergency Powers. Reporte no. 98-505.

Una de estas declaraciones vigentes es la que hiciera el presidente Barak Obama en 2015 bloqueando y suspendiendo la entrada de ciertas personas que se consideran contribuían a la situación de crisis en Venezuela y la segunda exactamente por el mismo motivo, pero en 2018 en Nicaragua. Los casos que han sido declarados sin efecto son el mencionado caso del Muro por el presidente Trump.

International Economic Emergency Powers Act (IEEPA, 1976)

Un tercer instrumento que podemos identificar con un claro perfil de políticas del poder aplicado a las Américas es sin lugar a duda la Ley de Poderes Económicos para Emergencias Internacionales (IEEPA), la cual fue actualizada y revivida recientemente por la Administración Trump con el fin de alcanzar sus objetivos reeleccionistas.

Una de las características destacadas de esta “nueva IEEPA” es que anteriormente su aplicación se orientaba a gobiernos de naciones con las que se tenían diferentes tipos y grados de fricción y conflicto, pero que ahora se usa por temas diversos y también diferentes tipos de agentes que se consideran amenazas contra la seguridad nacional, organizaciones criminales transnacionales y líderes en gobiernos elegidos antidemocráticamente y otras medidas para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva, prohibir transacciones con terroristas, bloquear propiedades y prohibir transacciones económicas, financieras y comerciales.

Como tal, IEEPA puede ser una fuente de autoridad para que el presidente imponga rápidamente una tarifa o alguna otra sanción porque emana de la ENA y como tal es uno de sus 136 poderes disponibles vigentes el cual resulta ser el más usado de ellos entre 1976 y el año 2021, ya que desde entonces se ha venido aplicando de manera constante a excepción de tres años en un periodo de 45 años: 1982, 1986 y 1989.

La IEEPA, a diferencia de la Sección 232, es un instrumento más expedito, ya que no tiene las mismas restricciones de procedimiento e investigación; sin embargo, dentro de estas diferencias, destaca que la implementación de los poderes de la IEEPA contiene restricciones políticas impuestas por el Congreso que pueden también llevar a su rechazo.

Debido a que no se requiere ninguna investigación como en el caso de la Sección 232, la IEEPA puede ser invocada en cualquier momento como respuesta a una emergencia nacional o en respuesta a una situación de amenaza inusual y extraordinaria, que tenga su origen parcialmente o en su totalidad fuera de Estados Unidos.

Estas condiciones de excepcionalidad para que pudiera aplicarse aparentemente se cumplieron recientemente cuando el 30 de mayo de 2019 el presidente Trump anunció su intención de utilizarla para imponer y aumentar gradualmente un arancel del cinco por ciento a todos los bienes importados de México hasta que "la crisis de la migración ilegal se alivie mediante acciones efectivas tomadas por México". Se dijo que se implementaría a partir del 10 de junio de 2019, con aumentos del cinco por ciento cada mes subsiguiente hasta llegar al 25%. Así, sin mediar ninguna negociación el presidente Trump realizó tanto una declaratoria de emergencia nacional mediante ENA y al mismo tiempo firmó la Orden Ejecutiva 9844.

De esta manera el presidente Trump hacía la declaratoria de emergencia nacional tratando de invocar a la IEEPA: “La situación actual en la frontera sur presenta una crisis humanitaria y de seguridad fronteriza que amenaza los intereses fundamentales de la seguridad nacional y constituye una emergencia nacional. La frontera sur es un importante

punto de entrada para delincuentes, pandilleros y narcóticos ilícitos. El problema de la migración ilegal a gran escala a través de la frontera sur es de tiempo atrás y, a pesar del ejercicio del poder ejecutivo de las autoridades legales existentes, la situación ha empeorado en ciertos aspectos en los últimos años. En particular, se ha observado un fuerte aumento en el número de unidades familiares que ingresan y buscan ingresar a los Estados Unidos y la imposibilidad de proporcionar un espacio de detención para muchos de estos extranjeros mientras sus procedimientos de expulsión están pendientes. Si no son detenidos, estos extranjeros a menudo son liberados en el país y, a menudo, son difíciles de sacar de los Estados Unidos porque no se presentan a las audiencias, no cumplen con las órdenes de expulsión o son difíciles de localizar. En respuesta a la directiva en mi memorándum del 4 de abril de 2018 y posteriores solicitudes de apoyo del Secretario de Seguridad Nacional, el Departamento de Defensa ha brindado apoyo y recursos al Departamento de Seguridad Nacional en la frontera sur. Debido a la gravedad de la situación de emergencia actual, es necesario que las Fuerzas Armadas brinden un apoyo adicional para enfrentar la crisis.

Ahora, por lo tanto, yo, Donald J. Trump, por la autoridad que me confieren la Constitución y las leyes de los Estados Unidos de América, incluidas las secciones 201 y 301 de la Ley de Emergencias Nacionales por la presente declaro que existe una emergencia nacional en la frontera sur de los Estados Unidos, y que se invoca la sección 12302 del título 10 del Código de los Estados Unidos y se pone a disposición (...) de los Secretarios de los departamentos militares correspondientes, sujeto a la dirección del Secretario de Defensa en el caso de los Secretarios de Ejército, Armada y Fuerza Aérea, para otorgar autoridad adicional al Departamento de Defensa para apoyar la respuesta del Gobierno Federal a la emergencia en la frontera sur, por la presente declaro que esta emergencia requiere el uso de las Fuerzas Armadas y, de conformidad con la sección 301 de la Ley Nacional de Emergencias que la autoridad de construcción prevista en la sección 2808 del título 10, Código de los Estados Unidos sea invocada y se ponga a disposición, según sus términos, al Secretario de Defensa y, a discreción del Secretario de Defensa, a los Secretarios de los departamentos militares”.²¹⁶

Esta acción era la manera formal en la que el entonces presidente Donald Trump intentaba justificar el financiamiento del Muro en la frontera con México y en el que

²¹⁶Executive Office of the President (2019). Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States. Federal Register 84(34) pp. 4949-4950. Recuperado desde: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-02-20/pdf/2019-03011.pdf>

políticamente intentaba responsabilizarlo del problema migratorio por no contener el flujo de migrantes de origen Centroamericano, principalmente de hondureños y salvadoreños.

El 7 de junio de 2019, el presidente Trump anunció que los aranceles quedaban suspendidos debido a que se había llegado a un acuerdo para hacer cumplir la política “Quédate en México” (Remain in Mexico) también conocida como de Protocolos de Protección Migratoria (MPP) y que generó una gran controversia tanto en Estados Unidos como en México e internacionalmente, ya que ello significó de facto que México aceptará ser la figura conocida como Tercer País Seguro.

La intención de activar la IEEPA por primera vez a un país socio comercial se explicaba por la ineffectividad de la política migratoria por contener esos flujos y como parte de las medidas que la administración Trump intentaba realizar: El 21 de marzo de 2020 el Presidente, de conformidad con el Título 42 de la Sección 265 del Código de los Estados Unidos, determinó que debido a la existencia de COVID-19 en México y Canadá, existe un grave peligro de que se siga introduciendo COVID-19 en los Estados Unidos; que la prohibición de la introducción total o parcial de personas o bienes de México y Canadá se requiere en interés de la salud pública. La aplicación de esta nueva medida sería la Oficina de Aduanas y Control Fronterizo conocida por sus siglas en inglés como Customs and Border Protection (CBP) que se encargaría de detener y expulsar la entrada de ciertas personas que potencialmente representarían un riesgo para la salud, ya sea en virtud de estar sujetas a restricciones de viaje previamente anunciadas o porque ingresaron ilegalmente al país para eludir las medidas de detección médica.

Como tal, la IEEPA se ha aplicado en 18 ocasiones a países de las Américas que han involucrado únicamente a 5 de las 35 naciones de las Américas. El caso migratorio descrito no está considerado como tal, ya que nunca fue invocado formalmente mediante la firma de una Orden Ejecutiva y solamente quedó en una amenaza, pues el gobierno mexicano se comprometió a tomar inmediatamente las medidas necesarias para detener el flujo migratorio hacia Estados Unidos.

Haití, del que hablaremos en detalle un poco más adelante, es el país el que más Órdenes Ejecutivas (OE) ha acumulado en las Américas, con un total de 8 de las cuales ninguna sigue vigente. Le sigue Venezuela, país del que también hablaremos, con un total de 6 OE, país en las que por el contrario todas se encuentran vigentes al día de hoy. Mucho más atrás en ese top tres se ubica Nicaragua con 2 OE, una de ellas vigente y la otra expiró. Los otros dos casos restantes son uno de Colombia, actualmente vigente por el tema relativo a tráfico de narcóticos, y Panamá, también solamente con una de ellas ya sin efecto.

Las OE afectando a estas naciones del continente americano representan el 10.6% del total de las que Estados Unidos ha aplicado mediante IEEPA a lo largo de su historia y que en total suman 169 y entre las que se incluye la más reciente aplicada a Myanmar antigua Birmania (Burma) por el reciente golpe militar del 1 de febrero del año 2021.

Vistos estos datos por Administración, resulta que es Barak Obama el que más OE firmó a nivel mundial, con un total de 44 en su periodo de 8 años promediando 5.5 cada 12 meses; muy cerca le sigue la Administración del presidente Trump con 21 OE totales y que promedian 5.25 por año en un lapso de cuatro años; y en un tercer lugar con 33, la Administración del presidente George W. Bush promediando 4.5 por año a lo largo de su mandato de 8 años.

Destaca que fue en las Administraciones de William Clinton, con 7, en las que se aplicó un mayor número de OE a países de las Américas, de las cuales 6 fueron a Haití y una a Colombia. En segundo lugar, está la Administración de Donald Trump, con 6 OE bajo IEEPA de las cuales 5 fueron dirigidas a Venezuela y una a Nicaragua, estando todas estas aún vigentes junto con el caso de Colombia, con lo cual en el continente americano hay en total 7 casos vigentes bajo IEEPA. En estos no consideramos la IEEPA por el tema del muro, ya que como mencionamos, no generó una Orden Ejecutiva.

Dentro de esta tendencia destaca que en el periodo de la Administración de George W. Bush entre 2001 y 2008 y habiendo emitido 36 OE ninguna de ellas haya sido aplicada en países del continente lo que muestra el cuidado y atención de evitar conflictos económicos y comerciales nuevos que pudieran verse como actos de rudeza innecesaria que eventualmente pudieran afectar las complicadas y delicadas negociaciones del ALCA durante su mandato.

A excepción de los presidentes Jimmy Carter y del recientemente mencionado caso de George W. Bush, los presidentes de Estados Unidos han invocado a la IEEPA al menos en un caso a países de las Américas.

En esa descripción entra el caso Haití del año 1991, cuando el Congreso de Estados Unidos ordena al presidente el uso de la IEEPA como parte de un esfuerzo para la recuperación de activos desviados ilegalmente por el gobierno anterior del entonces presidente Jean Claude Duvalier (1971-1986). Esa disposición del gobierno estadounidense establecía que: “El Presidente ejercerá las facultades otorgadas por la sección 203 de la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional para ayudar al Gobierno de Haití en sus esfuerzos por recuperar, a través de procedimientos legales, activos que el Gobierno de Haití alega fueron robados por el ex presidente vitalicio Jean Claude Duvalier y otras

personas asociadas con el régimen de Duvalier. Se considerará que este inciso satisface los requisitos del artículo 202 de esa Ley”.²¹⁷

Al ordenar al presidente que usara la IEEPA en este y otros casos, el Congreso renunció explícitamente al requisito de declarar una emergencia nacional y no se declaró ninguna y solamente se firmó la OE respectiva: 12775.²¹⁸

En cuanto a otros países de la región, los únicos en los que se ha invocado la IEEPA son el caso de Cuba en 1963, cuando todavía era la TWEA, la cual, igual que el caso migratorio, sale de la contabilidad hemisférica y total por estar fuera del periodo que abarca su existencia, es decir, a partir de 1976 que se crea y 1979 cuando se aplica por primera a nivel mundial en contra de Irán por la crisis de los rehenes.

²¹⁷Ibíd CRS (2020)

²¹⁸Ibíd CRS (2020)

Gráfica 4.13A. Estados Unidos: Promedio de duración de Declaraciones de Emergencia Órdenes Ejecutivas citando IEEPA por década

Fuente: Congressional Research Service a Julio de 2020

El primer caso de ejecución de la IEEPA mediante una OE se da en 1985, en el que también se hace declaratoria de emergencia nacional usando la ENA en donde el motivo fue la guerra civil y en el que las medidas fueron prohibir importaciones, exportaciones, tráfico aéreo, y uso de puertos de Estados Unidos.

Recientemente, en el año de 2018, Nicaragua vuelve a ser objeto de la IEEPA debido a la situación de inestabilidad política derivada de la reelección de Daniel Ortega.

La declaratoria de emergencia nacional por este caso fue extendida por un año más el pasado 4 de noviembre del año 2020, en la que se dice lo siguiente: “La situación en Nicaragua, incluida la respuesta violenta del Gobierno de Nicaragua a las protestas que comenzaron el 18 de abril de 2018, y el desmantelamiento y socavamiento sistemático de las instituciones democráticas y el estado de derecho por parte del régimen de Ortega, su uso de violencia indiscriminada y tácticas represivas contra la población civil, así como su corrupción que condujo a la desestabilización de la economía de Nicaragua, continúa representando una amenaza inusual y extraordinaria para la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos. Por esta razón, la emergencia nacional declarada el 27 de noviembre de 2018, debe continuar en vigencia después del 27 de noviembre de 2020. Por lo tanto, de acuerdo con la sección 202 (d) de la Ley de Emergencias Nacionales (50 USC 1622 (d)), estoy continuando por 1 año la emergencia nacional declarada en la Orden Ejecutiva 13851 con respecto a la situación en Nicaragua.”²¹⁹

Con estos casos como ejemplo, se puede afirmar que la aplicación de la IEEPA y la ENA ya sea junto o en lo individual forman parte de las opciones de política exterior del poder que tiene Estados Unidos para coaccionar y lograr objetivos, económicos, políticos y geoestratégicos en el mundo y el continente americano.

El 8 de marzo de 2015, el Presidente Obama emitió la Orden Ejecutiva 13692, declarando una emergencia nacional con respecto a la situación en Venezuela, incluyendo la erosión de las garantías de derechos humanos por parte del Gobierno, la persecución de opositores políticos, la restricción de la libertad de prensa, el uso de la violencia, violaciones a derechos humanos en respuesta a protestas antigubernamentales, arrestos así

²¹⁹Ibid. Executive Office of the President (2020).

como detenciones arbitrarias de manifestantes antigubernamentales, así como la presencia exacerbada de una importante corrupción gubernamental.

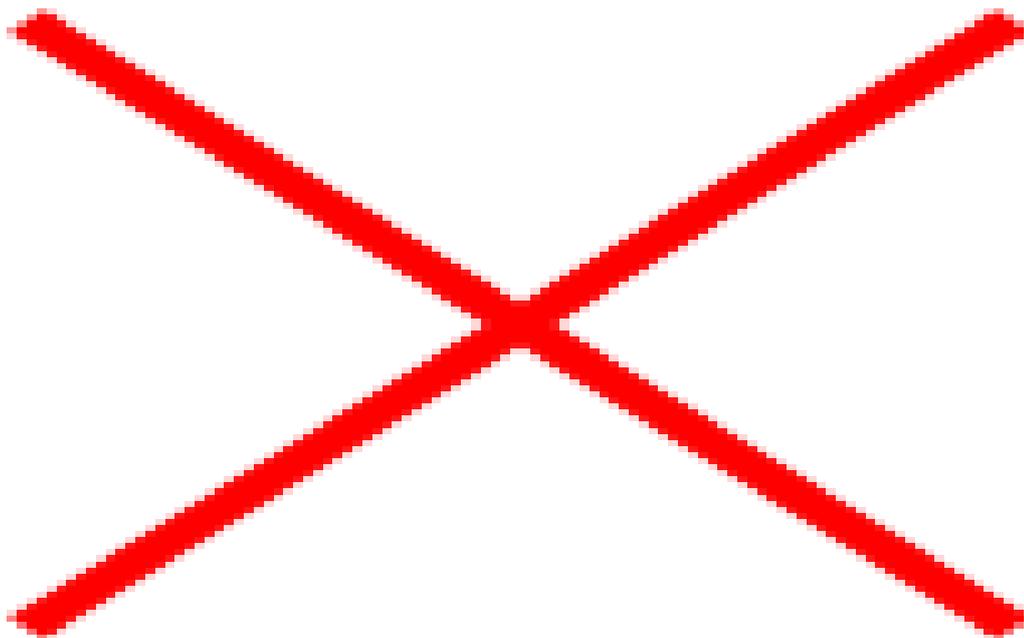
En el año 2017, el presidente Donald Trump tomó medidas adicionales de conformidad con esta emergencia nacional en la Orden Ejecutiva 13808, la cual se ha ido renovando cada año mediante diferentes Órdenes Ejecutivas.

En enero de 2019, la Administración Trump reconoció oficialmente al líder opositor venezolano Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y le permitió acceder a los activos del gobierno venezolano congelados en la Reserva Federal de los Estados Unidos y otras instituciones financieras de los Estados Unidos. La Administración Trump también impuso sanciones adicionales bajo IEEPA para congelar los activos de la principal compañía petrolera estatal venezolana, Petróleos de Venezuela, lo que redujo significativamente los fondos disponibles para el régimen de Nicolás Maduro. El reconocimiento de Estados Unidos puede permitir que el gobierno interino solicite una licencia de la OFAC para acceder a algunos de los fondos congelados de Venezuela.

El 2 de marzo del año 2021, el presidente Joe Biden declaró que se extendería la Orden Ejecutiva 13692 debido a que “las condiciones en esta no han mejorado y que continúan representando una amenaza inusual y extraordinaria para la seguridad nacional y la política exterior de los Estados Unidos”.²²⁰

²²⁰Federal Register (2021) No. 13308.

Gráfica 4.13B Aranceles promedio países seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Los presidentes también han canalizado activos congelados a gobiernos de oposición en casos en los que Estados Unidos continuó reconociendo a un gobierno anterior que había sido destituido por un golpe de estado o reemplazado de una manera no democrática.

Tal fue la situación en Panamá en 1988 después de que el presidente panameño Eric Arturo Delvalle intentó destituir al gobernante militar de facto, en ese entonces el general Manuel Antonio Noriega, quien dejó su cargo como jefe de las Fuerzas de Defensa de Panamá, lo que resultó en la destitución del propio Delvalle por parte de la Asamblea Legislativa panameña. En ese entonces, el presidente Reagan reconoció a Delvalle como el líder legítimo del gobierno e instituyó sanciones económicas contra el régimen de Noriega.

Como parte de estas sanciones, el Departamento de Estado aconsejó a los bancos estadounidenses que no desembolsaran fondos al régimen de Noriega, y Delvalle obtuvo órdenes judiciales que le permitían acceder a esos fondos.

En abril de 1988, el presidente Reagan emitió la Orden Ejecutiva 12635, la cual “bloqueó todas las propiedades e intereses en la propiedad del Gobierno de Panamá que se encuentran en los Estados Unidos. . . o que estén dentro de la posesión o el control de personas ubicadas dentro de los Estados Unidos ”. En junio de ese mismo año, el Departamento del Tesoro emitió regulaciones que ordenaban la mayoría de los pagos del gobierno de los Estados Unidos adeudados a Panamá y todos los pagos adeudados por la

operación del Canal de Panamá a una cuenta de depósito en garantía establecida en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York.²²¹

Una cuenta de depósito en garantía contenía fondos para el pago de los gastos operativos del gobierno de Delvalle. Después de que la invasión estadounidense de Panamá terminó a principios de 1990, el presidente George HW Bush levantó las sanciones económicas contra el país y utilizó algunos de los fondos congelados para pagar las deudas que Panamá tenía con acreedores extranjeros, y los fondos restantes se entregaron al gobierno sucesor de Mireya Moscoso quien tomó las riendas del país después de este periodo de inestabilidad política en septiembre de 1989.

La IEEPA tiene igualmente sus implicaciones políticas, ya que el poder ejecutivo tradicionalmente se ha resistido a los esfuerzos del Congreso que ha buscado otorgar activos extranjeros confiscados a otros países a pagar a los reclamantes estadounidenses que se han visto afectados por alguna de estas situaciones de inestabilidad política.

En la mayoría de ellos, los presidentes ha logrado no solo la declarar la emergencia nacional y la expedición de casi todas las OE asociadas a esos casos, sino que ha impuesto sus condiciones para operar las sanciones sin obtener primero un acuerdo de conciliación con el país en cuestión; sin embargo, los ciudadanos estadounidenses que son víctimas de terrorismo en donde los actos han sido apoyados por el estado que involucra a los estados sancionados, han podido demandar a esos países por daños bajo una excepción a la Ley de Inmidades Soberanas Extranjeras (FSIA) desde 1996.

Para facilitar el pago de sentencias bajo la excepción, el Congreso aprobó la Sección 117 de la Ley de Asignaciones del Tesoro y del Gobierno General que enmendó la FSIA y permitió el embargo y la ejecución contra la propiedad estatal de activos con respecto a las cuales las transacciones financieras están prohibidas o siguen estando reguladas por Sección 5 (b) de la TWEA y la Sección 620 (a) de la Ley de Asistencia Extranjera que autoriza el embargo comercial contra Cuba, o las Secciones 202 y 203 de la IEEPA hoy más vigente que nunca y una potencial amenaza para la frágil estabilidad política en el Centro, Sur y el Caribe del continente.

²²¹Ibíd CRS (2020)

Cuadro 4.17 Estados Unidos Órdenes Ejecutivas (OE) usando IEEPA en las Américas

1. OE No. 12513 (1 de Mayo 1985; 50 FR 18629). Nicaragua (Guerra civil). Declaración de emergencia nacional; prohibición de importaciones, exportaciones, tráfico aéreo y uso de puestos estadounidenses. Revocada mediante OE 12707 (1990)
2. OE No. 12635 (8 de Abril 1988; 53 FR 12134). Panamá (Por representar una amenaza al gobierno de Manuel Antonio Noriega. Declaración de emergencia nacional; bloqueo de activos de Panamá en Estados Unidos. Revocada mediante OE 12710 (1990)
3. OE No. 12775 (4 de Octubre de 1991; 56 FR 50641). Haití (golpe militar). Declaración de emergencia nacional; bloqueo de activos del gobierno de Haití en Estados Unidos y prohibición de transacciones. Revocada mediante OE 12932 (1994)
4. OE No. 12779 (28 de Octubre de 1991; 56 FR 55975). Haití (golpe militar). Bloqueo de activos del gobierno de Haití en Estados Unidos y prohibición de transacciones de comercio exterior: tanto importaciones como exportaciones. Revocada mediante OE 12932 (1994)
5. OE No. 12853 (30 de Junio de 1993; 58 FR 35843). Haití (golpe militar). Bloqueo de activos del régimen prohibición de exportaciones de petróleo, armas y material relacionado. Revocada mediante OE 12932 (1994)
6. OE No. 12872 (18 de Octubre de 1993; 58 FR 54029). Haití (golpe militar). Bloqueo de activos de aquellos que obstaculizan el proceso de democratización. Revocada mediante OE 12932 (1994)
7. OE No. 12914 (7 de Mayo de 1994; 58 FR 24339). Haití (golpe militar). Bloqueo de activos de aquellos militares participantes en el derrocamiento del gobierno en 1991 y prohibición del tráfico aéreo. Revocada mediante OE 12932 (1994)
8. OE No. 12917 (21 de Mayo 21 de 1994; 59 FR 26925). Haití (golpe militar). Prohibición de importaciones. Revocada mediante OE 12932 (1994)
9. OE No. 12920 (10 de Junio 10 de 1994; 59 FR 30501). Haití (golpe militar). Prohibición de ciertas transacciones financieras y exportaciones. Revocada mediante OE 12932 (1994)
10. OE No. 12922 (21 de Junio 21 de 1994; 59 FR 32645). Haití golpe (militar) Bloqueo de activos de ciertos individuos. Revocada mediante OE 12932 (1994)
11. OE No. 12978 (21 de Octubre de 1995; 60 FR 54579). Colombia (Tráfico de narcóticos). Declaración de emergencia nacional; bloqueo de activos y prohibición de transacciones. Renovada anualmente
12. OE No. 13692 (8 de Marzo de 2015; 80 FR 12747). Venezuela (corrupción, estabilidad). Declaración de emergencia nacional y bloqueo de propiedad y negación de visas. Renovada anualmente
13. OE No. 13808 (24 de Agosto de 2017; 82 FR 41155). Venezuela (Sanciones adicionales). Expansión de sanciones basadas en la declaración de emergencia nacional declarada en la OE 13692 del año 2015
14. OE No. 13827 (19 de Marzo de 2018; 83 FR 12469). Venezuela (evasión de sanciones). Prohibición de sanciones, financiamiento, comercio en moneda digital emitida por o en nombre del gobierno de Venezuela. Expansión de medidas basadas en la declaración de emergencia nacional en la OE 13692 de 2015
15. OE No. 13835 (21 de Mayo de 2018; 83 FR 24001). Venezuela (mal manejo económico, corrupción pública, deterioro del orden democrático, crisis humanitaria y de salud pública crisis). Prohibición a estadounidenses de comprar deuda emitida por el gobierno de Venezuela u operar con acciones en las cuales el gobierno posee al menos el 50%. Expansión de medidas basadas en la declaración de emergencia nacional mediante OE 13692 del año 2015
16. OE No. 13851 (27 de Noviembre de 2018; 83 FR 61505). Nicaragua. Bloqueo de propiedad de ciertas personas que contribuyen a la situación en Nicaragua. Vigente
17. OE No. 13857 (25 de Enero de 2019; 84 FR 509). Venezuela. (Medidas adicionales para tratar la emergencia nacional respecto a Venezuela y redefine al “gobierno de Venezuela”). Expansión de medidas basadas en la declaración de la emergencia nacional declarada en la OE 13692 (2015); modifica las OsEs 13692, 13808, 13827 y 13850

18. OE No. 13884 (5 de Agosto de 2019; 84 F.R. 38843). Venezuela. Bloqueo de propiedad del gobierno de Venezuela en Estados Unidos. Expande medidas basadas en la OE 13692 del año 2015

Fuente: elaboración propia

Sección 301 a 310 de la Trade Act de 1974

Las Secciones 301 a 310 contenidas en la Ley de Comercio de 1974 son en lo individual y en conjunto uno de los principales medios legales que ha utilizado el gobierno de Estados Unidos recientemente para aplicar aranceles de manera unilateral bajo el argumento de defenderse de prácticas desleales de comercio internacional.

A pesar de la discrecionalidad en la aplicación de estas medidas, que bien podrían ser consideradas como un claro ejemplo de proteccionismo, se requiere de un proceso de investigación encargado a la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) quien además de las pesquisas determina las acciones y aranceles a imponer.

El mandato a la USTR es claro: responder a prácticas comerciales injustificadas que agobian o restringen el comercio exterior de Estados Unidos y que al mismo tiempo son políticas, actos y/o prácticas, que violan o son incompatibles, con un acuerdo comercial existente o con las reglas del sistema multilateral del comercio que se sustenta en el principio de no discriminación.

Estados Unidos ha utilizado este instrumento del poder duro principalmente para construir casos de supuestas violaciones a las reglas del comercio internacional, armar casos que se han presentado ante el Órgano de Solución de Controversias (OSD) de la OMC, pero también para en sus términos: promover un comercio libre, justo y recíproco.

Y a lo largo de los años los presidentes de Estados Unidos han usado la Sección 301 en varias ocasiones para imponer aranceles como medidas punitivas por estas supuestas violaciones a las reglas del comercio, pero que en la realidad pretenden disminuir los desequilibrios comerciales y competitivos.

A lo largo de estos años ochenta y noventa, la amenaza creíble de imposición de sanciones mediante la Sección 301 y subsiguientes pareció ser la elección de política impulsora que motivó la conducta de los países extranjeros que tenían mucho que perder si se limitaba el acceso al amplio mercado estadounidense.

Y debido a que las sanciones basadas en la Sección 301 se determinan unilateralmente, poco podían hacer los países para influir en el proceso y resistir su determinación negativa. Aceptar el cambio de régimen de los asuntos de propiedad intelectual a la Organización Mundial del Comercio (OMC) se convirtió en una estrategia de los países en desarrollo

para deshacerse de las amenazas y sanciones unilaterales del Especial 301 pero esa estrategia falló debido a que Estados Unidos la siguió imponiendo.

Por si estas presiones no fueran suficientes, la sección 337 de la Ley de Comercio de 1974 declara que la infracción de ciertos derechos de propiedad intelectual legales y otras formas de competencia desleal en el comercio de importación son prácticas ilegales. La mayoría de las investigaciones de la Sección 337 involucran acusaciones de infracción de patentes o marcas registradas. También se pueden afirmar otras formas de competencia desleal, como la apropiación indebida de secretos comerciales, la infracción de la imagen comercial, la falsificación, la publicidad engañosa y las violaciones de las leyes antimonopolio.

La Sección 310 requería que el USTR, dentro de los 30 días posteriores a la presentación del Informe de Estimación del Comercio Nacional sobre Barreras al Comercio Exterior se Identificaran las prioridades de liberalización comercial por lo que se incluyeron las prácticas de países extranjeros que gravaran el comercio utilizando un criterio de prioridad que llevo a la creación de las listas: World List y Priority List.

Se requirió que el USTR iniciara investigaciones de la Sección 301 sobre todas las prácticas prioritarias identificadas para cada uno de los países prioritarios dentro de los 21 días posteriores a la presentación del informe a los Comités de Medios y Arbitrios de la Cámara y de Finanzas del Senado. En sus consultas con el país extranjero, se requirió que el USTR tratara de negociar un acuerdo que dispusiera la eliminación o compensación de las prácticas prioritarias dentro de los tres años posteriores al inicio de la investigación. Este requisito legal, sin embargo, expiró en 1990.

La Sección 301 delega al USTR una amplia autoridad para tomar medidas sujetas a la dirección específica del Presidente, si lo hubiera, para hacer cumplir los derechos de los Estados Unidos en virtud de cualquier acuerdo comercial y abordar ciertos actos, políticas o prácticas de países extranjeros.

Si bien la ley no limita el alcance de las investigaciones, es posible identificar cuatro tipos de conducta de un gobierno extranjero sujeto a la acción de la Sección 301:

Una negación de los derechos de Estados Unidos en virtud de cualquier acuerdo comercial por parte de un país extranjero. Esto incluye: (i) una violación de la disposición de cualquier acuerdo comercial (ii) un acto, política o práctica que sea incompatible con las disposiciones de cualquier acuerdo comercial y (iii) un acto, política o práctica que niega beneficios a los Estados Unidos bajo cualquier acuerdo comercial.

Una acción "injustificable" que "grava o restringe" el comercio de los Estados Unidos. Los actos, políticas o prácticas son injustificables si violan o son incompatibles con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos, e incluyen: pero no se limitan a aquellos que niegan el trato nacional o de nación más favorecida, el derecho de establecimiento a empresas estadounidenses o la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Una acción "irrazonable" que "sobrecarga o restringe" el comercio de los Estados Unidos. Un acto, política o práctica, aunque no necesariamente viola o es incompatible con los derechos legales internacionales de los Estados Unidos no es razonable si es injusto y no equitativo. Los actos, políticas y prácticas que no son razonables incluyen, pero no se limitan a, aquellos que constituyen objetivos de exportación niegan oportunidades justas y equitativas para las empresas estadounidenses.

Muchas de estas acciones, prácticas y políticas fueron mencionadas durante la Administración Trump ya que sirvieron para justificar los incrementos arancelarios a China y otros países, alegando deficiencias en los procedimientos de solución de diferencias de la OMC y la insuficiencia o inexistencia de la aplicación de otras normas de la OMC para atacar prácticas desleales.

Debido a la orientación agresiva que se ha hecho de la Sección 301 en la aplicación de estas medidas comerciales se ha generado también un debate político interno sobre su uso y consecuencias ya que por un lado están algunos miembros del Congreso que las apoyaron en el caso de China, pero otros las han denunciado como las sanciones comerciales unilaterales y como una política indeseable por los costos que ha traído mediante represalias y el consecuente impacto que pudiera tener en el sistema multilateral del comercio.

Los hallazgos de la Sección Especial 301 son por intención y definición determinaciones unilaterales de los Estados Unidos ya que están sujetos a los estándares estadounidenses. Como en la Sección 301 original, las prácticas y políticas extranjeras determinadas en la Sección Espacial 301 no tienen que contravenir ningún acuerdo comercial con los Estados Unidos para que se consideren "irrazonables".

Estados Unidos tampoco debe tener en cuenta el nivel de desarrollo económico de un país al determinar qué es justo o injusto o si es una economía sin un sistema económico de mercado, o en su caso, una desviación radical de las reglas del GATT que promueven el trato diferenciado para los países en desarrollo.

Cuadro 4.18 Estados Unidos: Watch list and Priority List de la Sección Especial 301 del año 1989 y 2020

Priority List
Argelia, Argentina, Chile, China, India, Indonesia, Rusia, Arabia Saudita, Ucrania, Venezuela, (Año 2020)
Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Egipto. Grecia, Indonesia, Italia, Japón. Malasia, Pakistán, Filipinas, Portugal, España, Turquía, Venezuela, Yugoslavia (1989)
Watch List
Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Guatemala, Kuwait, Líbano, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Rumania, Tailandia, Trinidad & Tobago, Turquía, Turkmenistán, EAU, Uzbekistán, Vietnam (2020)
Brasil, India, México, China, Corea del Sur, Arabia Saudita, Taiwán, Tailandia (1989)
Fuente: elaboración propia

El primer uso de la autoridad de sanción unilateral de la Sección 301 en un caso de propiedad intelectual de 1989, que siguió casi al pie de la letra las enmiendas hechas en 1984 que enumeran una falta de protección adecuada de la propiedad intelectual como un motivo potencial para una acción de represalia. En ese entonces, la administración Reagan hizo un uso rápido de esos nuevos poderes al lanzar investigaciones de dos naciones con antecedentes de protección de la industria: Corea y Brasil. En última instancia, cada caso llevó a la aprobación de nuevas leyes de propiedad intelectual en los países seleccionados, lo que marcó la estrategia de finales de la década de los años ochenta como un gran éxito en la percepción de la industria.

En una primera acción de 1985 contra Brasil bajo la Sección 301 Estados Unidos presionó por cambios en su política informática alegando que no se protegían adecuadamente los derechos de autor en el software y como parte de un ataque a la política nacional de sustitución de importaciones de Brasil que favorecía producción nacional de computadoras y software.

En ese momento, no existía ningún acuerdo bilateral o multilateral que obligara a Brasil a otorgar derechos de autor sobre software, pero las amenazas estadounidenses lograron presionar al gigante sudamericano para que modificara su política en 1988. Ya en la década de los años noventa, Brasil en 1991 enmendó su ley de derechos de autor para incluir la protección del software de computadora y se comprometió a eliminar gradualmente sus preferencias de compra locales y solo entonces fue retirado de la lista en 1993.

Una segunda denuncia en 1987 se refería a la falta de protección por patentes de productos farmacéuticos también en Brasil. Al menos otros 50 países denegaron patentes de productos farmacéuticos en el mismo período de tiempo, y Brasil no estaba obligado a otorgar patentes farmacéuticas por ningún compromiso bilateral o multilateral que lo vinculara. Sin embargo, Estados Unidos nuevamente llevó adelante su denuncia mediante

la aplicación de sus brazos jurídicos de coerción: la Sección 301 y la Súper 301 en las que utilizó su autoridad unilateral para imponer sanciones comerciales hasta que cambió su ley.

Brasil respondió con una demanda del GATT impugnando la legalidad de la represalia unilateral. Sin embargo, la queja del GATT nunca se resolvió porque Estados Unidos bloqueó la formación de un panel de solución de controversias. Las sanciones finalmente se levantaron en 1990 cuando un nuevo presidente brasileño prometió revisar su ley para otorgar patentes farmacéuticas.

Un caso 301 de 1985 contra Corea también incluyó quejas sobre la falta de protección de patentes para productos farmacéuticos. Esa queja finalmente terminó con un acuerdo bilateral sobre propiedad intelectual. El acuerdo requería que Corea enmendara sus leyes de derechos de autor y patentes, creando lo que se describió como un modelo para otros acuerdos, incluido el Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual y del Comercio (ADPIC) de la OMC.

Con tales logros Estados Unidos llevó la Sección Especial 301 a la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT en 1988 con la cual se produjo el acuerdo ADPIC. Durante esos primeros años ya con la enmienda de 1988 el gobierno de Estados Unidos utilizó la Sección Especial 301 para presionar a los países a aceptar los ADPIC y castigar a los disidentes.

Durante varios años colocó a muchos de los principales países que se oponían a los ADPIC en el primer Informe Especial 301 de 1989, incluidos Brasil, India, Argentina y Egipto. Dos años más tarde, India, China y Tailandia se convirtieron en los primeros países en ser incluidos en la lista de países extranjeros prioritarios, lo que desencadenó investigaciones de la sección 301.

Brasil fue sancionado con la pérdida de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 1988; Tailandia los perdió en 1989; e India en 1992, todo por las cuestiones relacionadas con las patentes farmacéuticas. Ninguno de los países derogó ningún compromiso multilateral o bilateral con Estados Unidos.²²²

EAA-ECRA

Los controles de exportación se han convertido en una parte importante del debate sobre el liderazgo tecnológico de Estados Unidos y los intentos de otras naciones por obtener esa tecnología ya sea legal o ilegalmente. El Congreso de Estados Unidos aprobó

²²²Flynn S. (2013) What is Special 301? A Historical Primer. Blog de InfoJustice. American University News, Special 301, Trade Disputes.

en 1977 la Ley de Control de Exportaciones (EAA) como parte de un esfuerzo más amplio para revisar la política de comercio e inversión en la que también incluyó la aprobación de la Ley de Modernización de Revisión de Riesgos de Inversión Extranjera (FIRRMA).

Siendo que esta legislación ha sido usada y está enfocada principalmente en sectores de alta tecnología de la revolución industrial 4.0 no tiene una referencia geográfica hacia países de las Américas; sin embargo, el caso más sobresaliente y prácticamente único es Cuba.

<i>Cuadro 4.19 Estados Unidos: Prohibición General No. 6 (Parte 746) de la EAA-ECRA</i>
Cuba
Corea del Norte
Rusia
Crimea región de Ucrania
Irán
Siria

Fuente: Congressional Research Service (CRS)

Para el caso de Cuba la EAR establece disposiciones particulares entre ellas lo siguiente: “En esta parte, las referencias al EAR son referencias al capítulo VII del 15 CFR, subcapítulo C. Esta parte implementa controles de base amplia para los artículos y actividades sujetos bajo esta legislación para implementar las políticas del gobierno de los Estados Unidos y se incluyen dos categorías de controles, uno de carácter general y otro específico para el país caribeño:

(a) Controles integrales. Esta parte contiene o hace referencia a todos los requisitos de licencia del BIS, políticas de licencia y excepciones para países sujetos a embargos generales o sanciones integrales, actualmente Cuba, Irán y Siria. Esta parte es el punto focal para todos los requisitos de EAR para transacciones que involucran a estos países.

(1) Cuba. Todos los artículos de la Lista de Control de Comercio (CCL) requieren una licencia para Cuba. Además, la mayoría de los otros artículos sujetos a la EAR, pero no incluidos en la CCL, designados con el Número “EAR99”, requieren una licencia para Cuba.

La mayoría de los artículos que requieren una licencia para estos destinos están sujetos a una política general de rechazo. Debido a que estos controles se extienden a prácticamente todas las exportaciones, no aparecen en el Cuadro de países en la parte 738 de la EAR, ni se reflejan en la Lista de control del comercio en la parte 774 de la EAR ”.

Cuadro 4.20 Prohibición General No. 8 (Triangulación del comercio a través de estos países) de la EAA-ECRA

Armenia
Azerbaiyán
Bielorrusia
Camboya
Cuba
Georgia
Kazakhstan
Kyrgyzstan
Laos
Mongolia
Corea del Norte
Rusia
Tayikistán
Turkmenistán
Ucrania
Uzbekistán
Vietnam

Fuente: Congressional Research Service (CRS)

Políticas del Poder Blando (Políticas Remediales)

Existe un debate sobre el papel de las medidas comerciales correctivas (remediales) en el comercio en general y en la discusión sobre la agenda de la liberalización mundial. La controversia estriba en que algunos académicos y tomadores de decisiones ven las leyes de remedios comerciales como una forma de gestionar las solicitudes de protección frente a industrias nacionales vulnerables, pero otros ven un franco proteccionismo, pero que al final del día independientemente de su interpretación y uso son por su perfil políticas del poder duro-blando.

Estas políticas remediales permiten a las empresas seleccionar bienes específicos de países, reduciendo así los incentivos para unirse e impulsar aumentos de base amplia de aranceles o cuotas, pero una perspectiva diferente es que los remedios comerciales son un medio alternativo legal para restringir el comercio.

Como hemos identificado, la estrategia de Estados Unidos para establecer sus relaciones económicas y comerciales en los últimos 50 años ha sido imponer sanciones, amenazas, premios y castigos usando una combinación de acciones duras y blandas, sobre todo estas últimas a través de las medidas comerciales correctivas no tan mediáticas como las primeras, pero que sin duda implican en cierto sentido el uso de mecanismos de coerción, negociación e influencia, esto es de poder.

Es de esta manera que sin ser tan vistosas como un embargo o el congelamiento de cuentas de gobiernos, las medidas de protección no arancelarias son el mecanismo que guía las relaciones económicas y comerciales de Estados Unidos con el mundo en el día a día que se aplican con el argumento de remediar prácticas comerciales desleales: medidas antidumping, cuotas compensatorias y en mucho menor medida, salvaguardas.

Este uso cada vez más frecuente de medidas no arancelarias también responde a que desde la creación del GATT inició el proceso de desgravación arancelaria en el mundo por la cual países como Estados Unidos, la Unión Europea y otras naciones tanto industrializadas como economías en transición han visto reducir sus promedios ponderados arancelarios bajos. La excepción son países como Argentina, Brasil e India que todavía hasta el año 2019 siguen teniendo promedios ponderados de dos dígitos.

A continuación, y como parte central e importante de este capítulo y de esta investigación analizamos las más importantes políticas remediales o mecanismos de defensa y coerción de la política exterior de Estados Unidos hacia las Américas. La primera de ellas es la TPA para después continuar con las medidas antidumping, las cuotas compensatorias, las salvaguardas, las medidas sanitarias y fitosanitarias y finalmente los obstáculos técnicos al comercio.

Cuadro 4.21 Estados Unidos: Medidas comerciales correctivas (remediales) establecidas en la Ley de Comercio de 1974

Derechos antidumping. Sección 771 (9) de la Ley de Aranceles de 1930 Investigaciones de la ITA y Artículo VI del GATT (1994)
Derechos (cuotas) compensatorios, Sección 337 y Sección 771 (9) de la Ley de Aranceles de 1930 (prácticas de importación) Investigaciones de la USTIC e ITA y el Artículo VI del GATT (1994)
Medidas de salvaguardia, promulgadas como la sección 201 de la TA de 1974 y el Artículo XIX del GATT (1994)
Medidas de la Sección 301-310, especial 301 y 337 relativa a los Derechos de Propiedad Intelectual de la TA de 1974

Fuente: Elaboración propia con datos de Congressional Research Service

Cuadro 4.22. Estados Unidos: Estrategias comerciales proteccionistas bajo reglamentación Multilateral

Medidas sanitarias y fitosanitarias y las relacionadas con el sector agrícola

Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)

Fuente: Elaboración propia con datos de Congressional Research Service

Trade Promotion Authority (TPA)

Al amparo de la TPA el gobierno de Estados Unidos ha negociado 15 TLCs entre ellos los acuerdos de libre comercio con países del continente como Canadá, México, Chile, Perú, Colombia, Panamá y el CAFTA/DR que involucra también a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana esto es 11 de los 34 países de las Américas.

También como parte de las negociaciones internacionales de Estados Unidos la TPA se ha usado para que el presidente mediante su Representante Comercial (USTR) haya negociado 2 Rondas/Conferencias Ministeriales del GATT/OMC.

En años posteriores el contenido de la Ley de Comercio de 1974 se precisaría con la Ley de Comercio de 2002 y con la cual el presidente George W. Bush tendría las condiciones para la negociación de diferentes acuerdos comerciales como el Acuerdo de Preferencias Andinas de Comercio (ATPA), el Tratado de Estados Unidos con Chile y las negociaciones del ALCA.

La más reciente TPA otorgada al presidente Barak Obama en 2015 expirará el 1 de julio de 2021 y fue usada por el entonces presidente Donald Trump en 2017 para las renegociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá que concluyeron con el T-MEC en 2019. Uno de los puntos en la agenda de la

administración Biden será la solicitud y eventual aprobación de la TPA para las negociaciones de su administración entre 2021 y 2025.

Las provisiones de la TPA también proporcionaron cierto alivio a las empresas estadounidenses por los daños causados por la importación y competencia desleal externa y restablecieron la autoridad del presidente para negociar reducciones arancelarias adicionales a las logradas en las negociaciones multilaterales de la Ronda Tokio (1973-1979) del GATT al tiempo que le proporcionó al presidente capacidad para establecer igualmente negociaciones comerciales de manera bilateral y regional así como de imponer medidas no arancelarias e instrumentos que no habían sido incluidos explícitamente en legislaciones anteriores.

Medidas Antidumping (ADP)

Las leyes de derechos antidumping de Estados Unidos se reforzaron tanto en 1974 como en las leyes comerciales posteriores de esa década en los años de 1977 y 1979 ya que antes de ese periodo los casos habían sido marginales. Desde tiempo atrás las disposiciones antidumping ya existían como el artículo 337 de la Ley de Aranceles de 1930 que disponía una reparación contra las prácticas desleales de comercio, en particular con respecto a la infracción de los derechos de propiedad intelectual, pero la TA de 1974 se fortaleció para remediar esta problemática con tal de prohibir importaciones, emitir órdenes de cese y desistimiento de casos en proceso de investigación, y determinar violaciones y sanciones al no cumplimiento de la ley.

Una concesión arancelaria estadounidense específica tenía que ser la "causa principal" de daño a una industria, lo cual significaba que la concesión había causado más daño que todos los demás factores involucrados en los costos de importación combinados. La Ley de Comercio de 1974 relajó este requisito y bajo el nuevo lenguaje, las importaciones solo eran consideradas cuando causaban daños a la industria.

Esta Ley también eliminó la carga de vincular el daño a una concesión arancelaria o fiscal específica, lo que significó un cambio de orientación importante de la política comercial toda vez que también en el pasado se había considerado como una importante fuente de ingresos.

Las investigaciones y acciones antidumping fueron poco comunes en las décadas posteriores al establecimiento del GATT ya que antes de la década de los años noventa, los Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Australia eran responsables de más del 95%

de las acciones antidumping. Muchos países en desarrollo en ese entonces no tenían leyes y procedimientos antidumping; sin embargo, a partir de esos años ya en el marco de la OMC el número de países con leyes antidumping e instituciones para coordinarlas y aplicarlas se multiplicó. Aproximadamente la mitad de todas las leyes antidumping vigentes en la actualidad se implementaron después de 1990.²²³

La adopción de leyes antidumping y la imposición de medidas ocurren generalmente después de momentos de mayor integración y liberalización del comercio ya que las medidas mitigan el impacto de las nuevas importaciones derivadas de las concesiones arancelarias contenidas en tratados de libre comercio.

En la década de los años noventa con la nueva ola de apertura comercial en el mundo que inicia lentamente en la década anterior muchos países en desarrollo redujeron sus aranceles significativamente después de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales que derivó en la OMC y sus nuevos órganos de gestión de conflictos comerciales.

Con aranceles significativamente más bajos y otros medios disponibles para restringir el comercio, los países en desarrollo comenzaron a usar cada vez más las leyes antidumping y sus respectivas medidas como una estrategia para proteger determinadas industrias donde no podían mantener altas tasas arancelarias promedio.

Por ejemplo, desde su ingreso a la OMC, India, Brasil, China y Argentina han reducido colectivamente sus aranceles en 63% en promedio al compararse una media ponderada aplicada del 17.6% en 1990 para todos los productos hasta el 6.5% en 2019. Al mismo tiempo, esos cuatro países aumentaron drásticamente el uso de medidas antidumping ya que en 1995 tenían 13 medidas en vigor, pero para 2018 ya tenían en conjunto un total de 646 medidas vigentes, un incremento de más del 4,800% en tan solo 15 años.

En la actualidad, Estados Unidos es el país que a nivel mundial más medidas antidumping inicia, investiga y aplica. Hasta final del año 2019 tenía vigentes 388 medidas antidumping, India que en los últimos años ha incrementado significativamente los casos ocupan un segundo lugar mundial con 252 casos vigentes y en un tercer lugar se ubica Turquía con 183 casos.

En las Américas las cuatro grandes economías se ubican más atrás en la lista de países que más medidas antidumping realizan siendo Brasil el que las utiliza mayormente con 161 no muy lejos del tercer lugar mundial. Argentina al año 2019 reportó ante la OMC 102

²²³Casey, Christopher A. (2020). Trade Remedies: Antidumping. Congressional Research Service. Report no. R46296. Recuperado desde: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46296>

casos vigentes en tanto que Canadá 91 casos vigentes y México muy por debajo reportó 76 casos en curso.²²⁴

Por otro lado, también las exportaciones estadounidenses se han convertido cada vez más en un objetivo de las medidas antidumping de varias de las principales economías emergentes como India y China. Estados Unidos ha sido en años recientes un objetivo frecuente de las investigaciones antidumping iniciadas por otros países registradas ante la OMC. Entre 1995 y 2017 fue objeto de 296 investigaciones, 181 (61%) de las cuales dieron lugar a la imposición de medidas antidumping. El mayor usuario de medidas antidumping contra los Estados Unidos es China con 37 y la India en segundo lugar con 30.

En este contexto, aunque los países del continente no han estado exentos de usar las acciones antidumping principalmente ha sido el caso de aquellas naciones más grandes y con las que Estados Unidos tiene un mayor flujo comercial como es el caso de Canadá, México y Brasil.

Sus socios comerciales en el TLCAN ahora T-MEC y pertenecientes a las Américas también han venido también aplicado medidas antidumping contra Estados Unidos tal es el caso de México con 23 y Canadá con 12, los cuales respecto del total se ubican en el cuarto y quinto lugares de países que más sancionan a las importaciones estadounidenses por este medio. Esta tendencia en parte es resultado de la misma liberalización del comercio derivada de la integración y de otra parte puede ser igualmente explicada como una represalia por el uso intensivo de medidas antidumping.

²²⁴Ibid. Office of the United States Trade Representative (2020).

Gráfica 4.14.1 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Gráfica 4.14.2 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Gráfica 4.14.3 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Gráfica 4.14.4 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Gráfica 4.14.5 Países seleccionados: Medias Antidumping Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Pero una cosa son las medidas vigentes y otras las investigaciones antidumping iniciadas, implementadas y aquellas que han sido retiradas. Las investigaciones iniciadas con las que son investigadas pero que no necesariamente terminan en medidas implementadas ya que justo para eso es la investigación: para aprobarlas o rechazarlas. En tanto, aquellas que son retiradas significan cancelaciones a las medidas implementadas ya sea porque vence su plazo, porque se llega a una negociación con los agentes que son acusados de las prácticas desleales o bien porque simplemente termina su plazo.

Para el periodo 1994-2019 Estados Unidos es decir 26 años, inició 626 investigaciones antidumping ocupando el segundo lugar a nivel mundial e implementó 451 medidas en total y retiró 370 casos de su lista de investigaciones. El país más sobresaliente en cada uno de

estos renglones es India que pasó de cero casos al inicio del periodo a ser el primer lugar mundial en investigaciones antidumping iniciadas, implementadas, pero también es el país que más casos ha retirado.

Gráfica 4.15. Estados Unidos: Países seleccionados, Acusaciones recibidas por Medidas Antidumping: Iniciadas, implementadas, retiradas y vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

A nivel internacional las leyes y políticas antidumping también han estado en el centro de decenas de disputas comerciales entre Estados Unidos y diversos países tanto de miembros como no de miembros de la OMC y justo, uno de los más controvertidos temas relacionados tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones encargadas de mediar en los casos de prácticas desleales de comercio como son el Órgano de Solución de Controversias (OSD) y el Órgano de Apelación (OA). El tema a nivel multilateral ha sido uno de los principales objetivos de las críticas de Estados Unidos mediante la oficina del Representante Comercial USTR.

Con respecto a las Américas tenemos que las acciones antidumping no han sido una medida aplicada general y discriminadamente, sino que se ha concentrado en los países con los que se tiene una mayor y diversificada relación comercial.

Si bien, el número de ellas ha estado creciendo a lo largo de los últimos 15 años, también lo es que respecto del total de investigaciones vigentes 33 casos son los que se tienen en total con los países de la región y que representan menos del 10% de los 388 casos totales a nivel mundial que tenía Estados Unidos con alrededor de 54 países hasta finales del año 2019.

Los países más afectados son México con 13 medidas antidumping vigentes a 2019, Brasil con 10 y Canadá con cinco. Más atrás se encuentran Argentina con dos y con una cada uno Chile, Colombia y Venezuela sobresaliendo que el resto de los países del continente americano, es decir, 28 naciones no tienen un solo caso lo que muestra que en realidad no hay política como tal deliberada en términos geográficos para la aplicación de estas medidas de proteccionismo y más bien se trata de acciones caso por caso en países, sectores económicos y mercancías.

Gráfica 4.16. Estados Unidos: medidas antidumping aplicadas a países de las Américas (vigentes a 2019)

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

La medida antidumping más antigua impuesta por Estados Unidos es un caso de cintas sensibles a la presión provenientes de Italia que ha estado en vigor continuamente desde

1977. De las 388 medidas antidumping ya mencionadas que tiene vigentes hasta 2019, unos subgrupos de 75 de ellas fueron aplicadas el siglo pasado, lo que habla de la permanencia que llegan a tener algunos casos particulares.

Estados Unidos es el único entre los cuatro usuarios originales de medidas antidumping que ha aumentado significativamente su uso de medidas antidumping durante las últimas dos décadas. Y a diferencia de los otros tres que son Canadá, la Unión Europea y Australia tiene actualmente el mayor número de medidas antidumping vigentes en su historia pasando de 170 en 1994 a 388 en 2019. Tan solo de un año a otro de 2018 a 2019 que es último disponible del que se tienen registro al momento se sumaron 27 medidas.

Las medidas antidumping tienen ciertas ventajas respecto a sus similares cuotas compensatorias y salvaguardas ya que están sujetas a un estándar más riguroso en el sistema de solución de controversias de la OMC. Específicamente, el Acuerdo Antidumping establece que los grupos especiales de solución de diferencias se limitan a determinar si el establecimiento de los hechos por las autoridades fue correcto y si su evaluación de esos hechos fue imparcial y objetiva. Si es ese el caso entonces un grupo especial no puede revocar la evaluación antidumping, aunque el grupo especial haya llegado a una conclusión diferente.

Además, las medidas antidumping tienen menos probabilidades de crear controversias internacionales que las cuotas compensatorias ya que estas últimas requieren una constatación de que un gobierno extranjero está otorgando una subvención ilícita. Por el contrario, los casos antidumping solo requieren una constatación sobre las prácticas de precios de los productores extranjeros.

En largo plazo, las medidas antidumping suelen ser de menor costo que las salvaguardias ya que en estas últimas según el El Acuerdo de Salvaguardias de la OMC requiere que un país que imponga una medida de salvaguardia se esfuerce por mantener un nivel sustancialmente equivalente de concesiones y otras obligaciones y en caso de incumplimiento de estas compensaciones las represalias se autorizan después de tres años.

De hecho, las medidas antidumping son más fáciles de imponer que las salvaguardias, ya que el Órgano de Apelación de la OMC ha sostenido que las salvaguardias solo pueden utilizarse para gestionar los aumentos repentinos del comercio que fueron imprevistos en el momento en que se negoció una concesión arancelaria.

Cuotas o Derechos Compensatorios (CVD)

Los derechos o cuotas compensatorios son un instrumento de la política comercial no arancelaria de Estados Unidos que junto con los casos antidumping son aplicados para enfrentar las prácticas comerciales desleales que afectan a industrias, empleos y trabajadores por el uso de subsidios y otros apoyos por parte de los países exportadores de mercancías al mercado estadounidense pero que no permitidos dentro de la OMC.

En la mayoría de los casos las autoridades de comercio de Estados Unidos realizan una investigación y en caso de determinar que existen estas prácticas no permitidas aplican una “multa” que en términos de ingresos públicos se clasifican como derechos compensatorios y que son que son equivalentes al monto de la subvención a las exportaciones de las empresas en sus países de origen.

Las autoridades que intervienen en este caso al igual que en las medidas antidumping son por un lado la Comisión de Comercio Internacional (USITC) que determina si una industria ha sufrido un daño y si este es considerable y la Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio (ITA) la cual establece la existencia y el monto del dumping o subsidio.^{225 226 227}

En el año fiscal 2018 fueron 24.2 mil millones de bienes importados que estuvieron sujetos a investigaciones por prácticas desleales de los cuales 2.3 mil millones de dólares fueron recabados mediante la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (Customs Border Protection o CBP) tanto por concepto de sanciones antidumping como (ADP)²²⁸

En este proceso es importante mencionar que La Ley de Aplicación y Protección de 2015 (EAPA) permite a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) investigar si una empresa u otra entidad ha eludido el pago de los derechos antidumping y compensatorios (ADP/CVD) en una investigación.

²²⁵La USITC determina si una rama de producción estadounidense sufre un daño importante o está amenazada con un daño importante, o si el establecimiento de una industria en los Estados Unidos se contrae sustancialmente debido a las exportaciones de un país en el mercado estadounidense.

²²⁶La ITA es la autoridad administradora en el proceso de las investigaciones ya que evalúa la solicitud, decide si iniciar una investigación o no, determina si existe dumping o subvenciones y calcula la cuantía del dumping (margen de dumping) o de la subvención. Si una investigación da como resultado determinaciones afirmativas definitivas tanto por parte de la ITA como de la USITC, la ITA emite una orden antidumping o compensatoria que ordena a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) a cobrar los derechos respectivos.

²²⁷La EAPA es un procedimiento administrativo que involucra a múltiples partes en las que los interesados pueden participar y conocer el resultado de la investigación. También mantiene el debido proceso para la investigación al darles la opción de solicitar revisiones administrativas y judiciales de la determinación de la CBP en cuanto a evasión, la facilitación del comercio y la aplicación de las leyes relativas al mismo.

²²⁸Jones, Vivian C. y Casey, Christopher A. (2021). Trade Remedies: Antidumping and Countervailing Duties. Congressional Research Service. Reporte no. IF10018. Recuperado desde: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10018>

En cuanto a su aplicación las cuotas compensatorias no han sido un instrumento tan extendido y recurrente aplicado por el gobierno de Estados Unidos como sí el caso de las medidas antidumping. Hasta finales de 2019 se tenían vigentes 127 sanciones siendo por mucho el primer lugar a nivel mundial. El segundo lugar es ocupado por Canadá con 28 casos y la Unión Europea en tercero con 18 cuotas compensatorias.

Sin lugar a dudas, en años recientes tanto en la administración Trump como en la administración Obama los casos se incrementaron significativamente al pasar de 53 en el año 2004 a 57 en 2014 alcanzando un máximo de 127 en 2019. Todos estos datos resaltan cuando hace 26 años en 1994 se tenían solamente 22 casos acumulados.

Destaca que hacia los países del continente solo se tengan 7 cuotas compensatorias vigentes de las cuales cuatro son de Brasil, una México, una de Canadá y una más a Argentina. A nivel internacional destacan China en primer lugar por mucho con 66 de los casos vigentes, India con 20 casos y todavía más atrás Turquía con nueve. De hecho, no existe una política geográfica clara ya que la aplicación de estas medias es en prácticamente todos los continentes. A nivel mundial el número de nuevas investigaciones sobre cuotas compensatorias aumentó a 48 en el período que va de julio de 2019 a junio de 2020, en comparación con 37 de julio 2018 a junio 2019. En tanto que en lapso que va de julio 2017 a junio de 2018 se contabilizaron 52 casos en total.

Entre los países que utilizaron más medidas en todo el periodo esto es de julio de 2017 a junio del año pasado (2020) se encuentra Estados Unidos que inició el mayor número de nuevas investigaciones con un total de 67 lo que representó el 49% de todas las iniciaciones durante esos tres años. India, el segundo mayor país que inició investigaciones en ese periodo sumó 21, representando 15% del total, seguido de Canadá con 14 con el 10%. Las investigaciones restantes fueron iniciadas por diez miembros de la OMC diferentes.

Gráfica 4.17. Estados Unidos frente al resto del mundo, Cuotas Compensatorias vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Gráfica 4.18. Estados Unidos Cuotas Compensatorias vigentes aplicadas a países de las Américas vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Medidas de Salvaguarda

Las medidas de salvaguardia se definen como medidas de emergencia con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas copras externas hayan causado o amenacen causar un daño grave a una rama de producción nacional.

Estas medidas en general adoptan la forma de suspensión de concesiones u obligaciones, pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentos de los derechos por encima de los aranceles consolidados o comprometidos ante la OMC por lo que son medidas especiales y consideradas temporales de protección del comercio.

Las salvaguardas están reguladas a nivel multilateral por el Acuerdo sobre Salvaguardias el cual establece normas para la aplicación de estas medidas de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994. Los principios rectores del Acuerdo es que deben ser por un tiempo finito, imponerse cuando se determine que las importaciones causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional competidora y aplicarse de manera no selectiva.

Asimismo, se liberalizarán progresivamente mientras estén en vigor y el país que las imponga debe dar una compensación a los países cuyo comercio se vea afectado, situación que ha desalentado en general su uso. Por consiguiente, a diferencia de las medidas antidumping y las medidas compensatorias, las salvaguardas no requieren una determinación de práctica desleal, una investigación, tampoco un cálculo y deben aplicarse en general bajo el principio de la nación más favorecida, es decir, sin ser discriminatorio.

Debido a estas características es que las salvaguardas no han sido una práctica común aplicada por Estados Unidos a lo largo de su existencia desde 1993 y tampoco lo ha sido a nivel de las Américas o mundial. Para este caso vea el cuadro 4.19.

En los últimos 26 años de 1994 a 2019 Estados Unidos ha aplicado 19 salvaguardas en total, es decir, menos de una en promedio por año y de las cuales están vigentes únicamente dos. Estos casos vigentes datan de enero 2018 cuando el presidente Trump proclamó una medida de salvaguardia de cuatro años sobre las importaciones de ciertas células y módulos fotovoltaicos de silicio cristalino (células solares), y una salvaguardia de tres años para las grandes lavadoras residenciales.

El 14 de mayo de 2018, Corea del Sur solicitó la celebración de consultas de la OMC con Estados Unidos con respecto a las salvaguardias recientes implementadas por Estados Unidos sobre lavadoras y productos solares y, el 16 de agosto, solicitó formalmente que se

establecieran paneles de solución de diferencias. Este caso se encuentra actualmente en estudio.

Misma situación reciente se da El 14 de agosto de 2018 cuando China solicita la celebración de consultas con Estados Unidos sobre la salvaguardia de productos solares caso igualmente es análisis en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Estas salvaguardas, fueron emitidas bajo la Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974 que las regula e impusieron aranceles y cuotas adicionales a las importaciones estadounidenses de estos productos. Las salvaguardias se establecieron sobre la base de las conclusiones de la USTIC (Comisión de Comercio Internacional) la cual estableció que estos productos que se estaban importando a Estados Unidos en cantidades mayores, y que, por lo tanto, son una causa sustancial de daños graves a los fabricantes estadounidenses.

Antes de la Administración Trump, Estados Unidos a través de la USITC llevó a cabo 73 investigaciones de la Sección 201 de las cuales determinó negativamente 32 casos, resultaron 3 votos empatados en los que el presidente aceptó la determinación negativa, pero en los que decidió no conceder ninguna reparación, 14 casos en los que sí se aplicaron las salvaguardas y concedió alivio 26 veces.²²⁹

En 2002, sobre la base de un caso de la Sección 201, el presidente George W. Bush implementó una combinación de cuotas y aumentos arancelarios en varios tipos de importaciones de acero la cual fue impugnada en la OMC. En 2003, los paneles de la OMC determinaron que la medida de salvaguardia era incompatible con las obligaciones de Estados Unidos en la OMC, y el 8 de diciembre de 2003, el presidente Bush puso fin a la medida.

Gráfica 4.19. Estados Unidos Salvaguardas vigentes a 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Por su parte, la sección 201 de la Ley de Comercio de 1974 modificó las disposiciones de la cláusula de escape también conocida como acción de salvaguardia que originalmente proporcionó un recurso para que las industrias nacionales perjudicadas por una reducción en los aranceles la aplicaran temporalmente pero que también había sido muy poco usada. El mecanismo de excepción que se tenía en la Ley de Expansión Comercial de 1962

²²⁹Idid Jones, Vivian C. (2021).

contenía requisitos estrictos para demostrar un daño para aplicarla. Hoy en día sigue siendo un mecanismo prácticamente sin uso.

Cuadro 4.23. OMC: Remedios Comerciales comparativo entre AD, CVD y SG

AD	CVD	SG
Dumping	Subsidios	Aumento de importaciones (No injusto)
Daño material (o amenaza de daño)	Daño material (o amenaza de daño)	Daño profundo (amenaza de daño)
Industria doméstica: productos similares	Industria doméstica: productos similares	Industria doméstica: productos similares o de competencia directa
Específico por país	Específico por país	Independiente de la fuente
No compensatorio	No compensatorio	Compensación puede ser requerida

Fuente: OMC

Medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) y políticas comerciales en contra de barreras comerciales de la agricultura y Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT).

Aunque no forman parte de las medias contenidas en la Ley de Comercio de 1974 las medidas sanitarias, fitosanitarias y obstáculos técnicos se convirtieron en la menos visible, pero al mismo tiempo en la más efectiva y extensiva técnica de proteccionismo.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias (SPS) son las leyes, reglas, normas y procedimientos que emplean los gobiernos para proteger a los seres humanos, los animales y las plantas de enfermedades, plagas, toxinas y otros contaminantes. Los ejemplos incluyen normas de procesamiento de carne y aves de corral para reducir patógenos, límites de residuos de plaguicidas en los alimentos y regulación de la biotecnología agrícola entre muchas otras normas de calidad e inocuidad en la producción y comercialización de productos del sector agrícola.²³⁰

Por su parte, los obstáculos técnicos al comercio (OTC) abarcan los reglamentos técnicos, las normas de producción de productos, los reglamentos ambientales y los procedimientos voluntarios relacionados igualmente con la salud humana y el bienestar animal. Los ejemplos incluyen normas a marcas comerciales y patentes, requisitos de etiquetado, empaque, embalaje y envasado, procedimientos de certificación e inspección, especificaciones de productos y comercialización de los bienes.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias y las TBT comprenden un grupo de normas complejas muy diversas, pero al mismo tiempo convergentes, así como políticas internas

²³⁰CRS (2014). Sanitary and Phytosanitary (SPS) and Related Non-Tariff Barriers to Agricultural Trade. Report no. R43450. Recuperado desde: https://www.everycrsreport.com/files/20140331_R43450_bc0ddf152840cf6cd355003069b992408465d1af.pdf

basadas en normas que los países utilizan para regular los mercados, proteger a sus consumidores y preservar los recursos naturales.²³¹

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), las medidas sanitarias y fitosanitarias y OTC se han convertido en las preocupaciones más importantes para los exportadores agrícolas y los responsables de la formulación de políticas económicas tanto en países industrializados como en desarrollo, ya que el proteccionismo ya no se realiza mediante barreras arancelarias.

Desde hace más de 50 años los aranceles promedio se han venido reduciendo gracias a las diversas negociaciones y acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales en todas las regiones del mundo.

Las preocupaciones de los países han ido en aumento ya que ambas modalidades de protección se utilizan para discriminar injustamente a los productos importados o crear obstáculos innecesarios al comercio de productos agrícolas que han generado fuertes controversias entre países y bloques económicos. Entre las importantes disputas comerciales de Estados Unidos en ese sentido están las medidas sanitarias y fitosanitarias y OTC contra la Unión Europea (UE) por las carnes estadounidenses tratadas con hormonas aceleradoras del crecimiento en bovinos.

En estas diferencias también hay ciertos tratamientos de reducción de patógenos, y una moratoria de la UE sobre la aprobación de productos biotecnológicos, entre otros tipos de preocupaciones comerciales con estos países. Pero del otro lado de las opiniones hay quienes se han opuesto a las medidas sanitarias y comerciales aplicadas unilateralmente por Estados Unidos.

Las normas comerciales multilaterales permiten a los gobiernos adoptar medidas para proteger la vida o la salud de las personas, los animales o los vegetales, siempre que tales medidas no las discriminen ni las utilicen como políticas de proteccionismo encubierto. Este principio se aclaró a mediados de la década de 1990 cuando los miembros de la OMC aprobaron el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ("Acuerdo MSF").

El Acuerdo MSF estableció en 1993, cuando se crea la OMC, las reglas básicas para garantizar que las leyes y reglamentaciones sobre seguridad alimentaria y sanidad animal y vegetal de cada país sean transparentes, científicamente defendibles y justas. De manera

²³¹CRS (2012). Trade Remedies: A Primer. Report no. RL32371. Recuperado desde: <https://www.everycrsreport.com/reports/RL32371.html>

similar el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio ("Acuerdo TBT") abordó el uso de requisitos técnicos y normas voluntarias para una variedad de bienes comercializados.

Además, Estados Unidos ha celebrado, o está negociando actualmente, numerosos acuerdos de libre comercio (TLC) regionales y bilaterales que contienen lenguaje SPS y TBT en un esfuerzo por resolver los problemas comerciales que se perciben como irresolubles en la agricultura y la industria alimentaria.

La industria de la carne y las aves de corral de Estados Unidos ha propuesto a nivel multilateral y regional adoptar las reglas de la OMC con el objetivo de hacer que la aplicación de ambas políticas sea más estricta en los temas de salud animal. Estos conceptos fueron posteriormente reforzados por recomendaciones de funcionarios comerciales de Estados Unidos y la UE e insertados en las negociaciones en curso de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP). Estos esfuerzos se denominan normas OMC-Plus, SPS-Plus y normas TBT-Plus.

En el Congreso de Estados Unidos, que debe aprobar la legislación si se va a aplicar un acuerdo comercial mediante la TPA, varios legisladores de ambos partidos han mostrado interés en un acuerdo comercial que podría abordar las cuestiones sanitarias y fitosanitarias y OTC. A muchos de estos legisladores les sigue preocupando lo que ocurre en las contrapartes comerciales ya que muchos países están recurriendo a medidas no arancelarias, como las SPS y las TBT para proteger a sus agricultores de la competencia de las importaciones.

Los derechos y obligaciones de los Estados Unidos con respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias y TBT también son relevantes para las regulaciones que afectan a los alimentos importados.

Históricamente, las exportaciones agrícolas de Estados Unidos eran tan importantes y de gran volumen que habían superado por mucho las importaciones del mismo sector desde 1960 lo que había hecho que se le identificara como “el granero del mundo”, sin embargo, esta tendencia de aproximadamente 50 años cambió en pocos años debido al crecimiento en el valor de las importaciones agrícolas lo que se ha traducido en una de las mayores preocupaciones del gobierno.

La reducción del superávit comercial agrícola que en el año 2015 ascendió a 25.5 mil millones de dólares para el año fiscal de 2020 se estimó en 2.7 mil millones de dólares, algo así como un 10% de lo alcanzado apenas cinco años antes, lo cual empezó a generar no solo preocupación sino alarma entre los productores, legisladores e instituciones públicas encargados de aplicar las reglas comerciales.

Los productos a granel como los cereales y las semillas oleaginosas siguen siendo su más importante grupo dentro del sector agrícola representando alrededor de un tercio del valor total de las exportaciones, en tanto que, la categoría de productos de alto valor, que incluye carnes, productos lácteos, frutas y verduras, nueces, productos manufacturados y azucarados, frutas y verduras procesadas y otros productos alimenticios envasados representaron el restante 68% del valor de las exportaciones agrícolas.

Tales exportaciones tradicionales de cereales y semillas representan alrededor del 70% del total medido por el volumen.

En contraste, el 90% de todas las importaciones agrícolas son productos de alto valor. Los montos de importación de esos productos con valor agregado aumentaron de 99.3 mil millones de dólares en el año 2015 a 120.3 mil millones en el año fiscal 2020, lo que significó un aumento de 21% en un quinquenio convirtiéndose es una de las principales razones de la disminución del superávit comercial agrícola y en una de las principales preocupaciones del gobierno ya que esta situación desfavorable se sumó a la recurrente pérdida de competitividad con el exterior del sector manufacturero.²³²

Tan solo en el año 2020, el valor de todas las importaciones agrícolas fue de 133 mil millones de dólares un 17% más que en el año fiscal 2015. Las exportaciones representan alrededor del 20% de la producción agrícola total en valor y son una salida importante para muchos productos absorbiendo más de las tres cuartas partes de la producción de algodón y aproximadamente la mitad de la producción total que se produce de trigo y soya.²³³

El problema es que este deterioro de la relación comercial del sector agrícola ha derivado en un mayor uso de barreras no arancelarias mediante la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

Los cinco principales mercados de exportación de productos agrícolas son Canadá, México, China, la Unión Europea y Japón que representan en conjunto el 60% del valor total de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. A excepción de México, las exportaciones a estos mercados han disminuido o cambiado mínimamente desde 2015 siendo que países desarrollados como Canadá, la UE y Japón experimentaron un crecimiento económico y demográfico más lento, lo que contribuyó a un crecimiento

²³²U.S. Census Bureau Trade Data, accessed via FAS (2020).

<https://www.fas.usda.gov/databases/globalagricultural-trade-system-gats>.

²³³USDA, Economic Research Service (ERS) (2020). Agricultural Trade: Exports Expand the Market for U.S. Agricultural Products. Recuperado en noviembre de 2020 desde <https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-theessentials/agricultural-trade>

relativamente estancado de la demanda de importaciones en comparación con los países en desarrollo.

En México y otros mercados en desarrollo con poblaciones más jóvenes, el crecimiento de los ingresos y la rápida urbanización han contribuido a un notable crecimiento de las exportaciones agrícolas estadounidenses de productos a granel y de alto valor. Actualmente, el sudeste asiático es el mercado de exportación más grande de Estados Unidos entre el grupo de países en desarrollo, pero el crecimiento de las exportaciones se ha producido más rápido en otras regiones. Por ejemplo, de 2015 a 2019, las exportaciones agrícolas a la región del Caribe crecieron un 33%, al sur de Asia un 80%, al norte de África un 71% y al África subsahariana un 64% y las exportaciones agrícolas al sudeste asiático un 13% durante el mismo período.

En 2018, Estados Unidos impuso aranceles punitivos a muchos productos importados de China como consecuencia de la Guerra Comercial en otros sectores como el acero, la tecnología y los derechos de propiedad intelectual relacionados con la SG pero esto se manifestó en represalias mediante el alza de aranceles para exportaciones estadounidenses, especialmente productos agrícolas.

Como resultado de esta situación, las exportaciones agrícolas a China que es el tercer mercado de exportación agrícola más importante disminuyeron más del 50% de 2017 a 2018 pasando de 19 mil millones de dólares a 9 mil millones de dólares en ese periodo. En enero de 2020, Estados Unidos y China firmaron la "Fase Uno" de un acuerdo comercial que tienen el objetivo de reducir las tensiones comerciales y desde entonces, las exportaciones de productos alimenticios y agrícolas han aumentado por encima de los niveles de 2018 y 2019.

Una de las estrategias en vigor del gobierno de Estados Unidos para impulsar sus exportaciones es la extensión de los diferentes acuerdos comerciales y otras negociaciones recientes con diferentes países. Además del acuerdo con China se tiene desde julio del año pasado del T-MEC y negociaciones en bloque con la Unión Europea. individualmente se tienen negociaciones o renovaciones con países como Japón, Kenia, India, Ecuador, el Reino Unido, Taiwán y Brasil; sin embargo, estos acuerdos dependerán de la nueva administración y políticamente de que la TPA se extienda más allá de julio de 2021.

Un elemento adicional en el tema de la política comercial agrícola de Estados Unidos es su política recurrente de subsidios a ese sector, porque además de los programas tradicionales de apoyo, la agricultura como sector, se ha beneficiado de cinco importantes programas de pago desde 2018 que incluyen a productores y trabajadores agrícolas. Estos

programas, valorados en 65 mil millones de dólares fueron creados en respuesta a las represalias del comercio internacional en 2018 y 2019 y a la perturbación económica causada por la pandemia de COVID-19 en 2020 y que a nivel multilateral están en proceso de ser evaluados por la OMC.

Estos candados impuestos por el organismo multilateral facilitador del comercio han hecho que Estados Unidos cambie el manejo de su política comercial agrícola hacia un mayor uso de las leyes comerciales nacionales. Por ejemplo, en lugar de utilizar el proceso de solución de diferencias de la OMC para que un panel independiente resuelva las diferencias, ha optado por utilizar las investigaciones sobre medidas comerciales correctivas realizadas por sus autoridades nacionales (ITA, USTR, USTIC y BIS, CBP) para imponer derechos antidumping (ADP) y cuotas compensatorias (CVD) sobre las importaciones que se considera están subvencionadas injustamente o que se comercializan injustamente.

Tras la expiración de la protección del artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC que venció en enero de 2004, los países con subvenciones a sus sectores agrícolas se volvieron vulnerables a las medidas antidumping o compensatorias de sus socios comerciales. Desde entonces, una serie de impugnaciones a las importaciones estadounidenses han implicado investigaciones repetidas sobre los mismos productos.

Los ejemplos incluyen investigaciones mexicanas sobre manzanas y una investigación peruana sobre maíz, países de nuestra área de estudio. Como se mencionó, los grandes pagos de ayuda comercial al sector agrícola de Estados Unidos han planteado nuevas preguntas de algunos miembros de la OMC, quienes han percibo estos pagos como una ventaja injusta para el sector agrícola.

Y es que cuando un país inicia una investigación antidumping o compensatoria de las exportaciones agrícolas, el gobierno de Estados Unidos y las industrias afectadas pueden participar en la investigación proporcionando pruebas que demuestren que los subsidios estaban permitidos bajo las reglas vigentes.

Los exportadores de productos agrícolas estadounidenses también se han defendido al impugnar una resolución antidumping o compensatoria en virtud de acuerdos de libre comercio como el T-MEC y también ha hecho reclamaciones a través del proceso de solución de diferencias de la OMC, alegando que algún socio comercial ha violado el Acuerdo Antidumping de la OMC o el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Sin embargo, el Órgano de Apelación de la OMC, que escucha apelaciones de casos de los paneles de solución de diferencias de la OMC, actualmente carece de jueces para emitir fallos lo que detenido la solución y determinación de estos casos. Este estancamiento no parece tener una solución en el corto plazo debido a que Estados Unidos ha bloqueado el nombramiento de jueces para reemplazar a aquellos cuyos mandatos han expirado. Esto significa que el Órgano de Apelación no puede resolver las diferencias que se apelan por lo que las prácticas proteccionistas mediante estas estrategias han seguido creciendo.

Perú actualmente tiene una cuota compensatoria a las importaciones de etanol de Estados Unidos y en mayo de 2019 Colombia impuso aranceles preliminares al etanol estadounidense por un período de cuatro meses durante una investigación de derechos compensatorios. En 2018, Perú inició una investigación similar sobre el maíz y China inició una investigación sobre el sorgo. Aunque ninguno de los casos ha dado lugar a derechos compensatorios hasta la fecha esto ha generado tensiones de ambos lados.

De hecho, a lo largo de los años, los socios comerciales han ampliado el alcance de los programas estadounidenses que consideraban "procesables", es decir, potencialmente sujetos a derechos punitivos y varios de ellos han cuestionado las importaciones de productos agrícolas estadounidenses e incluso iniciando investigaciones antidumping, e imponiendo medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio.

Los obstáculos técnicos al comercio abarcan tanto los productos comercializados alimentarios como los no alimentarios. Los OTC en la agricultura incluyen medidas sanitarias y fitosanitarias, pero también incluyen otros tipos de medidas relacionadas con las normas de salud y calidad, las pruebas, el registro y los requisitos de certificación, así como las reglamentaciones de envasado y etiquetado.

Tanto las medidas sanitarias y fitosanitarias como las medidas OTC relativas a la inocuidad de los alimentos y la protección de la salud pública relacionada están contenidos en varios acuerdos comerciales multilaterales y se notifican y debaten periódicamente en el marco del Acuerdo MSF y el Acuerdo OTC dentro de la OMC así como en las normas internacionales reconocidas mundialmente como intentos por evitar cualquier uso indebido de las mismas que puedan crear obstáculos al comercio que no estén respaldados por la ciencia.

Entre los ejemplos de preocupaciones comerciales destacadas de Estados Unidos están cuestiones sanitarias y fitosanitarias y dentro de los TBT se incluyen las restricciones en algunos mercados mundiales sobre el uso de biotecnología agrícola, las prohibiciones de la

UE sobre el uso de hormonas en la producción de carne y el uso de tratamientos de reducción de patógenos para aves de corral por el tema del SARS.

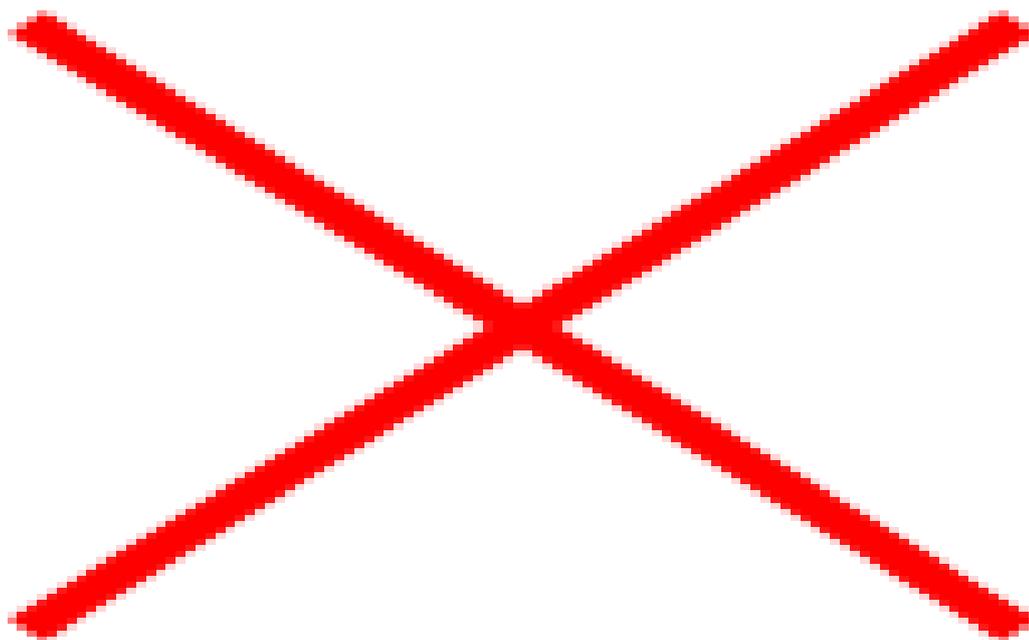
Fuera del proceso de negociación de los tratados de libre comercio varias agencias federales de Estados Unidos han analizado casos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias y TBT como parte de sus responsabilidades regulatorias y de supervisión cotidianas.

Estas actividades se coordinan a través del Comité de Personal de Política Comercial dirigido por el USTR, que está compuesto por representantes de varias agencias federales, incluido el USDA, el Departamento de Comercio (DOC) y el Departamento de Estado. El USTR también preside un grupo interinstitucional, es decir, organismos del USDA y otros organismos que tienen responsabilidades en materia de MSF y OTC que se reúnen semanalmente para revisar las medidas de SPS y TBT relacionadas con productos comercializados a nivel mundial que se notifican a la OMC, según lo exigen los acuerdos de SPS y TBT.

Además, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y el Servicio de Inspección Sanitaria Vegetal (APHIS) administra varios programas regulatorios y de control relacionados con la sanidad animal y vegetal y la cuarentena, el tratamiento humanitario de los animales y el control y erradicación de plagas y enfermedades. El APHIS también supervisa los requisitos de certificación de SPS para productos agrícolas importados y exportados.

Por ejemplo, Estados Unidos mantiene procesos y mecanismos interinstitucionales en curso para identificar, revisar, analizar y abordar las medidas relacionadas con las normas de gobiernos extranjeros que pueden funcionar como barreras al comercio.

Gráfica 4.20 Estados Unidos: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias aplicadas a 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

México Competencia de Importación de Productos de Temporada de México

México sigue siendo el mayor proveedor extranjero de importaciones estadounidenses de verduras y frutas excluyendo bananas y la producción de algunos de estos productos del sector agrícola y agroindustrial ha aumentado en los últimos años debido a la mejora de las técnicas de cultivo y recolección, al aumento de la inversión de México en instalaciones de invernaderos a gran escala y al incremento de apoyo en los programas sociales asociados al campo.

Derivado de ello, organizaciones en Estados Unidos como la Asociación de Frutas y Hortalizas de Florida (FFVA) afirma que la industria de productos agrícolas de México se beneficia de los subsidios pagados por el gobierno mexicano y que fija el precio de sus productos por debajo del valor justo de mercado y, por lo tanto, debería estar sujeta tanto a derechos antidumping como a derechos compensatorios.

Las preocupaciones comerciales de los productores estadounidenses se han centrado principalmente en tomates, pimientos y recientemente frutos rojos. De ahí que, uno de los objetivos iniciales relacionados con la agricultura de la Administración Trump incluyó una propuesta para establecer nuevas reglas para productos de temporada y perecederos, como frutas y verduras.

La propuesta habría establecido una disposición aparte para los productos perecederos y de temporada dentro de los procedimientos antidumping y compensatorios, lo que facilitaría que un grupo de productores regionales iniciara un caso de daño dando lugar a eventuales derechos compensatorios o antidumping sobre los productos importados responsables del daño con lo cual se estaría protegiendo a ciertos productores de productos agrícolas de temporada de Estados Unidos.

El caso de México respecto de los productos de temporada no es el único en controversia que tiene Estados Unidos ya que la USITC ha examinado casos de reparación comercial que involucran papas blancas redondas cosechadas en otoño de Canadá y las uvas de mesa primaverales de Chile, investigaciones que al final no derivaron en medidas antidumping o cuotas compensatorias debido a que las leyes comerciales actuales no fueron hechas considerando productos de temporada, lo que dificulta probar la existencia de daño permanente y significativo durante un rango determinado de tiempo.

El apoyo a la protección de productos de temporada a través de cambios en las leyes comerciales está dividido políticamente, ya que algunos miembros del Congreso apoyaron la inclusión de protecciones estacionales como parte de la renegociación del TLCAN pero otros se opusieron alegando que tal producción estacional complementa en lugar de competir con la producción local de temporada en Estados Unidos, y que por lo tanto, no requerirían la aplicación de remedios comerciales estacionales en productos perecederos o para apoyar las exportaciones estadounidenses.

La mayoría de los sectores agrícolas y alimentarios estadounidenses, incluidos algunos grupos de productores de frutas y verduras, se opusieron a incluir protecciones estacionales como parte de la renegociación del TLCAN en 2018 ya que les preocupaba que los esfuerzos para impulsar las protecciones estacionales descarrilaran la renegociación. Otros afirmaron que tales esfuerzos favorecerían a unas pocas firmas agroindustriales políticamente conectadas de Florida a expensas de otras en la industria de productos agrícolas, y a expensas tanto de los consumidores como de los productores de otros estados productores de frutas y verduras, como California.

El Comité Asesor Técnico Agrícola para el Comercio de Frutas y Hortalizas (F&V ATAC) apoyó la no inclusión de disposiciones estacionales en la renegociación del TLCAN y en enero de 2018, la F&V ATAC aprobó una resolución apoyando el retiro de la propuesta de remedio comercial estacional y perecedero de los objetivos de la negociación del T-MEC.

Así, los cambios al T-MEC publicados en octubre de 2018 no alteraron las leyes de solución comercial en los que se trataba el comercio de productos de temporada. El USTR afirmó que trató de incluir tales disposiciones, pero no pudo hacerlo y en respuesta buscaron impulsar la Ley de Mejoramiento del Comercio Agrícola de 2018, la cual se introdujo tanto en la Cámara como en el Senado.

Estos proyectos de ley se reintrodujeron en el 116vo. Congreso, pero se denominaron Ley de Defensa de la Producción Nacional de Productos Agrícolas (2019) y en enero de 2020, el USTR anunció que planeaba investigar las prácticas comerciales de la industria de productos agrícolas de México y celebrar diversas acciones entre ellas audiencias con los productores del campo en Florida y Georgia y contratar la ayuda de la USITC y el DOC para monitorear las importaciones.

Un miembro del Congreso afirmó que el plan del USTR podría resultar en más conflictos comerciales futuros. Sobre el caso, algunos congresistas han expresado su preocupación sobre los posibles impactos negativos de las frutas y hortalizas importadas en los productores estadounidenses de manera más amplia por lo que en el 116 Congreso se establecería un grupo de trabajo para identificar los subsidios sujetos a derechos compensatorios y las prácticas de dumping para contrarrestar las prácticas comerciales desleales percibidas que involucran importaciones dentro del mercado de productos agrícolas.

El Acuerdo de Suspensión de Tomates México-Estados Unidos

El Acuerdo de Suspensión de Tomates México-Estados Unidos es un acuerdo entre el DOC y los productores y exportadores de tomates frescos cultivados en México en el cual se suspende la investigación antidumping estadounidense sobre los tomates frescos mexicanos acusados de ser vendidos en condiciones de dumping en el mercado estadounidense.

La importación de tomates frescos desde México se rige por acuerdos de suspensión desde el año de 1996 el cual se fue renovando consecutivamente en 2002, 2008 y 2013. En su última versión, ambas partes acordaron suspender la investigación antidumping y supervisar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el acuerdo donde el más importante de ellos fue establecer que cada exportador mexicano de tomates los vendiera al precio de referencia del mercado o por encima de él con el fin de eliminar efectos perjudiciales a los productores estadounidenses.

El acuerdo también establece diferentes precios mínimos para los tomates frescos mexicanos durante el verano y el invierno, y especifica precios para la producción en campo abierto, tanto en ambiente adaptado al aire libre, como en ambiente controlado o de invernadero. Estos precios mínimos incluyen todo tipo de tomates frescos o refrigerados exportados desde México.

Sin embargo, el acuerdo de 2013 no cubría una clase diferente: aquellos tomates destinados a la elaboración de productos para su procesamiento industrial y envasado como lo utilizados para la elaboración de salsas tipo cátsup por lo que, a principios de 2018, el DOC inició consultas con los productores y exportadores mexicanos de tomate para negociar posibles revisiones del acuerdo.

El DOC también inició su examen debido a que la investigación antidumping suspendida había expirado después de haber pasado cinco años de haberse iniciado y publicó los resultados preliminares y finales de su análisis a finales de 2018. Las conclusiones del DOC indicaron que era probable el dumping de tomates frescos y calculó márgenes de dumping promedio ponderados de hasta 188% .

En noviembre de 2018, el Florida Tomato Exchange, una organización de productores, solicitó que Estados Unidos se retirara del acuerdo de suspensión, eliminara los precios de referencia y reanudara la investigación antidumping inicial. Varios congresistas afirmaron que los acuerdos de precios no aseguraban que México no socavara a los productores estadounidenses y que a la industria del tomate de Florida le costó la no suspensión una cantidad que oscilaba entre 3.4 mil millones de dólares y 6.8 mil millones de dólares al año en ventas perdidas.

Varios miembros del Congreso expresaron su apoyo a la retirada del acuerdo, pero un grupo contrario apoyó la no suspensión en las discusiones de 2018 entre los que se encontraban la Asociación de Productos Frescos de las Américas y otros grupos que representan a los productores y exportadores mexicanos, así como a empresas, varias asociaciones y gobiernos locales a nivel de condados.

Estos grupos afirman que Estados Unidos perdió ventas porque México ofrece más variedad de tomates que atraen a los consumidores y usuarios comerciales. El DOC anunció inicialmente su intención de retirarse del acuerdo en febrero de 2019 luego de su revisión periódica y concluyó que los tomates frescos mexicanos se habían vendido en el mercado estadounidense a un valor inferior al justo.

En mayo de 2019, Estados Unidos rescindió el acuerdo de 2013 y anunció que reanudaría la recaudación de aranceles sobre los tomates frescos y refrigerados de México,

y luego establecería un margen de dumping preliminar de 25.28% . Como respuesta los productores mexicanos de tomates presentaron una demanda ante el Tribunal de Comercio Internacional de la OMC solicitando una medida cautelar contra los aranceles reimpuestos. El gobierno mexicano por su parte alegó que los nuevos aranceles costarían a la industria del tomate más de 350 millones de dólares anuales.

La USITC reanudó su investigación antidumping de tomates mexicanos y concluyó que los productores estadounidenses estaban “amenazados con un daño importante” de las importaciones.

Los productores de tomate de Estados Unidos y México entraron en negociaciones en mayo de 2019 y discutieron varias propuestas con respecto a un posible acuerdo. El 19 de septiembre de 2019 y en esa fecha el DOC firmó un nuevo acuerdo de suspensión con los productores y exportadores de tomates frescos de México y como consecuencia el DOC y la USITC suspendieron sus respectivas investigaciones antidumping.

El nuevo acuerdo de suspensión establece un aumento de los precios mínimos para los tomates especiales y orgánicos en determinadas épocas del año, y establece nuevos requisitos de inspección de los envíos de tomates que cruzan la frontera para evitar que los tomates de baja calidad ingresen a los Estados Unidos que podrían hacer bajar los precios internos.

Recientemente, ha habido una creciente preocupación de que un virus (marrón rugoso) que se encuentra en los tomates importados de México podría ser perjudicial para los tomates y pimientos cultivados en Estados Unidos. Según se informa, el aumento de las inspecciones ha provocado retrasos en la frontera de los envíos de productos y generado quejas de funcionarios mexicanos de que tales detenciones son injustificadas. Durante los últimos dos meses de 2019, Estados Unidos habría devuelto 43 envíos de tomates inspeccionados en la frontera entre Estados Unidos y México lo que demuestra el uso proteccionista de estas medidas.

Estados Unidos y México: Caso del Azúcar

En diciembre de 2014, el DOC firmó acuerdos de suspensión con el gobierno de México y los productores y exportadores de azúcar mexicanos que impidieron la imposición de derechos compensatorios y antidumping a las importaciones estadounidenses de azúcar mexicana. Esto fue una consecuencia de las determinaciones del

gobierno de Estados Unidos de que el azúcar mexicano estaba siendo subsidiado por el gobierno y que era vendido en el mercado estadounidense a un valor inferior al justo.

Los acuerdos de suspensión limitaron las exportaciones de azúcar de México a los Estados Unidos al residuo de las necesidades estadounidenses para uso humano y doméstico en un año determinado después de restar la producción y las importaciones estadounidenses de otros países.

Los acuerdos establecieron precios mínimos de referencia para el azúcar mexicano que se consideraba estaban por encima de los niveles de préstamos del programa azucarero estadounidense que regula la producción nacional. Otra disposición limitaba la proporción de azúcar mexicana que puede ingresar a los Estados Unidos como azúcar refinada.

Después de que entraron en vigencia los acuerdos de suspensión, varias partes interesadas en el mercado azucarero de Estados Unidos afirmaron que los acuerdos de suspensión no habían funcionado como se esperaba y que, pero aun, no habían eliminado por completo el daño causado por el subsidio y el dumping. Una crítica muy extendida fue que los refinadores de caña que dependían de las importaciones de caña cruda de México habían recibido una proporción inadecuada de azúcar de México.

Otra crítica dirigida a los acuerdos fue que los exportadores mexicanos no siempre se adhirieron a los límites de la participación de las importaciones mexicanas de azúcar que es de azúcar refinada en comparación con el azúcar en bruto, ni a los precios mínimos de referencia especificados.

En noviembre de 2016, la Coalición Estadounidense del Azúcar o American Sugar Alliance (ASA) que representa a productores de caña de azúcar y remolacha azucarera y procesadores de azúcar, refinadores y trabajadores pidió al DOC retirarse de los acuerdos, una acción que podría haber causado la imposición de derechos antidumping y compensatorios sobre el azúcar mexicano.

En sentido opuesto, la Imperial Sugar Company, una empresa estadounidense refinadora de caña y la Asociación de Usuarios de Edulcorantes, que representa a las empresas que utilizan azúcar, recomendó renegociar los acuerdos para abordar sus deficiencias y advirtió que su rescisión eliminaría virtualmente el azúcar mexicano del mercado estadounidense afectando a productores de alimentos que la usan como materia prima.

En noviembre de 2016, el Departamento de Comercio emitió los resultados de una revisión administrativa preliminar en la que concluyó que los acuerdos pueden no haber

reparado por completo el daño y que ciertas transacciones de importación pueden no se adhirió suficientemente bien a los términos de los acuerdos.

En junio de 2017, Estados Unidos y México acordaron enmiendas a los acuerdos de suspensión y en virtud de las enmiendas se dieron cambios en el mercado estadounidense del azúcar ya que a partir del 1 de octubre de ese año, el precio del azúcar crudo mexicano importado se incrementó de 0.2225 dólares por libra a 0.23 dólares por libra. Como parte del mismo acuerdo el precio del azúcar refinado importado se incrementó de 0.26 dólares por libra a 0.28 dólares por libra.

La participación máxima de las importaciones de azúcar refinada se limitó al 30% del total importado, y las importaciones de azúcar en bruto se establecieron en al menos el 70% del total, en comparación con el 53% y el 47%, respectivamente que se tenía desde el acuerdo anterior que databa del año 2014.

El nuevo acuerdo de 2017 también determinó que el azúcar en bruto importado se cargue a granel y fluya libremente, es decir, no empacado. Cualquier importación de azúcar en bruto envasada se contabilizaría para la asignación de azúcar refinada.

Además, si el USDA determina que Estados Unidos requiere importaciones adicionales de azúcar para satisfacer sus necesidades, México tendría la primera oportunidad para cubrirla.

En octubre de 2019, la Corte de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USCIT) anuló la ley de 2017 y generó los acuerdos de suspensión porque el DOC no cumplió con los requisitos de mantenimiento de registros durante las negociaciones.

En ese mismo año de 2019 La CSC Sugar LLC, un comerciante de azúcar y refinador de azúcar líquida demandó porque el acuerdo cambió la definición de pureza del azúcar refinado, dañando su negocio, y no pudo proporcionar comentarios sobre los cambios, lo cual provocó que el acuerdo de 2014 volvieran a entrar en vigor.

El 15 de enero de 2020, el DOC y México acordaron nuevos términos para el acuerdo de suspensión, limitando específicamente las importaciones de México a 1,004,726 toneladas cortas desde octubre de 2019 hasta septiembre de 2020, con la participación de azúcar refinada limitada al 30% del volumen de importación. CSC Sugar LLC presentó nuevamente una demanda en la USCIT para bloquear los nuevos acuerdos entre Estados Unidos y México que sigue vigentes en 2021.

Carne Proveniente de Brasil y Argentina

Estados Unidos restringe o prohíbe las importaciones de animales o productos de origen animal, incluida la carne de bovino, de países donde existen enfermedades animales altamente infecciosas por lo que con ese argumento ha regulado el comercio de ese producto con algunos de sus principales proveedores.

Tal es el caso de las importaciones de carne de res fresca de Brasil y Argentina que han sido prohibidas o restringidas debido a la fiebre aftosa en ambos países y por lo que las importaciones se han limitado principalmente a productos totalmente cocidos y/o procesados.

Argentina fue aprobada para exportar carne fresca a Estados Unidos de 1997 a 2001, hasta que Estados Unidos detuvo las exportaciones luego de un brote de fiebre aftosa en 2001. En diciembre de 2013, APHIS propuso una regla que permitiría las importaciones de carne fresca de 13 regiones de Brasil y en agosto de 2014 propuso una regla separada para permitir las importaciones de carne fresca de la Patagonia y el norte de Argentina, regiones que estaban fuera de las regiones de los brotes.

En julio de 2015, APHIS publicó las reglas finales para permitir la importación de carne fresca de estas regiones de Brasil y Argentina y realizó evaluaciones del riesgo de infección y mediante el USDA establecieron que en determinadas circunstancias, la carne de res fresca podría importarse de forma segura desde Brasil y Argentina sin amenazar el estatus libre de fiebre aftosa de los Estados Unidos.

Algunas partes interesadas de la industria ganadera, como la Asociación Nacional de Ganaderos de Carne y la Unión Nacional de Agricultores de Estados Unidos, expresaron su oposición a esta decisión argumentando que ninguno de estos dos países que se considera libre de fiebre aftosa y argumentaron que esta enfermedad fue erradicada en los Estados Unidos en 1929 y que cualquier introducción de carne contaminada podría ser económicamente devastadora para la industria ganadera de Estados Unidos. En 2013, el Departamento de Seguridad Nacional estimó que el costo de un brote de fiebre aftosa en los Estados Unidos podría exceder los 50 mil millones de dólares.

En mayo de 2015, el FSIS validó que el sistema de inspección de carne de res de Brasil proporcionaría un nivel equivalente de seguridad alimentaria al sistema estadounidense y en agosto de 2016 y el USDA anunció que se aprobó a Brasil para enviar carne de res fresca a los Estados Unidos, dando como resultado que los primeros envíos de carne llegaran al mes siguiente.

En junio de 2017, el USDA suspendió las importaciones de carne de res fresca de Brasil después de que el FSIS encontró problemas con la carne de res brasileña reinspeccionada en el puerto de entrada pero según el USDA, el FSIS estaba reinspeccionando el 100% de las importaciones de carne de res fresca brasileña y rechazó la entrada al 11% de los envíos sin encontrar indicios de fiebre aftosa, siendo además tal porcentaje muy por encima de la tasa de rechazo del 1% para otras importaciones de carne de vacuno.

En noviembre de 2018, el FSIS anunció que el sistema argentino de inspección de la carne vacuna era equivalente y que el país podía exportar carne fresca a los Estados Unidos pero el FSIS también anunció que, dentro de los seis meses posteriores a la determinación de equivalencia de noviembre de 2018, la agencia llevaría a cabo auditorías in situ adicionales al del Sistema de inspección de carne cruda de Argentina.

Estados Unidos importó alrededor de 1.623 toneladas métricas de carne de res fresca de Argentina en 2019 y tiene una asignación de contingentes o cuotas arancelarias libres de impuestos de 20,000 toneladas métricas para envíos de carne vacuna a los Estados Unidos.

Recientemente, el 21 de febrero de 2020, Estados Unidos levantó la suspensión de las importaciones de carne de res cruda e intacta de Brasil y el FSIS publicó un informe de auditoría in situ el 20 de febrero de 2020 que abordó las medidas correctivas adoptadas por Brasil en donde estableció que las importaciones de ese país de carne cruda estarían sujetas a una nueva inspección en los puntos de entrada e in situ.

Canadá Vinos

En Canadá, la autoridad para importar y distribuir alcohol recae en los gobiernos provinciales. A partir de 2015, la región de la Columbia Británica (BC) inició una serie de políticas y regulaciones que brindan hasta el día de hoy acceso exclusivo al vino de BC a los canales minoristas y los estantes de las tiendas de comestibles, mientras que el vino importado se puede vender solo en tiendas de abarrotes a través de una "tienda dentro de una tienda" es decir, un espacio que está físicamente separado del punto de venta principal con cajas registradoras de pago separadas a las del resto, esto última una práctica de comercialización de corte europeo.

En 2016, Quebec, la provincia importadora de vino más grande de Canadá, promulgó políticas que agilizaban la aprobación provincial de los vinos de Quebec para que la mayor

parte de la distribución de esa provincia se hiciera a través de puntos de venta minoristas propiedad de su autoridad provincial de licores, la Société des Alcohols du Québec.

Las reglas permiten que los pequeños productores de vino de Quebec eludan la junta provincial de licores y también existen regulaciones en Ontario que exigen que el 50% del vino que se exhiba en una tienda de comestibles cumpla con ciertos requisitos que dificultan que los productos importados compitan con productos nacionales similares.

Según el Instituto del Vino con sede en Estados Unidos el país de la hoja de maple, Canadá, es el principal mercado de exportación para el vino de California, a su vez principal estado productor de vino en los Estados Unidos, con ventas en ese mercado por 448 millones de dólares en 2018.

En enero de 2017, la Administración Obama inició una acción de aplicación comercial contra Canadá en la OMC con respecto a las medidas regulatorias canadienses sobre el vino en Columbia Británica y posteriormente en seguimiento a eso caso la Administración Trump en septiembre de 2017, las cuales en su seguimiento llevaron a Estados Unidos a solicitar consultas formales con Canadá con respecto a las medidas relativas a la comercialización minorista del vino en Columbia Británica.

El USTR declaró que: "las regulaciones discriminatorias implementadas por Columbia Británica están impidiendo que el vino de los Estados Unidos esté en los estantes de los supermercados" y que las medidas son incompatibles con los compromisos y obligaciones de Canadá en el marco de la OMC.

Los Estados Unidos reiteró sus preocupaciones como parte de una segunda queja emitida en este caso en julio de 2018 al unirse al caso Argentina, Australia, Nueva Zelanda y la UE que se sumaron a la consulta. El caso de la OMC sigue activo.

En el USMCA se incluye una carta complementaria que aborda las preocupaciones de Estados Unidos sobre las medidas de Canadá sobre el vino en la Columbia Británica.

Canadá Lácteos

Según las autoridades comerciales de Estados Unidos el sector lácteo canadiense está altamente protegido de la competencia ya que aplica leyes que limitan la producción, fija los precios y restringe las importaciones.

Las importaciones canadienses de productos lácteos están restringidas a través de contingentes arancelarios, con aranceles por encima de los mismos superiores al 200% para algunos productos. Aunque Canadá es el segundo mercado más grande para las

exportaciones de productos lácteos de Estados Unidos podrían ser mayores en caso de no existir las restricciones.

En los últimos años, los productores de leche de Estados Unidos comenzaron a exportar mayores cantidades de leche ultrafiltrada (UF) a Canadá. La leche UF es un producto líquido con alto contenido de proteínas que se elabora separando y concentrando ciertos componentes de la leche (como proteínas y grasas) para su uso como ingredientes en productos lácteos, como queso, yogur y helado.

La leche UF de Estados Unidos encontró un mercado entre los fabricantes de queso canadienses en 2008 después de que Canadá revisó sus estándares de composición para el queso. Esta revisión redujo significativamente el uso de varios productos lácteos que los procesadores estadounidenses habían estado suministrando a los fabricantes de alimentos canadienses, incluidos concentrados de proteína de leche y productos de proteína deshidratada.

En los últimos años, la creciente demanda de grasa butírica en Canadá dio como resultado un aumento de la producción de leche canadiense y, en consecuencia, un excedente de oferta de leche desnatada. Para abordar el excedente, Canadá adoptó la clasificación de precios de la leche de Clase 7 en 2017 (Clase 6 en Ontario). La leche clasificada como Clase 7 comprende componentes de leche desnatada, principalmente concentrados de proteína de leche y leche desnatada en polvo (LDP), que se utilizan igualmente para procesar productos lácteos.

Los precios de los productos de la clase 7 se fijaron en niveles bajos. Una vez que se implementó el régimen de la Clase 7, los productos de leche desnatada canadienses se volvieron más baratos. Canadá expandió las exportaciones globales de LDP con la consecuencia de que los productores estadounidenses perdieron las exportaciones de leche UF con alto contenido de proteínas a los procesadores canadienses de queso y yogur. Según el USDA, el valor de las exportaciones de leche UF de Estados Unidos a Canadá alcanzó un máximo de casi 107 millones de dólares en 2015, pero disminuyó después de que se implementó el régimen de Clase 7 en 2017 a 49 millones de dólares en 2017 y a 32 millones de dólares en 2018.

Al mismo tiempo, las exportaciones canadienses de LDP crecieron más del triple en 2017 a 133 millones de dólares en comparación con los 42 millones de dólares exportados en el 2016 antes de que se implementara el régimen de precios de Clase 7.

La eliminación del régimen de precios de Clase 7 de Canadá se convirtió en una prioridad para la industria láctea de Estados Unidos cuando comenzaron las

renegociaciones del TLCAN en 2017 y en ellas Canadá acordó eliminar el régimen de precios de Clase 7 seis meses después de la entrada en vigor del T-MEC.

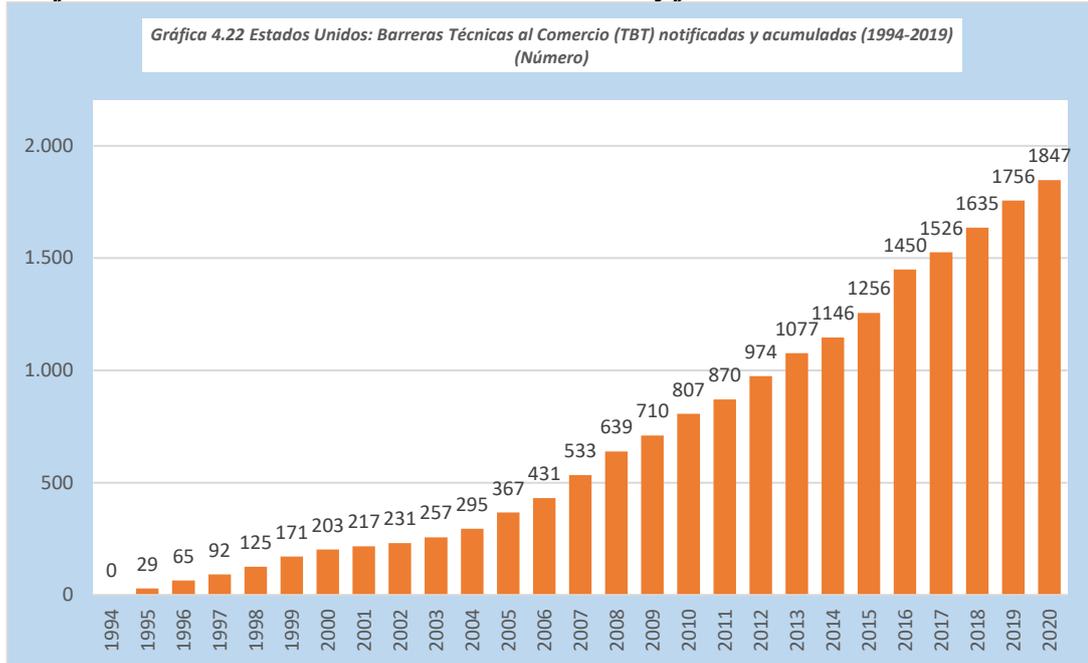
Canadá también acordó reclasificar los productos de la Clase 7 según su uso final y basar su precio de venta en una fórmula que toma en consideración el precio de la leche en polvo descremada informado por el USDA. También bajo el acuerdo, Canadá estaría obligado a monitorear sus exportaciones de concentrados de proteína láctea, leche desnatada en polvo y preparados para lactantes e informar mensualmente al nivel del arancel armonizado.

Aunque Canadá mantendrá su sistema de gestión del suministro de leche según el T-MEC ampliaría los contingentes arancelarios para la leche, el queso, la crema, la leche desnatada en polvo, la leche condensada, el yogur y varios otros productos lácteos.

Tales productos lácteos de Estados Unidos entrarían dentro de los contingentes arancelarios del T-MEC y por tanto a Canadá libres de aranceles, mientras que las exportaciones estadounidenses por encima de las cantidades de contingentes arancelarios estarían sujetas a los aranceles existentes sobre contingentes.

A cambio, Estados Unidos acordó establecer contingentes arancelarios para las importaciones de productos lácteos canadienses. En total, según el T-MEC Canadá otorgaría a los Estados Unidos acceso libre de impuestos a casi 17,000 toneladas métricas de productos lácteos en el primer año del acuerdo, 100,000 Toneladas métricas en el sexto año y 109,000 toneladas métricas en el año 2029. La cuota del T-MEC es específica para Estados Unidos y se sumaría a las 93,648 toneladas métricas de la cuota global de la OMC, que está abierta a los productos lácteos estadounidenses, así como a los de otros países miembros de la OMC, como fue el caso en su momento en el TLCAN.

Gráfica 4.21 Estados Unidos: Medidas sanitarias y fitosanitarias acumuladas a 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Obstáculos Técnicos al Comercio

Al igual que las medidas sanitarias y fitosanitarias las barreras u obstáculos técnicos al comercio (TBT) son un conjunto de leyes, reglamentos, normas de calidad o medioambientales y procedimientos aduaneros o de cualquier otro de carácter administrativo que los gobiernos consideran como necesarios para proteger la vida o la salud humana, animal o del ecosistema vegetal de los riesgos asociados con la propagación de plagas, enfermedades u organismos portadores y causantes de enfermedades, o de aditivos, toxinas o contaminantes en alimentos o bebidas.

Las normas y los reglamentos son herramientas útiles para la protección de la salud y la seguridad, pero pueden resultar onerosos, técnicos y complejos y tienden a incrementarse por lo que la transparencia es considerada como un tema relacionado muy importante por la OMC.

Si un país mediante una agencia reguladora lo considera necesario puede prohibir el uso de una sustancia química en un juguete importado por motivos de salud, o exigir etiquetas de eficiencia energética en los electrodomésticos importados, pero ello también requiere de regulaciones claras basadas en estándares internacionales para evitar discriminar o proteger a una industria.

Los múltiples ejemplos de esta potencial situación no solo en la agricultura sino en la industria ya que por lo regular se refieren a normas de etiquetado, envasado, almacenamiento, producción, calidad y transporte relacionados con la seguridad en el manejo de los productos.

El establecimiento de los requisitos para la importación de los productos agrícolas o manufacturados buscan que se produzcan en áreas libres de enfermedades, procedimientos de cuarentena e inspección, requisitos de muestreo y análisis, límites de residuos de plaguicidas y medicamentos en los alimentos y límites de aditivos o fertilizantes alimentarios.

Los obstáculos técnicos al comercio abarcan tanto los productos comercializados de alimentos como los no alimentarios. Los OTC en la agricultura incluyen medidas sanitarias y fitosanitarias, pero también pueden incluir en el mismo producto otros tipos de medidas relacionadas con las normas de salud y calidad, como pruebas, registros, requisitos de certificación, así como diversas reglamentaciones.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias y OTC son notificadas por los miembros de la OMC en su mayoría normas, que se tratan en el marco de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC Acuerdo y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Bajo estos acuerdos, los miembros de la OMC están obligados a notificar por adelantado cualquier intención de introducir nuevos OTC antes de que se modifiquen las medidas existentes y se conviertan en una medida proteccionista velada.

Al cumplir con las obligaciones de notificación MSF y/o OTC, los miembros de la OMC pueden mantener otros miembros plenamente informados sobre las reglamentaciones nuevas o modificadas que puedan afectar significativamente el comercio. Por tanto, un mayor número de notificaciones no implica automáticamente un mayor uso de medidas proteccionistas, sino más bien una mayor transparencia e involucramiento de terceros países con respecto a estas medidas como fue el caso de los vinos en Canadá.

Las notificaciones MSF / OTC recibidas por la OMC pueden subestimar el número real de medidas implementadas, ya que no existe la obligación legal de notificar todas las medidas. De hecho, los miembros no tienen la obligación de notificar las medidas que son en su mayoría idénticas a las normas internacionales, pautas o recomendaciones, sin embargo, la OMC recomienda a los miembros que lo hagan.

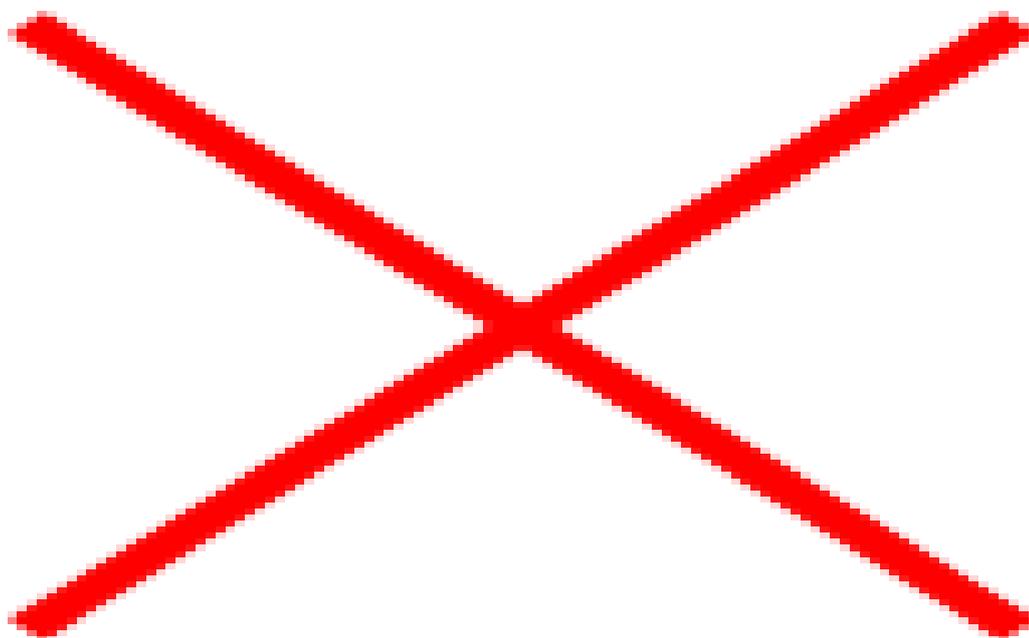
De hecho, los miembros de la OMC no notifican todas las medidas sanitarias y fitosanitarias ni los de las que se supone deben informar. La OMC administra este tema mediante el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio integrado por todos los miembros

de la OMC por lo que es el foro multilateral para la discusión de normas y regulaciones que afectan el comercio.

Durante los últimos 20 años la OMC desarrollado un enfoque triple de su trabajo mediante notificaciones, creando una lista de preocupaciones comerciales y estableciendo mecanismos de cooperación comercial.²³⁴

En un periodo de 27 años que va de 1994 al 2020 Estados Unidos registró y avisó a la OMC de 1865 medidas consideradas obstáculos técnicos al comercio esto es un promedio de 67.6 por año, sin embargo, en la administración Trump las medias promediaron en cada uno de sus cuatro años de mandato 98.5 al sumar un total de 394.

Gráfica 4.22 Estados Unidos: Obstáculos Técnicos al Comercio a 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de OMC DATA, <https://data.wto.org/>

Aunque el periodo de 2017 a 2020 pareciera y pudiera pensarse que fuera el más alto como ha sido el caso de otras medidas proteccionistas fue en la segunda Administración Obama en la que se utilizó con mayor frecuencia al alcanzar un total en su segundo mandato de cuatro años 476 casos esto es un promedio por cada uno de ellos de 119 medidas relativas a obstáculos técnicos al comercio alcanzando un número histórico de 194 en el 2016.

Los gobiernos de los países de las Américas no se han rezagado en la aplicación de esta medida que se ha convertido en el instrumento proteccionistas más recurrente ya que es

²³⁴Office of the United States Trade Representative (2014). Report on Technical Barriers to Trade. Recuperado desde: <https://ustr.gov/sites/default/files/2014%20TBT%20Report.pdf>

relativamente fácil, poco costoso y poco llamativo ante la opinión y los medios de comunicación.

Países de las Américas como Brasil y Canadá han acumulado 1187 y 748 medidas, respectivamente las cuales sumadas superan a las de Estados Unidos en el periodo 1994 a 2020. México y Chile países que siguen en la lista aplicaron 658 y 606 medidas, respectivamente, lo cual muestra que no es una medida exclusiva de Estados Unidos. Desafortunadamente no se dispone de información desagregada que nos muestra en cada caso cuáles son los países o regiones a los que más están dirigidas estas medidas que sin lugar a dudas son en muchos casos acciones proteccionistas.

La tesis que había prevalecido en la OMC y en los tratados comerciales respecto a los obstáculos técnicos al comercio era que los mecanismos de resolución de controversias no debían abordar casos de invocación de seguridad nacional por considerarse que cualquier instrumento proteccionista podría ser usado amparado en un elemento básico de la soberanía nacional situación que jurídicamente hablando, dejaba en indefensión a aquellos países afectados por las invocaciones no justificadas y unilaterales de leyes de seguridad nacionales por parte de autoridades de mercados meta relevantes.

Sin embargo, en abril del año 2019, el procedimiento de resolución de controversias de la OMC, mediante el Grupo Especial sobre la disputa Rusia-Ucrania sobre medidas que afectan al tráfico en tránsito, modificó el procedimiento de invocación de la seguridad nacional como mecanismo y delimitó su uso a las disposiciones contenidas en el artículo XXI de la OMC, esto con el objeto de restringir el posible uso de las leyes de seguridad nacional con motivos encubiertos y como medio para eludir las obligaciones multilaterales.

La OMC determinó tres modificaciones importantes. En primer lugar, el panel de la OMC resolvió que el artículo XXI es aplicable solo en concurrencia cronológica con una grave tensión internacional. En este aspecto, las meras diferencias políticas y económicas entre miembros no son suficientes para sostener que las exportaciones de un país amenazan la seguridad nacional y por ende, no justifican por sí mismas la interrupción de los compromisos de libre intercambio dentro de la OMC o en el caso de tener entre los países una controversia cuando tienen firmado un TLC.

En segundo lugar, la resolución delimitó el significado de “intereses esenciales de la seguridad”. En ella se concluyó y sobre todo se precisó que estos se refieren a aquellos intereses relacionados con las funciones fundamentales del Estado como la protección frente a amenazas externas o el mantenimiento del orden público con lo cual se acotó el

espacio de discrecionalidad en el que un gobierno puede fincar la invocación del artículo XXI.

En tercer lugar, el fallo de la OMC es en sí mismo un precedente que valida la judicialización ante dicha institución del uso unilateral de leyes de seguridad nacional. Esto en el caso de que un país afectado perciba que están siendo utilizadas con fines distintos a las consideraciones genuinas de seguridad nacional.²³⁵

Con esta regulación, la OMC ha tratado de regular no solo los obstáculos técnicos al comercio sino la aplicación de las medidas de protección que son cada vez más usadas invocando la seguridad nacional y en la que todo podría ser justificado pero que en realidad pudiera tener una práctica proteccionista o de poder.

Sin lugar a dudas estas medidas de regulación y contención de la orientación punitiva va directamente dirigida principal pero no únicamente a Estados Unidos ya que no solo los países industrializados sino también las economías emergentes y los menos desarrollados recurren a ellas por motivos de defensa, regulación, seguridad y genuinamente como represalia.

4.6 Preeminencia Económica Global de Estados Unidos (PREusaG) Mediante un Modelo de Ecuaciones Estructurales (Análisis Multivariado)

El Análisis Multivariado y el Modelo de Ecuaciones Estructurales (SEM)

El SEM es una técnica estadística usada en ciencias sociales²³⁶ para comprobar o rechazar hipótesis y forma parte del análisis estadístico multivariado. El análisis multivariado o de relaciones entre más de una variable (análisis simultáneo de dos variables) es el conjunto de métodos estadísticos que analizan en un mismo momento medidas múltiples de individuos u objetos en una investigación. El análisis multivariado es el gran parteaguas del análisis de datos e incluye tanto técnicas multivariantes así como técnicas multivariantes como es el caso del modelo de ecuaciones estructurales.

Para que sea considerado el análisis realmente multivariado o multivariante todas las variables deben ser aleatorias y estar interrelacionadas de tal forma que sus diferentes efectos no puedan ser interpretados separadamente, aunque sí busca medir, explicar y predecir el grado de relación de los valores teóricos, es decir, de las combinaciones

²³⁵Ibíd Ramírez, Derzu D. (2021)

²³⁶Carvalho J. y Chima F. (2014). Applications of Structural Equation Modeling in Social Sciences Research. American International Journal of Contemporary Research Vol. 4 No. 1; January.

múltiples de variables. El valor teórico es una combinación lineal de variables con ponderaciones determinadas empíricamente de tal manera que las variables son definidas por el investigador, pero las ponderaciones las realiza la técnica estadística, en este caso el modelo de ecuaciones estructurales (SEM) mediante mínimos cuadrados parciales.

El SEM conocido por sus siglas en inglés: Structural Equation Modeling también permite probar y estimar relaciones a partir de datos y realizar suposiciones cualitativas sobre la causalidad utilizando evidentemente un soporte teórico, conceptual y contextual, lo que resulta en una herramienta muy útil por la característica diversa de los fenómenos, el comportamiento de las variables y la complejidad de sus relaciones interdependientes e interdisciplinarias y que son frecuentes en ciencias sociales.

Este enfoque multivariado representa una relativa ventaja sobre técnicas tradicionales como la regresión múltiple o ANOVA ya que analiza patrones complejos de relaciones, realiza comparaciones entre e intragrupos, y valida modelos teóricos y empíricos, lo que para este trabajo resulta en un valor agregado a considerar de manera particular, y al mismo tiempo, porque puede ser utilizado para responder una amplia variedad de preguntas de investigación no experimentales como los que encontramos en la economía, la ciencia política y por su puesto en relaciones internacionales.

Más todavía, el SEM es una técnica robusta toda vez que combina el análisis factorial con la regresión lineal. El análisis factorial sirve para identificar la estructura subyacente de un conjunto de variables, en tanto, que la regresión lineal muestra las relaciones de dependencias lineales entre variables.

Al usar el análisis factorial se reducen los datos para explicar las correlaciones entre las variables observadas en términos de un número menor de variables no observadas llamadas factores, y de esta forma, las variables observadas se modelan como combinaciones lineales de factores más un margen de error.

En el caso de la regresión lineal las relaciones lineales pueden variar dependiendo de cómo se definan las mismas ya sea como variables dependientes o variables independientes, sin que ello llegue a significar relaciones causa-efecto. La variable “Y” puede ser denominada dependiente o independiente y la variable X” igual ya que puede ser identificada como variable dependiente o independiente lo que arrojará en cada caso resultados diferentes. De hecho, en la regresión lineal múltiple, lo que se quiere probar son hipótesis de relación lineal (impacto de una variable a otra) sin que ello signifique causalidad.

Otra diferencia significativa es que el SEM utiliza mínimos cuadrados parciales (MCP) en lugar de la técnica econométrica tradicional de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) lo cual le da más flexibilidad al análisis de datos. Al igual que el análisis factorial, el análisis de caminos (path analysis) y la regresión lineal representan casos especiales del modelo de ecuaciones estructurales o SEM-MCP (notación nuestra).

La regresión con MCP es uno de los enfoques que usan las ecuaciones estructurales. El segundo enfoque es el análisis de estructuras de **covarianza (CB) o SEM-CB** (notación nuestra) y una característica fundamental de este enfoque es el cumplimiento de los supuestos estadísticos de normalidad de los datos que se deriva del tamaño de la muestra y por lo cual el SEM es considerada una técnica paramétrica y un sistema de ecuaciones cerrado.

En nuestro caso la base de datos que se construyó es una muestra relativamente pequeña de la población que no afecta la distribución muestral del estadístico, que es lo importante para fines de análisis por lo que la técnica de MCP se ajusta mejor a nuestras condiciones de estudio.

De hecho, el enfoque de ecuaciones estructurales basado en la varianza (SEM de varianza o SEM-PLS) es el utilizado en este trabajo ya que arroja resultados más flexibles cuando se contraponen teorías, se verifican varias pruebas de hipótesis o inclusive cuando se quieren crear nuevos paradigmas o teorías, partiendo por su puesto, de teorías e investigaciones previas.

Vale precisar también, que entre los puntos fuertes de los SEM-PLS se encuentra la habilidad de construir variables latentes (muchas de ellas constructos teóricos): variables que no son medidas directamente, pero que son estimadas en el modelo a partir de otras variables que se relacionan entre sí, lo cual permite capturar explícitamente la confiabilidad y ajuste, en su caso, del modelo.

Cabe señalar que la técnica de SEM-PLS puede ser usada tanto para la investigación explicativa (confirmatoria de hipótesis previas) como para la predictiva. De acuerdo con Shmueli y Koppius (2011), un modelo explicativo es un modelo construido con el propósito de comprobar las hipótesis causales que especifiquen cómo y por qué cierto fenómeno empírico ocurre.

En tanto, un modelo predictivo va más allá al hacer referencia a la construcción y valoración de un modelo que pretende predecir nuevas o futuras observaciones o escenarios. De ahí que, el poder predictivo de un modelo se refiera a la capacidad del mismo para generar estimaciones con relativa precisión en base a nuevas observaciones, ya

sea en estudios transversales o longitudinales llamados también trayectorias. Este trabajo busca ambos objetivos comprobar hipótesis y hacer un intento por realizar predicciones intuitivas de carácter general.

La teoría de medición especifica de cómo las variables son medidas mediante la metodología SEM-PLS presenta dos enfoques de medición. Un enfoque se refiere a la medición reflectiva y el otro a la medición formativa. Desde una perspectiva práctica, un modelo de investigación puede contener ambas (variables observables reflectivas y variables formativas). El que se incluya uno, u otro, o ambos dependerá del constructo a medir y del objetivo de la investigación definido por el investigador.

Cuando lo que se busca en una investigación es encontrar y evaluar un conjunto de relaciones entre variables dependientes e independientes las ecuaciones estructurales resultan ser una herramienta muy poderosa y la mejor técnica multivariante.

Así mismo, la técnica SEM-PLS al igual que el enfoque de covarianzas tiene varios índices que permitirán medir la relevancia, fiabilidad y validez estadística del modelo²³⁷.

Los mismos modelos formativos o modelos reflectivos son constructos latentes compuestos por indicadores de medida, en el que estos son causa o antecedente del constructo y que es en sí mismo una construcción teórica. En el modelo formativo, cada indicador representa una dimensión del significado de la variable latente y eliminar un indicador significa que la variable pierde parte de su significado por lo que no deben ser eliminados, de ahí la importancia de que todos los indicadores o variables considerados ayuden a crear el constructo. La relación de causalidad va de las variables observables al constructo o variable dependiente endógena y en estos modelos no se espera que exista necesariamente una correlación.

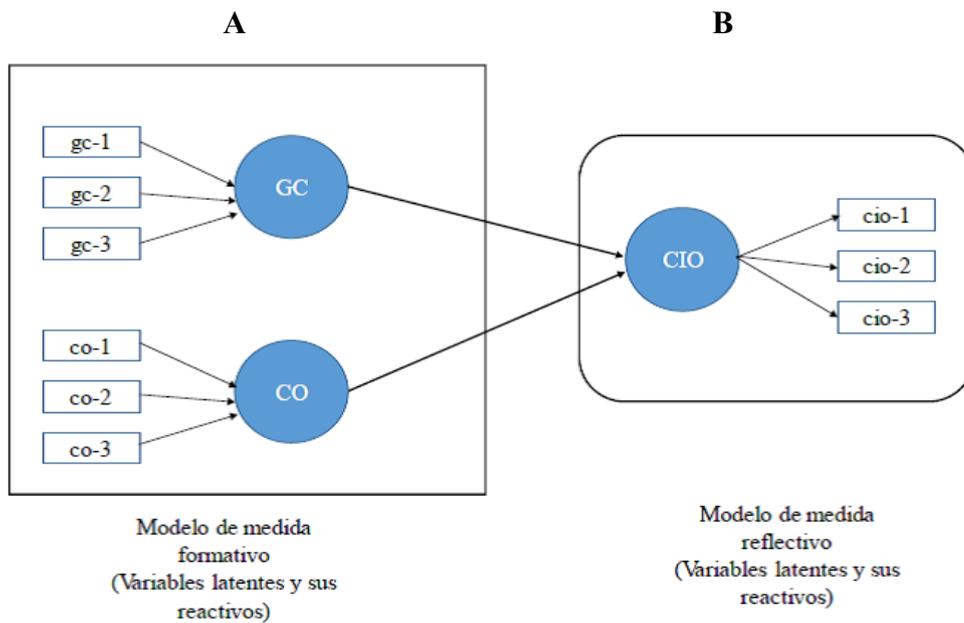
Respecto del modelo reflectivo, este se considera como un modelo de medida donde los indicadores de la variable latente son competitivos entre sí y representan manifestaciones de la variable latente. La relación causal va de la variable latente a los indicadores o medidas y un cambio en aquella será reflejado en todos sus indicadores. La diferencia entre los dos enfoques de medición está en la ponderación causal entre la variable latente y sus indicadores los cuales son intercambiables por lo que pueden sin problema ser eliminados y se espera que estén correlacionados.

La siguiente figura 4.5.1 muestra la diferencia entre las medidas formativas mostradas en el cuadrado A y las medidas reflectivas presentadas en el rectángulo B. Se puede hablar

²³⁷Hair J Jr., Hult G., Ringle C. Sarstedt M. (2017). A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM) SAGE International. Second Edition.

a de un modelo reflectivo cuando la variable latente (color azul) es la causa de las medidas observadas, pero también es posible que una variable latente cause a otra variable latente como se muestra al pasar del cuadrado A al rectángulo B en donde también puede notarse que la relación de causalidad es inversa: de la variable latente hacia las medidas reflectivas (modelo reflectivo)²³⁸.

Nanograma 1 Modelos Formativos y Reflectivos



Fuente: Tomado de Martínez A. Minerva y Fierro M. Eréndira (2018).

²³⁸Ramírez P., Ari M., y Salazar Evangelina ().Propuesta Metodológica para aplicar modelos de ecuaciones estructurales con PLS: El caso del uso de las bases de datos científicas en estudiantes universitarios ADMpg.

El Modelo PREusaG

Introducción

El uso de la política comercial estratégica como política del poder (política exterior) e instrumento recurrente para la preeminencia²³⁹ económica global de Estados Unidos se ha venido acentuando en los últimos digamos 20 años, toda vez que la fuerza o poder militar representa costos muy altos en función de los beneficios alcanzables. Esta forma de manejar la política comercial no solo ha sido mediante una constante práctica del proteccionismo sino también a través de medidas no arancelaria convirtiendo a la política comercial y sus instrumentos en un medio al servicio de los fines del poder.

Esta práctica de la política comercial con una clara orientación no solo proteccionista sino agresiva se ha convertido en la contante del gobierno estadounidense para atenuar la pérdida de competitividad en diversas áreas e industrias principalmente manufactureras y que se refleja en la dinámica de su comercio exterior y en el saldo desfavorable de su relación con el resto del mundo en la balanza de pagos.

Todos estos aspectos de competitividad que no son exclusivos del siglo XXI o de una administración de gobierno en particular podemos clasificarlas en al menos dos grandes categorías: los factores estructurales que por su naturaleza son de fondo y están arraigados en la propia sociedad estadounidense como los problemas en el sector educativo básico y medio superior, las culturas del consumismo y el endeudamiento y la discriminación en todas sus vertientes.

Los segundos factores, son aquellos elementos de competitividad de diversa índole económica y financiera, y que, por tanto, junto con los primeros, pueden ser identificamos como debilidades de competitividad interna y también como elementos del poder económico. Al juntar los componentes estructurales y de poder económico y proyectarse frente al exterior Estados Unidos tiene un problema de competitividad externa y, por tanto, de poder económico que intenta corregir mediante diferentes instrumentos como las políticas remediales estratégicas identificadas en el trabajo como poder duro-blando (PDB) y en ocasiones de acuerdo al caso particular se usan medidas más agresivas identificadas en el trabajo como poder duro-duro (PDD).

²³⁹Para una detallada exposición del concepto de preeminencia o primacía frente al de hegemonía revisar Joseph S. Nye Jr. 2015. Nye: "Power is the ability to affect others to get the outcomes one wants, and there are three ways to do that: by coercion (sticks); by payments (carrots); and by attraction or persuasion. Sticks and carrots are forms of hard power; and attraction and persuasion are called soft power".

En el cuadro 4.24 enlistamos esos tres grandes elementos del poder y desagregamos cada uno de ellos para su posterior identificación dentro del modelo y los nanogramas o modelos de trayectorias transversales.

<i>Cuadro 4.24 Elementos del poder guía del modelo</i>		
Acrónimo	Significado	Siglas
	Elementos del poder Duro-Blando	PDB
PDB1	Obstáculos Técnicos al Comercio	TBT
PDB2	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	MSFS
PDB3	Salvaguardas	SG
PDB4	Medidas Antidumping	AD
PDB5	Cuotas Compensatorias	CVD
PDB6	Autoridad de Promoción Comercial: Fast Track	TPA
PDB7	Aranceles Promedio Ponderados	WAT
	Elementos del Poder Duro-Duro	PDD
PDD1	Ley de Expansión Comercial: 232	TEA
PDD2	Ley de Emergencias Nacionales	NEA
PDD3	Ley de Poderes Económicos para Emergencias Internacionales	IEEPA
PDD4	Ley de Comercio: secciones 301 y súper 301	TA301
	Elementos del Poder Económico	GH
GH1	IED flujo	IEDF
GH2	Salida neta de capital como % del PIB	NCG
GH3	PIB dólares contantes de 2010	GDP
GH4	Relación PIB USA/PIB Mundial	GDP/WGDP
GH5	Relación Comercio USA/Comercio Mundial	USATRADE /WTRADE

Fuente: Elaboración propia

Marco Teórico

En medio del ríspido y complejo contexto de la realidad internacional nos preguntamos ¿cómo es y cómo podría medirse la hegemonía de Estados Unidos? Lo que pensamos es que ese constructo requiere de una amplia consideración de factores que la determinan que por su grado de intensidad serían los siguientes empezando por el de mayor poder, fuerza y capacidad de influencia.

Cuadro 4.25 Dimensiones del Poder

1. Poder Militar²⁴⁰ : presupuesto bélico, no. de ojivas nucleares, efectivos militares, bases militares en el mundo, naves, aviones, posición geoestratégica, coaliciones y operaciones militares estratégicas
2. Poder Económico: Competitividad en sectores, comercio exterior, activos de la banca, volumen operado en mercados financieros, tamaño del PIB, Inversión extranjera
3. Poder Duro-Blando: Barreras arancelarias y no arancelarias y esquemas de integración económica, acuerdos de libre comercio
4. Poder-Duro- Duro: Sanciones económicas o financieras, restricciones y prohibiciones, congelamiento de cuentas
5. Poder Suave²⁴¹: Apoyo e influencia en la multilateralidad, influencia de la sociedad y cultura, fortaleza de las instituciones políticas y democráticas, programas de ayuda y financiamiento a causas humanitarias y sociales.

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo a J.Nye (2017) : “Power is the ability to affect others to get the outcomes one prefers, and that can be accomplished by coercion, payment, or attraction and persuasion. Soft power is the ability to obtain preferred outcomes by attraction rather than coercion or payment. This anecdotal comment recounts the origins of the concept as an analytical tool, and its gradual development as an instrumental concept used in political discourse in Europe, China and the United States”²⁴².

Efectivamente, creemos que “el poder es la capacidad de afectar a otros para obtener los resultados que uno prefiere, y eso se puede lograr mediante la coerción, el pago o la atracción y la persuasión. El poder blando es la capacidad de obtener resultados preferidos mediante la atracción en lugar de la coerción o el pago. Este comentario anecdótico relata los orígenes del concepto como herramienta analítica y su desarrollo paulatino como concepto instrumental utilizado en el discurso político en Europa, China y Estados Unidos”.

Bajo esas ideas y siguiendo la definición de la Real Academia de la Lengua Española coerción es entonces la presión ejercida de un ente sobre otro para forzar su voluntad o su

²⁴⁰Para un ejercicio interesante que hace comparativos internacionales para 30 países ver:

https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=united-states-of-america

²⁴¹Nye, J. Soft power (2017). The origins and political progress of a concept. *Palgrave Commun* **3**, 17008.

<https://doi.org/10.1057/palcomms.2017.8>

²⁴²El concepto de Soft power fue usado por primera vez por Nye en: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990). Basic Books: New York. USA

conducta sin importar los medios o la magnitud del uso de la fuerza pudiendo manifestarse mediante amenazas, represión, inhibición, restricción y otras formas.

Cuando se extendió este concepto a otras aplicaciones y se encontró un referente conceptual equivalente en las ciencias económico-administrativas el poder suave se asoció al de liderazgo siendo el mismo J. Nye el primero en definirlo y desarrollarlo²⁴³.

El mismo J. Nye siguió desarrollando el concepto y hace diez años aseguraba que “la capacidad de combinar el poder duro y el blando en estrategias exitosas que se refuerzan mutuamente podría considerarse poder inteligente (un término utilizado más tarde por Hillary Clinton como secretaria de Estado)”²⁴⁴.

Utilizando una metáfora me permití renombrar la estrategia del poder inteligente o smart power nombrándola como la “teoría de la navaja suiza” donde entendemos la política exterior como una política con diferentes instrumentos, de un lado de la navaja los medios de perfil blando entre ellos los tradicionales como la diplomacia, pero también algunos que van subiendo de agresividad como los instrumentos de la economía política de la política comercial tanto arancelaria pero principalmente no arancelaria o cualitativa. En el otro lado de la navaja están los instrumentos duros como las sanciones económicas: embargos, congelamiento de cuentas, inclusión en listas y otras medidas de coerción todas ellas con alto contenido de agresividad e intencionalmente a generar coerción.

Un aspecto relevante a considerar es que no siempre pero sí necesariamente en algunos casos, los usos de las formas de poder no se aplican o no se pueden aplicar de forma simultánea, sino que se comportan de una manera excluyente en un punto en el tiempo, ya que al tener abiertas todas las armas y herramientas duras y blandas de la navaja, no queda espacio para poderlas tomar con la mano y, por tanto, alguno de los lados debe estar cerrado para poder operar unas u otras. Es por esto, que en el modelo esperamos que los signos de poder duro-blando sean positivos toda vez que son los instrumentos usados casi de manera exclusiva en los últimos años y negativos para el poder duro-duro ya que por su costo, agresividad y coerción son cada vez menos usados

De tal manera, Estados Unidos usa regularmente una combinación estratégica y dinámica (Smart) para lograr objetivos de poder tanto de corto y largo plazo que bien podría ser identificado como SAKIPS: Swiss Army Knife International Politics Strategy y que tiene como objetivo lograr mantener su preeminencia económica global.

²⁴³Nye JS Jr (2008). *The Powers to Lead*. Oxford University Press: Oxford. USA.

²⁴⁴Nye JS Jr (2011) *The Future of Power*. Public Affairs: New York. USA.

Hablamos de Preeminencia en lugar de Hegemonía toda vez que no contamos con la suficiente información y datos para intentar medir esta última y por tanto encontramos un buen sustituto conceptual que hace referencia, aunque sea de manera ligeramente limitada a la intención de mantener la supremacía, control, liderazgo, ventaja o privilegio global ²⁴⁵.

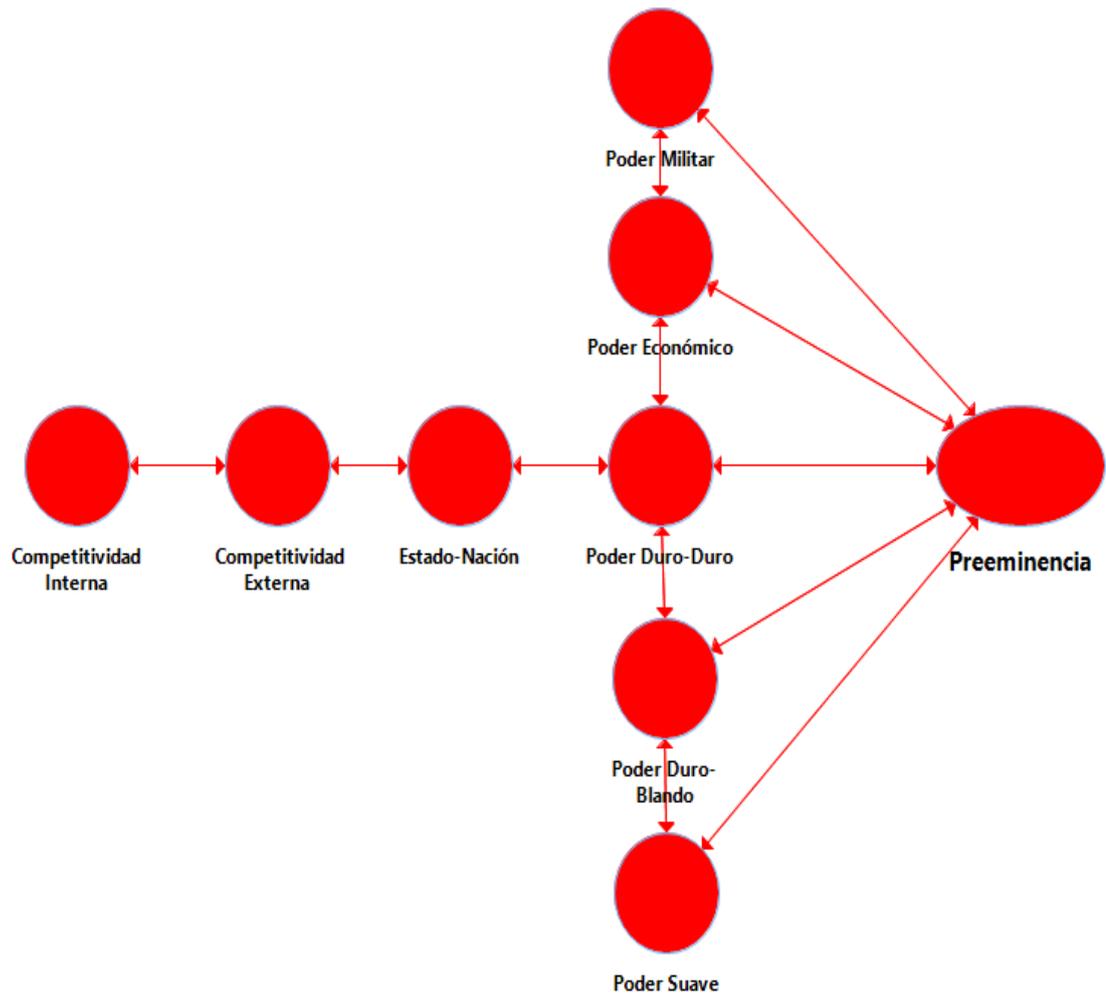
A continuación, en el nanograma 1 podemos observar la línea vertical del poder en orden de impacto, fuerza o capacidad de influencia iniciando en lo más alto con el Poder Militar y bajando hasta la forma más ligera de las dimensiones del poder como lo es el Poder Suave.

En el eje horizontal vemos los hechos estilizados en secuencia transversal el cual parte del problema estructural interno que hemos descrito más arriba y que se traduce en una pérdida de competitividad externa. Ambas, pero principalmente esta última es tomada e interpretada por el Estado-Nación, es decir, por cada administración política en turno, pero igualmente por todo el aparato del Estado incluyendo no solamente al ejecutivo y su burocracia sino también a los Poderes legislativo y en menor medida el Judicial ya que muchas de estas acciones pasan por la aprobación del Congreso y las sanciones penales por la Suprema Corte de Justicia. Es así, que cada administración es la encargada de sacar y aplicar los instrumentos de un lado o de otro de la navaja siendo algunos más prácticos que otros y unos más costos que otros como se desarrolló en las primeras secciones de este capítulo.

Es necesario resaltar que en el nanograma puede observarse que en cada una de las variables hay una relación de interdependencia en un flujo que corre permanentemente tanto en sentido horizontal como vertical mostrando con ello de una manera conceptual las interdependencia y correlaciones entre ellos en un complejo sistema de vínculos del poder.

Igualmente es importante dejar evidencia de la correlación conceptual entre la preeminencia económica global de Estados Unidos y sus factores determinantes, aunque como puede verse también existe una relación en sentido contrario como la que se realizó con el modelo de ecuaciones estructurales utilizando el paquete estadístico smartPLS.

²⁴⁵Para una interesante comparación internacional del poder suave puede consultarse el índice de poder suave elaborado por la consultora inglesa Portland: <https://softpower30.com/>. Para el año más reciente que se tiene información (2019). Los primeros 5 lugares son: Francia, Reino Unido, Alemania, Suecia y Estados Unidos ocupa el lugar 5. China se ubica en el vigésimo séptimo puesto.



Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) "SmartPLS 3." Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

Esta política estratégica de la que hemos hablado está fuertemente sustentada en el entramado de la legislación estadounidense en todos sus niveles jurídicos relativos al manejo de sus relaciones de poder con diferentes regiones, países y su actuación general en el sistema multilateral del comercio, que es, por cierto, también para Estados Unidos un sistema estratégico de defensa y ataque; sin embargo, el poder blando no figura formalmente en ningún contexto jurídico, legal e institucional.

Planteamiento del problema

Como respuesta para aminorar el problema estructural de la pérdida de competitividad interna reflejada en su competitividad externa las diferentes administraciones y el Congreso estadounidenses han creado un sistema jurídico de reglamentaciones la mayoría de ellas del comercio exterior que han aplicado indiscriminadamente a países aliados, socios, adversarios o enemigos.

La más frecuente ha sido sin duda la aplicación de una política comercial proteccionista usada estratégicamente al utilizar de manera combinada aranceles y barreras no arancelarias tanto administrativas, legales, ambientales, políticas y en algunos casos los menos combinadas con sanciones económicas, las cuales no solo habían sido usadas recientemente como parte de la estrategia de compensación de los desequilibrios comerciales sino también como parte de la política de contención del avance del comunismo en el continente durante el periodo de la Guerra Fría.

En el fondo y detrás de la pérdida de competitividad en lo externo se encuentra un conjunto de factores estructurales insertados en la cultura y la sociedad estadounidense reflejados en el alto nivel de consumo, el deterioro de su sistema educativo, el alto nivel de endeudamiento público y privado del gobierno, las empresas y las familias así como la idea de superioridad frente a los demás que se manifiestan en las ideologías y costumbres sociales propias del siglo XIX como el “America First” y las actitudes de discriminación en diferentes dimensiones, pero que se han mantenido desde inicios del siglo XX arraigados en la sociedad, los administradores públicos y los políticos de los dos principales partidos.

Como consecuencia de esta pérdida de competitividad es que los diferentes gobiernos, pero de manera acentuada en el del presidente Donald Trump (2017-2021) han aplicado esa política del poder poder proteccionista no solo de aranceles sino a través de una combinación deliberada de barreras no arancelarias como las medidas antidumping, las cuotas compensatorias, las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas a la agricultura y los diversos obstáculos técnicos al comercio que se han disparado y convertido en el instrumento de control más recurrente de Estados Unidos hacia el exterior y como medida para mantener su preeminencia económica global en el mundo y en particular en Las Américas.

Justo en el centro del debate, pero equivocadamente enfocado en cuanto a la explicación de fondo del problema está su comercio exterior y la manera como ha tratado de componer los desequilibrios entre exportaciones e importaciones tanto de mercancías

como de servicios en prácticamente todos los subsectores de la actividad económica como se revisó en la parte final del capítulo tres.

La pérdida de competitividad en el sector manufacturero y geográficamente con todas las regiones y continentes se ha dado acentuadamente con algunos países como China, India, Canadá, y México pero que también involucran a otros países principalmente del sudeste asiático como Vietnam, Corea del Sur, Malasia, Hong Kong, Taiwán y Singapur entre otros. Uno de los argumentos más aceptados en Estados Unidos que explica la pérdida de competitividad es el que habla de la deslealtad del resto mundo en la relación comercial, es decir, ven el origen del problema principalmente fuera y no dentro como un problema estructural y social propio.

Como parte de la estrategia para aminorar estas pérdida de competitividad interna reflejada en lo externo es que las diferentes administraciones presidenciales es lograr acuerdos de libre comercio y esquemas administrados de facilitación del comercio; sin embargo, al interior del sistema político estadounidense no todos están convencidos de las ventajas que pudieran aportar los tratados y acuerdos comerciales internacionales y prefieren la aplicación de medidas proteccionistas, amenazas y prácticas coercitivas utilizando los soportes legales que las sustentan y que al interior y dentro de la sociedad estadounidense le dan justificación a estos mecanismos de control y dominio de diversa índole debido a este carácter jurídico. Esta es la posición del grupo más duro y tradicional de la política y la administración pública estadounidense.

Esta manera de ejercer la política comercial de Estados Unidos también es conocida como política comercial estratégica o remedial, la cual no son solo es aplicada por Estados Unidos sino por todos los países desarrollados y no desarrollados incluidos China, México, Brasil, India, Japón, Alemania y Australia donde las principales diferencias se centran primero en la mezcla de una y otra y en los recursos y orientación hacia ciertos sectores.

En el caso de Estados Unidos, el Congreso creó estas leyes remediales para abordar las amenazas de importaciones perjudiciales para la industria de Estados Unidos en apartados de la ley como las Secciones 201 y 301 de la Ley de Comercio de 1974 y la Sección 232 de la TEA que hacen referencia a las barreras al comercio exterior como temas de seguridad nacional.

Un caso emblemático fue la política exterior del presidente Trump, que, si bien no fue bélica al no involucrarse directamente en nuevos conflictos de esa magnitud, su administración fue particularmente agresiva con los instrumentos duros y blandos del poder y en contra de cualquier expresión del multilateralismo y sus instituciones sin importar si

se tratara de un tema financiero, monetario, climático o de salud aun en medio de la pandemia.

Para la región de Norteamérica y los países de las Américas en general, destaca la política relativa a migración con la deportación masiva de inmigrantes ilegales y la mayor atención a la seguridad en la frontera con México con la construcción del muro y su intención de aplicar la IEEPA. Durante su mandato, la política exterior subió de intensidad por los casos de Venezuela, recientemente Cuba y Nicaragua, y el caso de la migración con países de Centroamérica y México como potencial filtro y mecanismo de contención.

En respuesta y no siempre como instrumento de defensa diversos países incluyendo sus principales socios comerciales como Canadá y México se han defendido con estrategias grupales e individuales asistiendo a la OMC para establecer quejas, pero también aplicando sus propias medidas remediales estratégica.

A pesar de la discrecionalidad en la aplicación de estas medidas que bien podrían ser consideradas como un claro ejemplo de proteccionismo requieren de un proceso de investigación que no siempre arroja resultados positivos.

<i>Cuadro 4.26 Estados Unidos Instrumentos del Poder Duro-Duro (PDD)</i>
TWEA: Trading with the Enemy
IEEPA: International Emergency Economic Powers Act
NEA: National Emergency Act
TA: Trade Act: Sección 301 y Especial 301
TEA: Trade Expansion Act y su Sección 232
EAA-ECRA sobre el control de exportaciones
Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4.27 Estados Unidos Poder Duro-Blando (PDB)

TPA: Trade Promotion Act (Autoridad de Promoción Comercial)
WAT: Weigheted Average Tariff (Arancel Promedio Ponderado)
AD: Antidumping (Medidas antidumping)
CVD: Counterveiling Duties (Cuotas Compensatorias)
SG: Safeguards
SFSM: Sanitary and Fhytosanitary Measures (Medidas Sanitarias y fitosanitarias)
TBT: Technical Barries to Trade (Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT))

Fuente: Elaboración propia

Objetivo general

El objetivo de este apartado es mostrar que los instrumentos del poder adquieren la forma de la política comercial mediante la aplicación de aranceles, barreras no arancelarias de diversa intensidad y periodicidad.

Objetivos particulares

Confirmar las siguientes relaciones de poder:

Relaciones entre las tres dimensiones del poder duro: poder económico, poder duro-blando, poder duro-duro y la preeminencia económica global de Estados Unidos.

Medir con un grado de confiabilidad y validez estadística la relación de causalidad de los poderes económico, duro-blando y poder duro-duro en la preeminencia económica global de Estados Unidos.

Pregunta de investigación

¿En consideración de las políticas del poder como son los instrumentos del poder duro-blando y los instrumentos del poder duro-duro las variables que determinan la preeminencia económica de Estados Unidos en el mundo y las Américas?

Hipótesis

Como parte final de este capítulo y de esta investigación analizamos el ejercicio del poder de Estados Unidos estableciendo correlaciones y relaciones estadísticas (regresiones lineales) para comprobar dos hipótesis fundamentales:

La problemática de competitividad interna-externa de Estados Unidos hace que deba diseñar y aplicar políticas del poder mediante una política comercial estratégica la cual ha venido a sustituir a la política exterior como instrumento de coerción e influencia para el logro de sus objetivos.

METODOLOGÍA

Tipo de estudio

Trabajaremos con un estudio ex – post – facto, transeccional (transversal) y observacional.

Población y Muestra

La base de datos que se usó para este ejercicio consiste en información paramétrica de una serie obtenida de información oficial conocida que se puede encontrar en las páginas oficiales de la Organización Mundial del Comercio y del Grupo Banco Mundial.

Consta de 26 observaciones mismas que representan cada uno de los años en los que se logró obtener información consistente, por lo que se cumple con los criterios de normalidad estadística. El periodo de estudio va desde el año de 1994 al año más reciente disponible que es 2019. El año 2020 influenciado por la pandemia es en todos sentidos un año atípico tanto desde el punto de vista estadístico como de los acontecimientos en las diferentes dimensiones de lo social, razón por lo cual no fue considerado en el análisis. Además, al final de la elaboración de la redacción de este estudio no se encontraba todavía disponible.

Se seleccionaron 5 variables de poder económico: Flujo de Inversión Extranjera Directa, salida neta de capital medida como % del PIB, tamaño de la economía medida por el PIB a precios constantes de 2010, porcentaje del PIB de Estados Unidos frente al PIB mundial y comercio total de Estados frente al comercio mundial en porcentaje.

Se seleccionaron 6 variables de poder duro-blando: medidas antidumping (AD), cuotas compensatorias (CVD), salvaguardas (SG), medidas sanitarias y fitosanitarias (MSFS), obstáculos técnicos al comercio (TBT) y acciones de negociación comercial o mediante la TPA (Trade Promotion Authority) o “fast track”.

Se seleccionaron 4 variables de poder duro-duro: IEEPA, NEA, TA con las secciones 301 y súper 301 y la TEA con la sección 232.

La variable latente preeminencia se definió como variable de segundo orden.

Unidad de Análisis

El total de la muestra contiene un total de 16 variables independientes de carácter exógeno y 4 variables latentes o constructos. El número de observaciones totalizamos son 416 que se obtienen de multiplicar las 16 variables por los 26 años para los que se tiene información confiable.

De ese total de variables independientes tenemos que 5 de ellas corresponden a poder económico, 7 de ellas al poder duro-blando y 4 de ellas al poder duro-duro.

Procedimiento

La información se integró en una base de datos que se editó y analizó usando SmartPLS 3 el cual es un software con interfaz gráfica para el modelado de ecuaciones estructurales que basadas en la varianza que utiliza el método de trayectorias transversales de mínimos cuadrados parciales. La base de datos fue convertida al formato .CSV para su manejo dentro del software.

Para conocer los valores de correlación entre las variables independientes o factores que explican la preeminencia se utilizó un modelo de ecuaciones estructurales, en específico, el modelo de trayectorias y después de ejecutar la prueba respectiva se obtuvieron los resultados estadísticos que a continuación se indican.

Resultados de la Contrastación de la hipótesis

Para contrastar la hipótesis de investigación, se realizó una prueba de regresión lineal múltiple analizando como variables dependientes: el poder económico, el poder duro-blando (PDB), el poder duro-duro (PDD) y la preeminencia global (PREusaG) o simplemente preeminencia; sin embargo, se muestra el modelo de trayectorias transversal

completo para mostrar de manera más clara la vinculación de las variables. El modelo es del tipo que establece relaciones formativas.

En la gráfica 4.24 se pueden observar los resultados encontrados entre los que destaca la alta correlación positiva entre el poder duro-blando y la preeminencia al 0.887 en tanto que una relación ligeramente inversa entre el poder económico y la preeminencia que podría considerar prácticamente neutral o sin efecto en ningún sentido y una baja pero igualmente positiva correlación entre el poder duro-duro y la preeminencia.

Gráfica 4.23 Coeficientes de Camino entre Variables Latentes

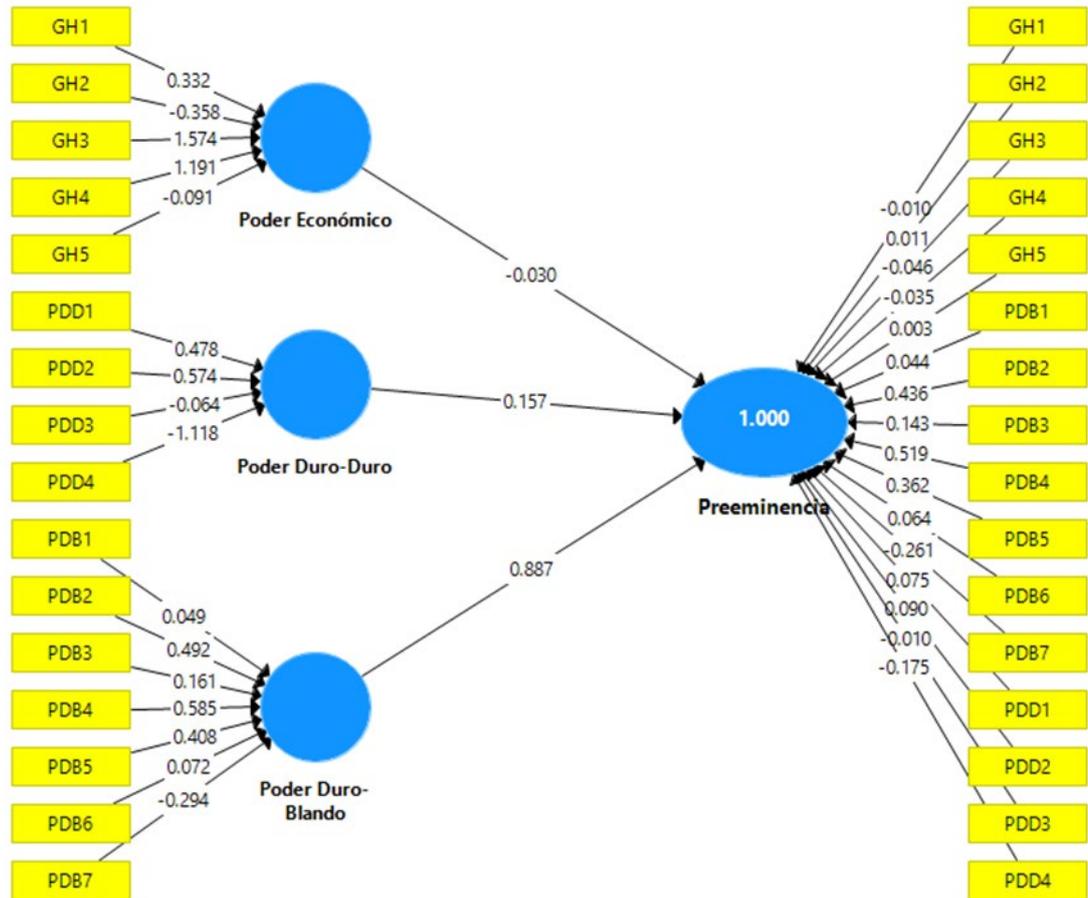


Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) “SmartPLS 3.” Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

Como era de esperarse las correlaciones entre las variables independientes que integran a cada una de las variables latentes es diversas siendo algunas de ellas muy altas y otras negativas, lo cual no necesariamente demerita los hallazgos generales, sino que llevan a tratar de encontrar explicaciones puntuales con el apoyo de marcos conceptuales y teóricos que escapan de este momento del objetivo de este trabajo

A continuación, se muestran las variables y sus respectivos coeficientes de regresión obtenidos en la ejecución de la prueba para las 3 trayectorias más significativas para este trabajo: la relación entre poder duro-blando y sus variables independientes, la relación entre poder duro-duro y finalmente la relación entre preeminencia. Los coeficientes de regresión obtenidos al contrastar la relación de variables independientes son los siguientes y presenta la relación causa-efecto entre las variables independientes y la variable dependiente para explicar cada una de las relaciones.

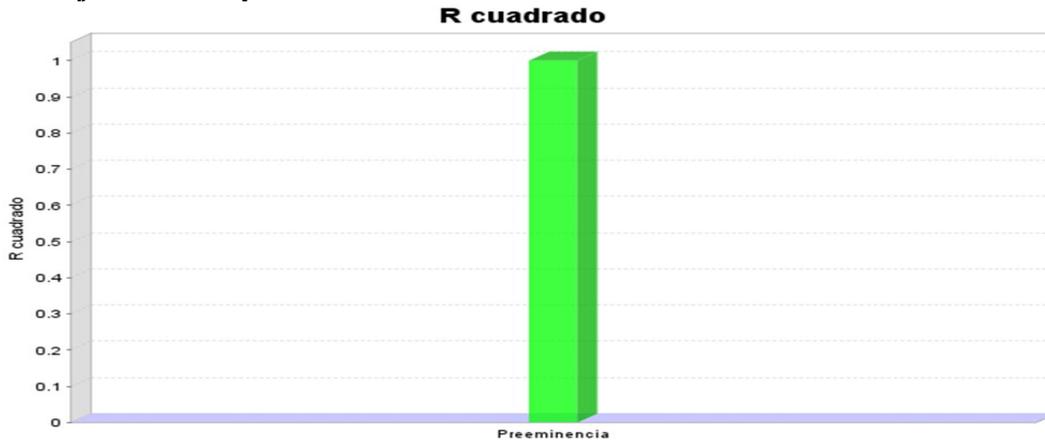
Nanograma 3. Estados Unidos correlaciones de Dimensiones del Poder y Preeminencia



Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) "SmartPLS 3." Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

En ese sentido se aprecia que los factores incluidos en el modelo explican satisfactoriamente la varianza explicada esto a partir de la R^2 como se puede ver en la gráfica 4.25.

Gráfica 4.24 R^2 para Preeminencia Económica Global



Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) “SmartPLS 3.” Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

El Coeficiente de determinación ajustado es de 1, sin que haya influencia por el número de variables que se introdujeron en el modelo como se aprecia en la gráfica 4.26.

Gráfica 4.25 R^2 Ajustada para Preeminencia Económica Global



Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) “SmartPLS 3.” Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

Para confirmar la fortaleza de los resultados se recurrió a los indicadores del modelo de medida como la validez interna la cual es importante para descartar problemas de multicolinealidad con las variables latentes y para ello se calcula el factor de inflación de la varianza (VIF) con un análisis de regresión siendo que un VIF mayor que 10 indica un problema de multicolinealidad el cual no tenemos en nuestro modelo si lo vemos en el cuadro 4.25.

Cuadro 4.28 Estadísticos de Colinaliedad (VIF)

Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) “SmartPLS 3.” Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

Para conocer el grado de diferencia de cada VL con los otras VL del modelo que es parte de las pruebas estadísticas para confirmar los criterios de calidad del modelo el smartPLS midió la validez discriminante. Un modelo posee validez discriminante si la raíz cuadrada de la AVE de cada VL es mayor a las correlaciones (r de Pearson) con el resto de VL del modelo como se puede ver a continuación en el cuadro 4.26.

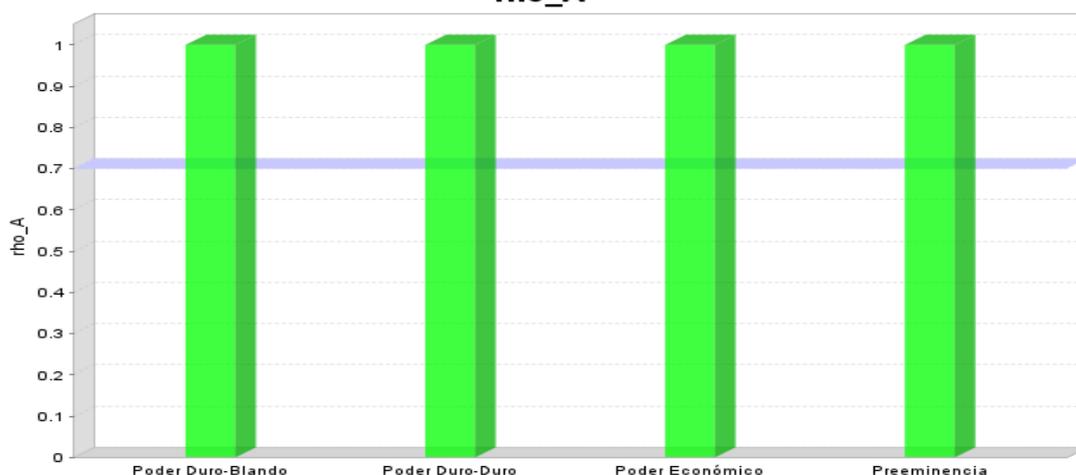
Cuadro 4.29 Validez Discriminante Fornell-Larcker

	Poder Duro-Blando	Poder Duro-Duro	Poder Económico	Preeminencia
Poder Duro-Blando				
Poder Duro-Duro	0,847			
Poder Económico	0,793	0,750		
Preeminencia	0,997	0,886	0,792	

Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) “SmartPLS 3.” Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

La fiabilidad y validez de los constructos definidos por nosotros pueden ser corroborados por el rho_A Para conocer la fiabilidad del constructo se debe realizar un análisis a partir del coeficiente del alfa de Cronbach (CA) y la fiabilidad compuesta del constructo (CR) como medidas de consistencia interna, para ambos índices se aceptan un 0,7 para una fiabilidad modesta en las etapas tempranas de la investigación y un 0,8 para la investigación básica. En nuestro caso cada uno de los constructos alcanzó valores de 1 por lo que se consideran fiables y válidos. Esto puede verse en la gráfica 4.26.

Gráfica 4.26 Fiabilidad y validez mediante rho_
rho_A



Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) “SmartPLS 3.” Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

El cuadro 4.26 muestra los estadísticos de bondad de ajuste

	Modelo saturado	Modelo estimado
SRMR	0,262	0,262
d_ULS	36,273	36,273
d_G	n/a	n/a
Chi-cuadrado	infinito	infinito
NFI	n/a	n/a

Fuente: Elaboración propia con el uso de SmartPLS 3: Ringle, C. M., Wende, S. y Becker, J. (2015) “SmartPLS 3.” Boenningstedt: DmartPLS GmbH, <http://smartpls.com>

Conclusiones del Modelo

Lo que se pudo comprobar en este apartado final del trabajo es la correlación existente entre la preeminencia y las diferentes estrategias del poder de la manera en la que lo clasificamos y que pudimos medir de acuerdo con la disponibilidad de información: poder económico, poder duro-duro y poder duro blando identificadas estas como variables latentes.

Estadísticamente encontramos varios datos que nos ayudaron a confirmar nuestras hipótesis de trabajo: en primer lugar que efectivamente existen correlaciones entre las variables latentes particularmente una muy alta entre los instrumentos duros-blandos y la preeminencia debido al carácter menos agresivo de la política comercial vista en una perspectiva de largo plazo ya que como argumentamos si bien sigue teniendo un perfil

agresivo y coercitivo también no les tanto frente a las sanciones económicas o intervenciones militares y eso la convierte en una política del poder menos costosa y más aplicable.

Derivado de esta primera conclusión se desprende otra tal vez más importante si se piensa en lo que vendrá en términos de la aplicación en las próximas administraciones. Intuitivamente pensamos es que muy probablemente esta orientación y uso de la política comercial como política del poder particularmente en su versión dura-blanda seguirá siendo la más usada por el gobierno de Estados Unidos toda vez que es menos costosa y de relativa más fácil aplicación y en general de más baja intensidad y, por tanto, genera menos conflicto interno y externo.

La tercera y no menos importante conclusión del modelo y también como parte de este trabajo es que la política comercial se ha convertido en el instrumento favorito de las políticas del poder como instrumento para el logro de objetivos sean estos intermedios como el logro de algunas dimensiones de poder o de más largo alcance como la preeminencia. De ahí, que la política exterior de Estados Unidos hoy sea su política económica internacional y más en particular en una alta proporción la política comercial mediante sus instrumentos.

Evidentemente, están claros los caminos para futuras investigaciones, primero para hacer un análisis detallado de las variables independientes de carácter exógeno que están determinando a cada una de las variables latentes explicativas de la preeminencia. Para ello será necesario fortalecer tanto la base de datos, así como hacer una nueva selección y revisión de las mismas esto debido a que varias si nos es que todas ellas bien podrían ser palos o zanahorias (carrots o sticks) o no ser incluso algunas de las relevantes en términos explicativos en especial aquellas que son las menos con signos negativos altos,

El modelo también muestra que a pesar de la discrecionalidad en la aplicación de estas medidas que bien podrían ser consideradas como un claro ejemplo de proteccionismo son en realidad instrumentos de poder que combinados hacen más daño que un incremento de aranceles. Además, la política arancelaria ya no tiene el efecto de hace 40 años cuando todavía Estados Unidos mantenía una estructura de tarifas relativamente alta.

Podríamos intentar agregar un elemento significativo para nuestro trabajo y que para las Américas parece que esta tendencia en el uso de las políticas del poder es muy clara , porque tiene que ver con el hecho de que la región es también el mercado más importante para los productos y las compañías estadounidenses, un destino fundamental de la inversión extranjera y en algunos casos como Canadá pero principalmente México como proveedores

sustitutos de China, Japón y los países de la Unión Europea a los que Estados Unidos siempre ha visto como rivales tanto en su interior pero también en todo el continente y la región de Latinoamérica y el Caribe.

A pesar de esta cambiante orientación de la política exterior en la región de las Américas se ha mantenido relativamente estable desde hace 30 años si pensamos en que no se han dado invasiones o conflictos del poder militar y sí un incremento de las demás dimensiones del poder en un contexto dominado por cada vez más asuntos geoeconómicos.

Y es que en esta ya no tan nueva perspectiva geoeconómica son elementos como el intercambio comercial y la integración económica quienes tienen un mayor peso en la conformación, delineamiento y aplicación de la estrategia de política exterior del país hegemónico mundial y en la región, tanto en el Norte del continente como en Latinoamérica y el Caribe y que han permeado las discusiones políticas.

Muestra de ello son las correlaciones y relaciones de causalidad entre las políticas del poder y la pérdida de competitividad medida a través de indicadores económicos y de comercio exterior para Estados Unidos en los que se comprobaron fuertes vínculos entre ambas variables explicativas (independientes) y no explicativas (dependientes).

Todo esto en medio de restricciones y falta de un cuerpo teórico y conceptual desarrollado así como disponibilidad de información consistente y por tanto confiable para el largo plazo lo que igualmente aunque en menor medida orientó la misma investigación de este apartado, el modelo y las propias conclusiones.

Conclusiones

Este trabajo se desarrolló en cuatro capítulos, en cada uno de los cuales se obtuvieron conclusiones que confirmaron las hipótesis del trabajo planteadas en un inicio y se cumplieron con los objetivos, tanto generales como particulares, que se desarrollaron a lo largo de la investigación.

También se cumplió con el tratamiento y planteamiento original del trabajo y se le dio actualidad con un capítulo adicional que generó valor agregado al tratar de forma empírica las orientaciones temáticas principales: la política exterior y la seguridad nacional de Estados Unidos, la integración económica en la región de las Américas, la orientación de la estrategia de sanciones económicas que llamamos políticas duras-duras y otras identificadas con la política comercial a las que llamo políticas del poder duras-blandas.

En ese mismo sentido, se lograron establecer correlaciones y relaciones de causalidad haciendo pruebas con instrumentos estadísticos entre estos fenómenos complejos, que en sí mismos cada uno podría dar para desarrollar un tema de investigación doctoral. Estas ideas centrales que se trabajaron al actualizar la investigación son lo que consideramos la aportación más importante del análisis de esta compleja y entramada serie de temas.

En particular, el capítulo uno logró resaltar lo que es una de las condiciones más importantes en el terreno de cualquier investigación actual, y que es cada vez más una situación obligatoria: sostener y argumentar en favor de la realización de estudios interdisciplinarios para una mejor comprensión de los fenómenos cualquiera que sea el origen y consecuencias de estos. En las ciencias sociales, las ciencias relacionadas a los negocios, el derecho y las ciencias humanas, las ciencias médicas, por mencionar algunos casos, esto se hace cada vez más necesario e indispensable.

El tema la política exterior de Estados Unidos y su influencia en el proceso de integración en las Américas es un ejemplo de esta prioridad y casi obligatoriedad de entender la compleja interacción entre la ciencia política, las relaciones internacionales y la economía, como fue el caso de estos temas centrales. Como siempre, la escasez de recursos y el enfoque profesionalizante de la educación superior hace que esto sea muy difícil.

Una aportación en ese sentido es haber introducido la perspectiva de estudio hemisférico al destacar a las Américas como una posibilidad adicional a los enfoques tradicionales de los tres niveles de análisis en las relaciones internacionales: lo internacional o global, el nivel estatal y el nivel individual. Aquí solamente dejamos

planteada la posibilidad de considerar ese cuarto nivel de análisis, sobre todo cuando la información disponible lo permita. Desde el punto de vista teórico consideramos que debiera iniciar esta discusión.

Adicionalmente, en este capítulo de revisión metodológica y conceptual, se ha hecho de ideas trascendentes para entender la realidad internacional de nuestra época: los nuevos conceptos y no tan nuevas perspectivas de análisis sobre la seguridad nacional que surgen de la redefinición de interés nacional, la manera de entender la política exterior y no menos importante la del reconocimiento de estos como parte de los temas centrales de las relaciones internacionales en lo teórico, pero también su escasa aplicación a diferentes realidades como los que se hicieron principalmente en los capítulos tres y cuatro y que, desde nuestra opinión, no se habían intentado hacer a pesar de su relevancia.

Creemos que una mayor cantidad de conocimientos no nos lleva necesariamente a acercarnos a la verdad, ni mejores resultados técnicos cuantitativos, pero en las ciencias sociales que se encuentran más cercanas a las condiciones humanas subjetivas, como por ejemplo las maneras de actuar y pensar de los agentes y de su bienestar, requerimos de la integración de conocimientos de varias disciplinas para intentar acercarnos a dar respuestas a problemas y realidades cada vez más complejas que por su naturaleza rebasan a cualquier enfoque individual o específico por más poderoso que sea en lo analítico, teórico, metodológico, conceptual o estadístico.

Es por ello que en este trabajo se intentó aplicar un enfoque integral y complementario al encontrar causas y consecuencias de la aplicación de la política exterior estadounidense en un periodo y espacio geográfico determinados, lo cual ayudó, esperamos, a entender el proceso en la toma de decisiones de estas políticas públicas que toman en cuenta nuevos actores, tanto privados como de la sociedad civil, factores y actores internos y externos, así como causas económicas de diversa índole y evidentemente también elementos y actores políticos y de otras dimensiones de lo social.

Planteado de esta manera, vemos que como consecuencia de la evolución de la interdisciplina, se ha desarrollado un nuevo conjunto de categorías e híbridos conceptuales y teóricos que, si bien en algunos casos no están acabados, sí han servido como ayuda para la toma de decisiones de política exterior durante momentos críticos o coyunturales donde muchas variables interactúan, lo que resulta sin dudas en un campo de oportunidad inagotable para desarrollarlos y aplicarlos a las nuevas realidades cada vez más cambiantes y en tiempos más cortos, retando con ello a internacionalistas, politólogos, economistas y otros científicos sociales. A partir de esta realidad, este trabajo consideró un componente

fundamental mostrado explícitamente en el tema y que es el relativo a lo que hemos mencionado como el aspecto central: las políticas del poder a través de la política exterior-comercial estadounidense en las dos intensidades mencionadas más arriba: dura-dura y dura-blanda.

Temas significativos también fueron las relaciones internacionales como disciplina, la política presidencial en Estados Unidos, la competitividad y la idea del declive hegemónico de Estados Unidos durante el último cuarto del siglo XX y lo que llevamos en el siglo XXI.

También en el capítulo uno se revisaron las principales corrientes del pensamiento en las relaciones internacionales que ayudaron a desarrollar los temas centrales del trabajo. Tales propuestas, paradigmas y teorías y sus múltiples vertientes y derivaciones pueden concretarse en los grandes proyectos de investigación de la disciplina de las relaciones internacionales: Idealismo-Realismo, Liberalismo y el Marxismo. Estas teorías, por su trayectoria y permanencia a lo largo de los poco más de 100 años de la disciplina, también las podemos identificar como las “tradiciones” teóricas de las RI y, resultan ser, sin duda, la esencia teórica y paradigmática de la disciplina.

El realismo tiene su gran fortaleza en su origen al ser este un vínculo indisolublemente con la ciencia política y la sociología por los temas centrales que ha estudiado, lo que la hace tener actualidad por sus poderosos conceptos, proposiciones y aplicación de casos, pero al mismo tiempo es la cabeza de un pensamiento diverso que cobija a diferentes articulaciones, unas más sólidas que otras, particularmente aquellas que representan una síntesis o fusión interdisciplinaria entre dos o más corrientes, aunque no todo puede ser explicado con certeza bajo esta corriente.

Algo que nos cuestionamos en el camino es si podemos decir que el campo de las relaciones internacionales está dominado por un solo paradigma, si hay un Mainstream en las RI. Si la respuesta es afirmativa, entonces ¿cuál es el paradigma dominante que nos lleva al estado de la ciencia normal, que no es otra cosa más que la convergencia de investigaciones para fortalecer el paradigma dominante? Ninguna de las actuales escuelas según el status que guardan hoy en día tienen la capacidad explicativa, analítica y grado de generalidad suficiente para ser la dominante, pero sin duda a nuestro parecer, como en la economía, el liberalismo lleva la delantera debido a que es la que contiene las hipótesis más corroboradas (comprobadas) y la menor cantidad de anomalías e inconsistencias.

Pero el realismo y su evolución, el realismo estructural o neorrealismo, siguen teniendo capacidad explicativa al asegurar que el Estado-Nación es el actor más importante y dominante en las relaciones internacionales al seguir existiendo una lucha por el poder

internacional y que el uso de la fuerza militar no solo es utilizable sino justificada para los fines de la seguridad nacional. Sin embargo, no logran identificar la importancia del poder de otras políticas públicas como la política comercial.

Por ello, aseguramos que la política exterior norteamericana está orientada fundamental pero no exclusivamente por intereses privados y en función de una seguridad económica, seguridad comercial y sobre todo una seguridad competitiva, y que se ejecuta mayormente a través de la política comercial no arancelaria, ya que la política exterior dura-dura por su impacto, pero sobre todo por sus diversos costos económicos y políticos, es cada vez menos recurrente, además de que depende de una disputa en el legislativo que igual cada vez le cuesta más al presidente.

Para nuestro caso de estudio, el objetivo principal de las relaciones internacionales no es evitar la guerra o lograr la paz, sino buscar otras metas económicas relacionadas como la promoción del comercio, la facilitación de los flujos de capital, la mayor participación de mercado, la transparencia, y la competitividad como una manera de mantener la seguridad nacional.

La política gubernamental, como toda política pública, incluida por supuesto la política exterior, está restringida por identidades e intereses, poderes individuales y preferencias colectivas básicas, las cuales presionan constantemente a los más importantes tomadores de decisiones en el gobierno para alcanzar resultados de acuerdo a sus preferencias.

Para los liberales, el comportamiento del Estado refleja varios patrones de comportamiento de las preferencias, ya que necesitan un propósito, una marca o un límite con tal de provocar conflicto, proponer cooperación o tomar cualquier otra acción significativa de política exterior. Esto quiere decir, que cada Estado busca llevar a cabo sus distintas preferencias bajo restricciones cambiantes impuestas por las preferencias de otros Estados, con lo cual se reconoce de manera explícita la interdependencia por la innegable necesidad de los Estados a lograr una cooperación en varias áreas, como es el caso de la integración económica.

La teoría liberal asume que el patrón de interdependencia de las preferencias estatales impone una restricción válida al comportamiento del Estado y tales patrones de interdependencia o externalidades son inducidas por esfuerzos a llevar a cabo las preferencias para dividir las de acuerdo a una situación estratégica resultante.

Tales variantes de la teoría liberal mencionadas son: el liberalismo ideal o ideacionista (filosófico y antropológico), el liberalismo republicano (político y social) y para nuestro estudio mucho más importante el liberalismo comercial (económico).

El que más se apegó a este trabajo es el liberalismo comercial, que se orienta al equilibrio de las relaciones de intercambio entre las naciones en un contexto de estabilidad, eficiencia y competitividad, y las inevitables ganancias y/o pérdidas de grupos e individuos en la sociedad a partir del intercambio económico transnacional. Sin duda, este tipo de neoliberalismo es el que representa más claramente una actitud del Estado hacia la cooperación y la integración económica en sus diversas intensidades, pero en estados como Venezuela o Cuba esta racionalidad al no existir genera una exclusión de esquemas de integración y cooperación más allá de sus vecinos.

Varios análisis de liberalismo comercial comienzan con ganancias que obtiene también el Estado en el bienestar agregado provenientes del comercio como resultado de la especialización, la recaudación y la competencia; de ahí se justifica que muchos Estados busquen paliar divergencias con otras economías ya sea a nivel multilateral, regional o bilateralmente o bien formalizando un esquema de integración.

Las presiones proteccionistas de grupos buscadores de rentas son más intensas precisamente donde las preocupaciones distributivas de grupos concentrados son fuertes. Esto sucede, por ejemplo, cuando las industrias son anticompetitivas o existen inversiones irreversibles, como pueden ser inversiones extranjeras de largo plazo en infraestructura, que imponen altos costos de ajuste en intereses concentrados. Derivado de ello, se da una confrontación entre los buscadores de rentas recién entrados que buscan protección vs los grupos proteccionistas que cuentan con industrias no competitivas. Esta es la explicación desde la economía, pero otra es la de la política ligada a la coerción como instrumento de poder, aunque empíricamente ambas se dan.

Es debido a esta confrontación entre grupos de interés que la integración, el libre comercio, o los acuerdos para fomentarlos, son más probables donde hay una fuerte competitividad, una fuerte interdependencia, un amplio comercio intra-industrial o un comercio de bienes intermedios, grandes y poderosos inversionistas involucrados y una baja especificidad de activos que internaliza los beneficios netos del intercambio de bienes y servicios para actores que buscan reducir la influencia de actores más débiles que se convierten en perdedores netos por causa de la liberalización comercial, como es el caso de los consumidores tanto en países pequeños como grandes.

La teoría moderna del comercio internacional identifica incentivos para comportamientos estratégicos donde hay crecientes beneficios a escala, altos costos fijos, capacidad ociosa, o fuentes de materias primas altamente concentradas que resultan en barreras a la entrada a mercados internacionales, delineando así un comportamiento típico

de estructuras de mercado imperfectas o anticompetitivas; sin embargo, estas teorías desde la economía desconocen la carga de poder y su potencial influencia en el logro de objetivos.

Los objetivos de las empresas en esta visión liberal son crear o desarticular un monopolio u oligopolio global para tener el control del mercado para lograrlo, muchas empresas tienen, por ejemplo, el incentivo de utilizar medios no permitidos internacionalmente como son prácticas desleales predatorias como el dumping y los subsidios directos e indirectos, mientras que internamente dentro de sus países de origen buscan protección aun cuando estos signifiquen costos para los consumidores internos y productores externos.

De ahí que muchos países entren en un esquema muy al estilo del mercantilismo puro, en donde promueven sus exportaciones y son pro libre comercio, apertura e integración, pero que en la práctica son altamente proteccionistas, como lo intenta hacer Estados Unidos y muchos otros países grandes, medianos y pequeños. Tales políticas mercantilistas o por el control del mercado monopolístico global de bienes o servicios pueden crear substanciales conflictos internacionales debido a que la intervención del gobierno para ayudar a estas empresas puede eventualmente traer para los ganadores impuestos, tecnología y recursos, pero un costo para los afectados.

El liberalismo comercial también tiene importantes implicaciones para los asuntos de seguridad nacional. El comercio es, por lo general, un medio menos costoso de acumulación de bienestar comparado con la guerra, las sanciones, los medios coercitivos duros, las intervenciones y las amenazas porque ayuda a disminuir otros daños colaterales, aunque claramente no son excluyentes y Estados Unidos es un ejemplo de ello como lo argumentamos en el capítulo final. La coerción costo efectiva sigue siendo una política de poder, también una estrategia rentable en una era donde las fuentes físicas de riqueza económica como la tierra, la fuerza de trabajo, las materias primas o los monopolios formales podían ser fácilmente controlados en economías conquistadas o coloniales pero que en la globalización ya no existen.

Vinculando esto con la más importante variable dependiente de este trabajo, vemos que bajo estos principios de apertura comercial, la política exterior queda explicada bajo los supuestos de la teoría liberal-neoliberal y sus versiones enfocadas, toda vez que de ella emana un interés fundamentalmente económico o financiero y, además, ese mismo origen se convierte en su principal objetivo de mantener una hegemonía en declive relativo.

Lo mismo ocurre si vemos aplicaciones a otros temas de la valoración colectiva como la seguridad nacional, la soberanía o el interés nacional, aplicado a una región en específico,

ya que tales dimensiones junto con la política exterior tienden a ser diferentes en las diversas áreas del mundo, pero que en la mayoría de los casos por no decir todos el trasfondo y fin último es económico en su versión de poder.

El liberalismo intergubernamental es igualmente valioso porque también ofrece una orientación en lo que se refiere a descripción de la política exterior, ya que la entiende como la síntesis agregada de las preferencias de los estados, en tanto que nosotros la vemos como un instrumento de política pública para alcanzar los fines (preferencias) del estado. Al final, ambas descripciones son valiosas ya que en su aplicación la política exterior es un instrumento de política pública y en su origen una suma o representación de los intereses de grupo.

Para este trabajo, el institucionalismo liberal es valioso a pesar de ser aplicado al caso de Europa y a que es esencialmente distinto a lo que existe en estos momentos en las Américas. En este último espacio continental no podemos hablar de un esquema, digamos, ni siquiera una mínima intensión, manifestación o mucho menos algún grado de voluntad política o interés económico de los países miembros que nos diera una idea de algo nuevo o mínimamente parecido a la Unión Europea. La integración no está en la agenda por el momento ni lo estará por muchos años en tanto existan entre los países diferencias económicas, de proyecto y sobre todo ideológicas; si se quiere, de orden de preferencias, en sentido económico neoclásico.

Para explicar los casos en los que los gobiernos no logran iniciar o avanzar en la cooperación-integración institucionalizada cuando algunos estados lo ven como deseable, el institucionalismo liberal busca explicarlo en base a intereses nacionales incompatibles, ya sea debido a la divergencia sobre los objetivos fundamentales o al desacuerdo sobre la distribución de las ganancias que deben ser compartidas como fue el caso del ALCA.

A lo largo de los años, ha sido un lugar común en las discusiones sobre la evolución de las vertientes de la Economía Política Internacional establecer cómo evolucionó este paradigma con sus propias y complejas sub escuelas, pero sin lugar a dudas desde su resurgimiento adquirió el perfil de elección racional al adoptar también los principios de la economía neoclásica, la cual ha sido aplicada principalmente a las políticas comerciales y un poco más recientemente a las finanzas y los mercados internacionales, tema que se ha convertido en uno de los de mayor interés en la disciplina.

Este enfoque de la EPI con orientación liberal se convirtió así en una de las corrientes dominante en los años ochenta y noventa en las RI, al poner el énfasis en los agentes más que en los agregados sociales: el votante medio es más importante que las clases sociales,

los actores no estatales rara vez figuran en su análisis de las dimensiones internacionales de las relaciones económicas, pero sí incluyen a las empresas principalmente multinacionales como factor innovador en el análisis.

Y es que si el estudio de las instituciones y sus implicaciones en el ámbito internacional ha crecido en número y las perspectivas analíticas se han ampliado, es como consecuencia de que sus premisas fundamentales se basan en diversas tradiciones y corrientes de pensamiento tradicionales y actuales que se vinculan directa o indirectamente con la amplia gama de estudios en las relaciones internacionales.

Una conclusión importante es también que en general la teoría de las relaciones internacionales que revisamos en el primer capítulo sigue sin estar completamente bien enfocada a los temas de integración, ya que se ha tratado el tema con un sesgo a la cooperación que no es exactamente la integración continental, y a que las propuestas en el modelo de análisis usado siguen siendo muy europeístas, además de que el nivel de análisis se ha llevado hasta la microeconomía con el análisis marginalista que ve al Estado como agente racional maximizador de su utilidad, como si actuaran como una empresa, lo cual sin dudas no es creíble.

Lo que vemos en este trabajo es que ese uso de la economía con enfoque microeconómico para tratar de entender las causas de la integración para el caso europeo, como lo realizó Moravcsik, con el intergubernamentalismo liberal, el neoliberalismo institucional o el institucionalismo liberal es que en realidad desde nuestro punto en particular el primero no debió bajar el análisis tanto al nivel de los agentes individuales y debió quedarse en un nivel de generalidad mayor y utilizar más un enfoque macroeconómico internacional que incluyera la competitividad internacional de los países y los factores que la componen como la balanza de pagos, la balanza comercial, la productividad o variables como la tasa de interés o el tipo de cambio.

Una crítica adicional a estas teorías es que, si bien el Estado es un agente y también es racional, no siempre lo es y frecuentemente no es un maximizador de su utilidad por el contenido político y social naturales de sus acciones y decisiones de política pública. De hecho, su comportamiento es más político que económico y, más todavía, no podemos pensar que la racionalidad de un individuo o una familia al tomar una decisión de consumo maximizadora de utilidad es la misma que la de un Estado al decidir sí integrarse o no con otros Estados.

Una de estas teorías con gran capacidad empírica para estudiar la integración es la teoría de la interdependencia, que también se puede ver como la parte del “vaso medio

lleno” diferente de la parte del “vaso medio vacío”, que es la teoría de la dependencia de la que se desprende el regionalismo abierto y el regionalismo cerrado.

Al inicio del capítulo tres desarrollamos como contexto y determinante de nuestras variables dependientes e independientes a la globalización, la que entendemos como la actual etapa histórica cargada mayormente de elementos de influencia económica y aspectos financieros sobre las demás dimensiones de la dinámica social e individual, como las actividades políticas, jurídicas, sociales, tanto psicológicas como antropológicas.

En ese sentido, es importante ver la globalización como un importante factor de influencia en nuestros temas de análisis, toda vez que implica la fusión de mercados nacionales históricamente distintos y separados como son los procesos de integración económica mediante la política exterior-comercial que se han dado e intentado a nivel subregional, regional o continental como el ALCA o la Unión Europea (28).

En ese contexto histórico y derivado de la caída del Muro de Berlín en 1989 es que surgieron en el mundo muchas incógnitas sobre el futuro del sistema económico mundial y la necesidad de crear un nuevo modelo para las economías en desarrollo. La respuesta a esas interrogantes e incertidumbre se plasmaron en el Consenso de Washington, proyecto neoliberal que contenía una serie de medidas que influenciaron las relaciones entre los países y los organismos multilaterales, los resultados económicos de muchos países y el surgimiento de importantes intentos de integración como el ALCA.

Una de las más significativas, si no es que la más importante de las recomendaciones del Consenso de Washington, fue la liberalización de las economías, con lo que la orientación de los modelos de desarrollo cambió del llamado regionalismo cerrado (modelo de sustitución de importaciones) a uno de apertura, denominado por los internacionalistas “regionalismo abierto”. Por diversas razones fracasó, como la falta de un grupo de profesionales que implementaran las políticas, corrupción gubernamental, falta de adaptabilidad a las circunstancias particulares de cada nación, inestabilidad política, y la falta de suficiente seguimiento, monitoreo, supervisión y recursos, así como de medidas de equidad social.

En ese sentido, el ALCA fue, como suele suceder, un proyecto producto de varias circunstancias particulares y únicas de su tiempo, entre las que destaca estar al amparo de los principios de la globalización y el Consenso de Washington, pero también de decisiones personales, de la visión e intereses políticos de los jefes de estado y gobierno de los 34 países participantes y también de actores gubernamentales e institucionales locales y multilaterales, así como de nuevos actores como empresas y organizaciones de la sociedad

civil. Tal fracaso también fue producto de intereses encontrados y diferencias ideológicas de los actores participantes en la negociación, entre ellos de manera destacada los países opositores: Venezuela, Argentina, Bolivia y Brasil, quienes tenían su propia agenda de integración y de políticas de poder.

El mismo proyecto del ALCA desde un principio tenía fuertes problemas estructurales al pasar de un acuerdo originalmente de financiamiento a otro estrictamente de negocios e inversión extranjera sin tener un enfoque integral. Este proyecto se veía como una esperanza para algunos a pesar de las grandes asimetrías entre los países participantes y el camino para acceder a capital, tecnología y un inmenso mercado a países como Estados Unidos, Canadá, Brasil y México; sin embargo, la desconfianza, las resistencias, las dudas y los mencionados intereses encontrados terminaron en su cancelación en el año 2005.

Previo y posterior a la cancelación del ALCA, el continente entraría en un periodo donde los múltiples acuerdos parciales tanto regionales como subregionales, tanto recientes como renovados, TLCAN, MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM, generarían un efecto sustitutivo a esta integración hemisférica que jugaría en contra del ALCA. De hecho, durante las negociaciones se enfrentarían directamente proyectos como el ALBA-TCP y el MEROSUR contra el ALCA e indirectamente el TLCAN.

El marco general en el que se dieron las negociaciones del ALCA terminó siendo también un elemento que lo llevó al fracaso, ya que no se previeron los cambios que tendrían las circunstancias en todo el continente después del plazo de diez años establecido unilateralmente por Estados Unidos para concluir con las negociaciones, un factor más que jugó en su contra al verse como una primera imposición en las negociaciones.

Uno más de las causas que llevaron al fracaso del ALCA fue el procedimiento político para tomar las decisiones fundamentales basada en el Consenso, es decir, en el todos o ninguno, descartando opciones de mayorías calificadas, segundas vueltas y otros procedimientos de solución de diferendos. Casi de la misma magnitud e importancia resultó el acuerdo sobre el compromiso único comprensivo (single undertaking) que en síntesis significa que nada se acuerda hasta que todo esté acordado, es decir, no se dejaría para un tiempo posterior las negociaciones de alguno o algunos de los temas a los que eventualmente no se llegara a un acuerdo.

Otra de las aportaciones adicionales en este trabajo fue que el ALCA puede ser estudiado desde una perspectiva de negociaciones que hace sentido cronológico en el que se dieron en total 8 Cumbres Ministeriales entre 1994 y 2005, periodo durante el cual podemos identificar al menos tres etapas a lo largo de esos 10 años.

Una primera etapa sería aquella que inicia con la declaratoria de Miami y que llega hasta la Cuarta Cumbre en Costa Rica (1994-1998), en la que se pusieron las bases para el posterior proceso de negociación. Una segunda, en la que se dieron las negociaciones de los diferentes temas que va de la Quinta Cumbre hasta la Octava Cumbre llevada a cabo en Miami en el año 2003, en donde destaca como resultado un tercer borrador del ALCA, y una tercera fase que se da ya fuera del marco formal de las negociaciones entre 2003 y 2005, en la que las relaciones entre los países entran en una dinámica política fuera del marco ministerial y del tema comercial y económico muy lejano de la integración que concluye con lo ocurrido en Mar del Plata Argentina a finales del 2005 y en la que se hace la declaratoria formal e informal de su “entierro”.

Como un aspecto complementario fundamental de este trabajo se trabajaron otros aspectos de las relaciones económicas de los países, debido a que no existe ni habrá en el corto plazo una integración hemisférica que involucre a los 35 países del continente, ya que la integración está fragmentada debido a que cada país trae una idea de lo que debe ser la integración económica o comercial.

El TLCAN, hoy T-MEC, pese a sus fallas pudo orientar la extensa y compleja relación de interdependencia comercial entre México, Estados Unidos y Canadá durante 25 años, donde lo más significativo y trascendente a lo largo de ese tiempo fue su relativa reciente renegociación durante la administración Trump. Tanto Canadá como México, aunque no convencidos de la renegociación, tuvieron que aceptar sentarse a la mesa de negociaciones ya que siguieron siendo los principales socios comerciales de Estados Unidos y sobre todo porque mantuvieron una relación de interdependencia-dependencia lo largo del periodo.

Esta alta interdependencia y dependencia llevaron a ambos países primero a aceptar las nuevas y desventajosas negociaciones para su modificación y segundo a tener que aceptar las nuevas condiciones impuestas por Estados Unidos. Así, tanto Canadá como México, países sensibles en el corto y largo plazo a la relación comercial con Estados Unidos, tuvieron que aceptar la mayoría de sus condiciones, dada su limitada capacidad de diversificación, reconversión y reorientación productiva y por su puesto una interdependencia desfavorable que no les dejó mucho margen de maniobra en las negociaciones.

Como ha ocurrido históricamente en lo individual pero ahora en lo colectivo pensando en la perspectiva hemisférica, es que otras áreas geográficas están tomando la iniciativa para liberalizar sus economías e iniciar un proceso más amplio de integración, como son los caos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana AfCFTA (2018), la hace unos

meses conformada (noviembre 14 de 2020) AEIR: Asociación Económica Integral Regional AEIR (RECEP: Regional Comprehensive Economic Partnership), que ya es desde el 2020 el acuerdo más grande a nivel mundial hoy en día y, por supuesto, la siempre competitiva Unión Europea (1992).

El tema de la integración hemisférico para el caso de las Américas perdió interés por el enrarecimiento del ambiente político en las relaciones entre los países y de los grupos de interés y propios políticos al interior de los países, lo que llevó también a que se perdiera el interés como tema de investigación entre científicos sociales.

En el capítulo cuarto y último también se cumplió con los objetivos particulares y específicos de la investigación, ya que se determinó el perfil de poder de la política exterior-comercial de Estados Unidos y se establecieron las conductas de política exterior hacia las Américas a lo largo de los siglos XIX, XX y las primeras dos décadas del actual siglo XXI, en donde se pudo ver que las intenciones hegemónicas no son recientes sino más bien una constante que ha cambiado de forma.

Particularmente en el siglo XX la política exterior de Estados Unidos en el hemisferio estaría claramente dividida bajo criterios geográficos, estableciendo una relación muy particular con América Latina que marcaría su relación en años posteriores con políticas como la del garrote y la zanahoria y más adelante, en la administración de John F. Kennedy, la llamada Alianza para el Progreso, y en 1967 con el presidente Lyndon B. Johnson, sin dejar de aplicar medidas agresivas y unilaterales como fue la Trading With the Enemy Act aplicada a Cuba desde 1963.

Con la pacificación en puerta de Centroamérica a mediados de la década de los años ochenta, el énfasis de la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe cambió en los años noventa, orientándose menos en la geopolítica y más en la estrategia geo-económica. Los temas de comercio e inversión comenzaron a predominar sobre los asuntos políticos y militares que habían sido la base de la acción hemisférica de Washington y el plan para ejecutarlo sería La Iniciativa para las Américas, un plan de acción creado y promovido por el entonces presidente George H.W. Bush con el fin de unificar el Hemisferio Occidental y que se convertiría en el proyecto del ALCA.

Confirmamos que el actor emergente en el hemisferio, y restando hegemonía a Estados Unidos, es China, pero también hay otros actores interesados en participar en las Américas, como Sudáfrica, India, Rusia y la Unión Europea, que han mantenido una considerable presencia que no es nueva pero sí diferente en cuanto a sus estrategias, medios y acciones económicas y comerciales.

También se logró clasificar la política exterior-comercial de acuerdo a sus instrumentos duros o blandos o una combinación de ellos o entre ellos en un ejercicio del smart power y, más importante aún, determinar la intensidad e impacto del uso de esas políticas para corregir problemas de competitividad del sector externo, es decir, el uso de los poderes duros según sea el caso particular.

Los acontecimientos que influenciaron particular y directamente la política exterior de Estados Unidos después de la Guerra Fría son la pérdida de hegemonía de una manera relativa, la rivalidad y competencia de otros actores del sistema internacional y los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre. Estados Unidos tiene un esquema de actuación, defensa y mecanismos de agresión desde hace más de cien años, pero esto cambia partir de 1989, ya que las manifestaciones violentas o agresivas como medio para mantener la seguridad nacional pasan a un segundo plano y en su lugar inicia una nueva etapa con tendencia a la cooperación, en la que destacan los acuerdos de libre comercio y la política comercial no arancelaria.

Un parteaguas en la relación comercial de Estados Unidos con el mundo y donde las Américas no es la excepción se da en los años setentas con la creación de la Ley de Comercio de 1974, la promulgación de la Ley de Emergencias Nacionales en 1976, la creación de la Ley de Poderes de Emergencia Económicos Internacionales (IEEPA) en 1977 y la Ley de Restricción a las Exportaciones (EAA-ECRA), con lo cual quedaron definidas las responsabilidades institucionales, las bases jurídicas, los procedimientos en su aplicación, y por tanto, las condiciones para establecer una estrategia de control, amenaza o eventualmente crear en el extremo una guerra comercial. Para las Américas este no ha sido completamente el caso, ya que la aplicación del tipo de intensidad más dura de las medidas (política exterior dura-dura) se ha focalizado a casos concretos como Cuba, Venezuela, Nicaragua, Haití y en 2017 un amago de aplicación de la IEEPA a México por el tema migratorio.

Lo que sí hemos visto en los últimos 25 años es una política proteccionista no de aranceles, sino a través de barreras no arancelarias como las medidas antidumping, las cuotas compensatorias, las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas a la agricultura y los diversos obstáculos técnicos al comercio que se han disparado y convertido por lo tanto en el instrumento de control más recurrente. Las salvaguardas por la desventaja que representa el dar una concesión similar a cambio prácticamente no ha sido usada.

Podríamos agregar un elemento significativo, el cual tiene que ver con el hecho de que las Américas representa también el mercado más importante para los productos y las

compañías estadounidenses, un destino fundamental de la inversión extranjera y en algunos casos como Canadá pero principalmente México como proveedores sustitutos de China, Japón y los países de la Unión Europea a los que Estados Unidos siempre ha visto como rivales tanto en su interior pero también en todo el continente y la región de Latinoamérica.

A pesar de esta cambiante orientación de la política exterior, dada su administración presidencial, la política exterior en se ha mantenido estable desde hace 30 años y sostenido en los determinantes y asuntos geoeconómicos, pero también sostenida en un ordenamiento legal que define claramente procesos y responsabilidades que derivaron en mayores, porque siempre han existido, fricciones entre el Congreso y el presidente.

Y es que en esta ya no tan nueva perspectiva geoeconómica son elementos como el intercambio comercial y la integración económica quienes tienen un mayor peso en la conformación, delineamiento y aplicación de la estrategia de política exterior del país hegemónico mundial y en la región, tanto en el Norte del continente como en Latinoamérica y el Caribe y que han permeado las discusiones políticas internas.

Evidentemente, y a pesar de que las estrategias tienen su importancia, la más significativa para este trabajo fue la relacionada con la competitividad, por la argumentación a favor del interés geopolítico de Estados Unidos en la región debido a la pérdida de competitividad en diversas áreas e industrias, que se refleja en su saldo desfavorable de su comercio exterior con el resto del mundo, lo que se ha manifestado en la aplicación sistemática de esta política híbrida según sea el caso. En el fondo y detrás de la pérdida de competitividad en lo externo se encuentra un conjunto de factores estructurales insertados en la cultura y la sociedad estadounidense reflejados en el alto nivel de consumo, el deterioro de su sistema educativo, la idea de superioridad frente a los demás que se manifiestan en las ideologías y costumbres sociales propias del siglo XIX como el “America First” pero que se han mantenido en la sociedad, administradores públicos y en los políticos.

Derivado de esta complejidad, al hacer el análisis nos concentramos en establecer la relación entre política comercial y política exterior y entre estos y la hegemonía-preeminencia mediante la política exterior-comercial.

Todos estos aspectos de competitividad los clasificamos en una aportación más, en tres grandes categorías: los factores estructurales que por su naturaleza son de fondo y están arraigados en la propia sociedad estadounidense como su bajo nivel educativo y la cultura del consumismo, los elementos de competitividad de diversa índole económica y financiera pero básicamente internos y un tercer e importante bloque en el cual concentramos el

análisis, que son los indicadores de competitividad externos que se solucionan principalmente con políticas externas e internas.

Justo en el centro del debate y en la explicación de fondo del problema está su comercio exterior y la manera como ha tratado de componer los desequilibrios entre exportaciones e importaciones tanto de mercancías como de servicios en prácticamente todos los subsectores de la actividad económica, pero de manera destacada en el sector manufacturero y geográficamente con prácticamente todas las regiones y continentes, pero acentuándose con algunos países como China, India, Canadá, y México, aunque también involucran a otros países principalmente del sudeste asiático como Vietnam, Corea del Sur, Malasia, Hong Kong, Taiwán y Singapur, entre otros.

Uno de los argumentos más aceptados en Estados Unidos que explica la pérdida de competitividad es el que habla de la deslealtad del resto mundo en la relación comercial, es decir, ven el origen del problema principalmente fuera y no dentro, por lo que se han buscado acuerdos de libre comercio. Sin embargo, al interior del sistema político no todos están convencidos de las ventajas que pudieran aportar los tratados y acuerdos comerciales internacionales y prefieren la aplicación de medidas proteccionistas orientadas a lograr un mayor acceso de bienes y servicios utilizando medidas agresivas y amenazas, utilizando listas y otros mecanismos administrativos y arancelarios.

La política comercial de Estados Unidos es una combinación de instrumentos de política comercial y política industrial conocidas en los círculos académicos como políticas comerciales estratégicas, las cuales no son solo aplicadas por Estados Unidos sino por todos los países desarrollados y no desarrollados incluidos China, México, Brasil, India, Japón, Alemania y Australia, donde las principales diferencias se centran primero en la mezcla de una y otra y en los recursos y orientación hacia ciertos sectores.

El Congreso creó estas leyes remediales para abordar las amenazas de importaciones perjudiciales para la industria de Estados Unidos en apartados de la ley como las Secciones 201 y 301 de la Ley de Comercio de 1974 y la Sección 232 de la TEA, que hacen referencia a las barreras al comercio exterior como temas de seguridad nacional. En respuesta, diversos países, incluyendo sus principales socios comerciales como Canadá y México, han respondido imponiendo aranceles de represalia, negociando excepciones en forma de cuotas u otros acuerdos y se han defendido presentando quejas ante la OMC.

La irrupción de esta relativamente constante pero estable relación de Estados Unidos con el mundo, y en particular con los países del hemisferio, fue interrumpida por la administración del presidente D. Trump entre inicios de 2017 e inicios de este 2021, quien

aplicó una política aislacionista y agresiva, promovida política e ideológicamente mediante el “America First”.

Aunque la política exterior del presidente Trump no fue bélica, su administración fue particularmente agresiva con los instrumentos duros y blandos del poder y en contra de cualquier expresión del multilateralismo y sus instituciones, sin importar si se tratara de un tema financiero, monetario, climático o de salud aun en medio de la pandemia. Para la región de Norteamérica destaca la política relativa a migración con la deportación masiva de inmigrantes ilegales y la mayor atención a la seguridad en la frontera con México con la construcción del muro mediante la IEEPA. Durante su mandato, la política exterior subió de intensidad por los casos de Venezuela y Nicaragua y el caso de la migración con países de Centroamérica y México como potencial filtro y mecanismo de contención.

Encontramos lo que llamé la “teoría de la navaja suiza” donde entendemos la política exterior como una política con diferentes instrumentos, de un lado de la navaja los de perfil blando es decir, la política comercial tanto arancelaria pero principalmente no arancelaria o cualitativa, y por otro lado de la navaja, la disponibilidad de instrumentos duros, ambos usados regularmente en una combinación estratégica y dinámica para lograr objetivos de corto y largo plazo (SAKIP: Swiss Army Knife International Politics).

Esta idea está agarrada del entramado de la legislación relativa al manejo de sus relaciones de poder con diferentes regiones, países y su actuación general en el sistema multilateral del comercio y que es también un sistema estratégico de defensa y ataque

La creación del GATT es trascendente para la política exterior-comercial de Estados Unidos debido a dos razones adicionales. Una es que dentro de las reglas para la facilitación del comercio mediante la reducción de aranceles también creó una serie de excepciones a los preceptos del libre comercio, en particular el artículo XX, que tiempo después fue trasladado a un capítulo aparte, el XXI. Segundo, el marco legal del GATT le ha permitido, junto con su legislación interna de comercio y seguridad nacional, que ha evolucionado a lo largo de los años, manejar su política comercial arancelaria y no arancelaria de manera unilateral y justificar medidas de protección haciendo referencia a los diversos acuerdos multilaterales, entre los que destacan aquellos creados ya en la etapa de la Organización Mundial de Comercio a partir de 1994.

Como aportación para la mejor comprensión de las políticas del poder económico, clasificamos en dos grandes grupos las acciones de política exterior-comercial que Estados Unidos ha instrumentado internacionalmente y que también aplica a las Américas: por un lado, están aquellas medidas con un perfil del poder duro-duro como la TWEA, la TEA y

su Sección 232, la NEA, la IEEPA, la Sección 301 y Especial 301, así como la EAA-ECRA sobre el control de exportaciones. En tanto, el segundo grupo incluye a las políticas, todas ellas de índole comercial que son usadas como instrumentos de defensa, pero al mismo tiempo como una medida de presión para el ejercicio de poder con baja o blanda intensidad a las que identificamos como medidas duras-blandas: la TPA, las medidas antidumping (ADP), las cuotas compensatorias (CVD), las acciones transitorias denominadas salvaguardas (SG), las regulaciones y prohibiciones sanitarias y fitosanitarias (SPS) y los diversos obstáculos técnicos al comercio (TBT) como las normas, los procedimientos aduaneros, las regulaciones de múltiple origen como las medioambientales y las medidas que incluso tienen que ver con los procesos productivos.

A pesar de la discrecionalidad en la aplicación de estas medidas, que bien podrían ser consideradas como un claro ejemplo de proteccionismo, se requiere de un proceso de investigación encargado a la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) que no siempre el resultado es positivo.

En el cierre del capítulo y el trabajo se establecieron correlaciones y relaciones de causalidad entre las políticas del poder y la pérdida de competitividad, medida a través de indicadores económicos y de comercio exterior para Estados Unidos en los que se comprobaron fuertes vínculos entre ambas variables explicativas (dependientes) y no explicativas (independientes).

Lo que se pudo comprobar en este apartado final del trabajo es la correlación existente entre la preeminencia y las diferentes estrategias del poder de la manera en la que lo clasificamos y que pudimos medir de acuerdo a la disponibilidad de información: poder económico, poder duro-duro y poder duro blando, identificadas estas como variables latentes.

Estadísticamente encontramos varios datos que nos ayudaron a confirmar nuestras hipótesis de trabajo: en primer lugar, que efectivamente existen correlaciones entre las variables latentes, particularmente una muy alta entre los instrumentos duros-blandos, y la preeminencia, debido al carácter menos agresivo, de la política comercial vista en una perspectiva de largo plazo, ya que como argumentamos, si bien sigue teniendo un perfil agresivo y coercitivo, también no le hace tanto frente a las sanciones económicas o intervenciones militares y eso la convierte en una política del poder menos costosa y más aplicable.

Derivado de esta primera conclusión se desprende otra tal vez más importante si se piensa en lo que vendrá en términos de la aplicación en las próximas administraciones.

Intuitivamente pensamos que muy probablemente esta orientación y uso de la política comercial como política del poder, particularmente en su versión dura-blanda, seguirá siendo la más usada por el gobierno de Estados Unidos, toda vez que es menos costosa y de relativa más fácil aplicación y, en general, de más baja intensidad, por lo que genera menos conflicto interno y externo.

Referencias

Abraham F. Lowenthal & Gregory F. Treverton editors (1994). *Latin America in a New World, Interamerican Dialogue*, USA.

_____, editor (1991). *Exporting Democracy, United States and Latin America, themes and issues*, publicado por The Johns Hopkins University Press, USA.

ALCA: http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Cartagena/Cartagena_s.asp

_____, (2002) Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). Recuperado desde http://www.ftaa-alca.org/TNC/tn20r1_s.asp

Aguayo, Sergio (2001). En busca de la seguridad perdida. Conferencia en el Colegio de la Defensa Nacional. México 23 ago.1993 en El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional. Hernández, Martín. INAP: México.

Aguayo Sergio, Michael Bagley (compiladores) (1990). En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Siglo XXI editores, México.

Ayres Robert (1999). U. US Competitiveness in manufacturing, Carnegie Mellon University, United States, USA.

Allison G. y Halperin M. (1972). Bureocratic politics: A paradigm and some policy implications. *World Politics* Núm. 24, USA.

Arredondo Estela y Castro Jorge (1991). *América Latina, la transición democrática frente a los problemas de su consolidación*, CIDE, México.

Ashley R. K. (1986). The poverty of neorealism. Pp. 255–300 in *Neorealism and its Critics*, ed. R. O. Keohane. New York: Columbia University Press.

Bagwathi J. (1998). *The Uruguay Round and Beyond*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. ISBN: 978-3-662-10415-6

Baldwin, D. (2001). The concept of security. The meaning of environmental security: ecological politics and policy in the new security era. Barnett Jon. Review of International Studies. Vol.23. No.1. London.

Baldwin, Robert (2009). U.S. Trade Policy since 1934: An Uneven Path Toward Greater Trade Liberalization. National Bureau of Economic Research, Working Paper 15397, Cambridge, USA. <http://www.nber.org/papers/w15397>.

Barajas E. María del Rosio, Wong-González y Oddone Nahuel coordinadores (2015). Fronteras y procesos de integración regional. Colegio de la Frontera Norte (COLEF)/ Centro de Alimentación y Desarrollo (CIAD) / Juan Pablo Editor (JP. México.

Barcelona, Eduardo (2015). Los presidentes entierran el ALCA. Periódico Página/12 Argentina 6 de noviembre.

Bokser, Judit, (1999) "Estado actual de la ciencia política" en Merino, Mauricio (coord.), La ciencia política en México, pp. 55-73. Ciudad de México, FCE - CONACULTA.

Borja Tamayo Arturo (1997). Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas en La Política exterior de México: enfoques para su análisis. Colegio de México e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED). México.

Brennan Center for Justice (2018). A Guide to Emergency Powers and Their Use. The 136 statutory powers that may become available to the president upon declaration of a national emergency.

Brown, Harold. (2001). Reflexiones acerca de la seguridad nacional. En Martínez Serrano, A. (2001) ¿Qué es la seguridad nacional? México. Recuperado desde www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.

Bruner Christopher M. (2002). Hemispheric Integration and the Politics of Regionalism: The Free Trade Area of the Americas (FTAA). Miami Inter-Am. L. Rev.1 Disponible en: <http://repository.law.miami.edu/umialr/vol33/iss1/2>

Bujarin, Nicolai I. (1984). La economía mundial y el imperialismo. Colección pasado y presente 9ª. Edición. México.

Bull H. (1996). The Anarchical Society: A Study in World Politics. Macmillan, London.

Buzan Barry, Ole Waeber, Jaap de Wilde (1998). Security: a new framework for analysis. Boulder London. Lynne Rienner.

Buzo de la Peña, Ricardo M. (2018). [Estados Unidos ante la regionalización económica de la cuenca del Pacífico](#) en Los paradigmas de las dinámicas legales, económicas y de competitividad coordinado por Contreras A. Isaí, López J. Patricia y Ríos N. Eric I.. Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo pp. 187-206. México

Buzo de la Peña, Ricardo M., Cuervas A. Víctor M. coordinadores (2017). Nuevos enfoques en el análisis de la economía mundial. Universidad Autónoma Metropolitana, Serie Estudios. Primera edición. México

Buzo de la Peña, Ricardo M. y Álvarez Hernández Fanny A. (2021). Revista Nicolaaita publicada por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales. Vol. 16 No. 1. México.

Buzo de la Peña Ricardo M., Gutiérrez Del Cid Ana Teresa y Tarassiouk K. Alexander (2021). América Latina frente a las potencias del Pacífico. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1ra edición. México. <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/handle/123456789/3267>.

Cambone, Stephen (1998). A new structure for national security policy planning. Washington, D.C: Center for strategic and International Studies, USA.

Carothers, Thomas (1991): In the name of democracy, University of California, Berkeley, USA.

Castillo Fernando (2000). Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los umbrales del siglo XXI. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México.

Carvalho J. y Chima F. (2014). Applications of Structural Equation Modeling in Social Sciences Research. American International Journal of Contemporary Research Vol. 4 No. 1; January.

Casey, Christopher A. (2020). Trade Remedies: Antidumping. Congressional Research Service.Report. no. R46296. Recuperado desde: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46296>

Chanona Alejandro (2020). Los clásicos de las relaciones internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina Velázquez R., Shiavon J. y Morales Dámaso editores. AMEI, México.

Council on Competitiveness (2001). U.S. Competitiveness 2001: Strengths, Vulnerabilities and Long-Term Priorities. Michael E. Porter (Harvard Business School); Debra van Opstal (Council on Competitiveness), USA.

L. Cazares, A Christen, E. Jaramillo, L. Villaseñor y L.E. Zamudio (1992): Técnicas actuales de investigación documental, De. Trillas-UAM, México.

Cintra, José (1991). Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo. México: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, México.

Cera Dueñas C. (2020). Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y Conceptos para la Construcción Teórica de la Disciplina. Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Dámaso Morales Ramírez editores. Cap 51. AMEI, México.

Coates, Benjamin A. (2018). The Secret Life of Statutes: A Century of the Trading with the Enemy Act. *Modern American History*. Pp. 1–22. doi:10.1017/mah.2018.12

Cockcroft, James D. (2001). América Latina y Estados Unidos, historia y política país por país. Siglo XXI editores, Primera edición en español. México. pp.21-82.

Cohen B. (1977). *Organizing the World's Money: The Political Economy of International Monetary Relations*. New York: Basic Books.

Cooper N. Richard (1966). The Interest Equalization Tax: An Experiment in the Separation of Capital Markets *Journal of Political Economy*.

Cottam, Martha L. (1994). *Images and Intervention*. Editado y publicado por University of Pittsburg, USA.

Cowhey, P. (1978). *Political Science Quarterly*, 93(1), 132-134. doi:10.2307/2149069

CRIES Anuario 2007. Recuperado desde:
<https://web.archive.org/web/20160306132255/http://www.cries.org/contenidos/anuario-integracion-2007.pdf>

Congressional Research Service: CRS (2012). Trade Remedies: A Primer. Report no. RL32371.
Recuperado desde: <https://www.everycrsreport.com/reports/RL32371.html>

_____, (2014). Sanitary and Phytosanitary (SPS) and Related Non-Tariff Barriers to Agricultural Trade. Report no. R43450. Recuperado desde:
https://www.everycrsreport.com/files/20140331_R43450_bc0ddf152840cf6cd355003069b992408465d1af.pdf

_____, CRS (2020). The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. R45249.

_____, CRS (2020). Section 232 Investigations: Overview and Issues for Congress. R45618.
<https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45618.pdf>

_____, CRS (2020). Trade Promotion Authority. In Focus actualizado diciembre 14, 2020.
Recuperado desde: <https://fas.org/sgp/crs/misc/IF10038.pdf>

_____, CRS (2020). Autoridades de emergencia bajo la Ley Nacional de Emergencias, la Ley Stafford y la Ley del Servicio de Salud Pública. R46379.

_____, CRS (2021). National Emergency Powers. Reporte no. 98-505. Recuperado desde
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-505>

Cuomo Commission on Competitiveness (1992). America's Agenda: Rebuilding Economic Strength Armonk, USA.

Del Arenal, Celestino (1992): Introducción a las relaciones internacionales, Editorial Nueva Imagen, España.

Degler y otros (1998). Historia de Estados Unidos, La experiencia democrática, capítulo 4. Editorial Limusa, Noriega editores, México

Driscoll, Bárbara A. y Mónica Vereá C., coordinadores (1995), La Administración Clinton, CISAN-UNAM, Serie Avances de Investigación, México.

Deutsch, K.W. y Singer, J.D. (1964). Multipolar Power System and International Stability. *World Politics*, 16, 390-406

Downs, G. W., Rocke, D. M., and Barsoom, P. N. (1996). Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization*, 50: 379–406.

Doyle, M., Recchia, S. (2011). Liberalism in international relations. En *International encyclopedia of political science*. Bertrand BADIE, Dirk BERG-SCHLOSSER and Leonardo MORLINO (eds). Los Angeles: Sage. pp. 1434-1439. Tomado de Cadmus, European University Institute Research Repository, en: <http://hdl.handle.net/1814/20215>

East, M. (1975). “Explaining foreign policy behavior using national attributes. Ponencia presentada de la American Science Association, San Francisco, USA.

El Nacional de Venezuela: “neoliberalismo salvaje”: el ALCA es hijo del “fracasado modelo neoliberal” 21/febrero 2002: B/6).

Ellsworth, Robert (2000). America’s security interests for the new century. *Bulletin*. Washington D.C: Atlantic Council of the United States.1997 en *Environment and security: discourses and practices*. Lowi Miriam, Brian Shaw (eds.). Houndmills: Macmillan New York, USA.

Executive Office of the President (2019). Declaring a National Emergency Concerning the Southern Border of the United States. *Federal Register* 84(34) pp. 4949-4950. Recuperado desde: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-02-20/pdf/2019-03011.pdf>

Ezcurra Ana M. (1988). *Intervenciones en América Latina*, Editorial Ideas e Instituto de Estudios y Acción Social, México.

Farer Tom J. (1988) *The Grand strategy of United States in Latin America*, editado por Transactions Books, USA.

Federal Register (2021) No. 13308.

Federal Reserve Bank of New York (1993). *The Basics of Foreign Trade and Exchange*, USA.

Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED).

Fernández O. Miguel Angel (1999). La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington. Manuel Guitian y Joaquín Muns (directores). Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, cop

Flynn S. (2013) What is Special 301? A Historical Primer. Blog de InfoJustice. American University News, Special 301, Trade Disputes.

Frieden J. A. y Martin, L. L. (2003). International political economy: global and domestic interactions. Pp. 118–46 in Political Science: The State of the Discipline, ed. I. Katznelson and H. V. Milner. New York: W. W. Norton Ibid Frieden J. A. y Martin, L. L. (2003

Frieden J. y Lake (2005). International relations as a social science: rigor and relevance. Annals of the American Academy of Political and Social Science, 600: 136–56, 137

Galbraith, J K. (1983) The Anatomy of Power, Challenge, 26:3, 26-33, DOI: 10.1080/05775132.1983.11470852

Gambrill Mónica y Ruiz-Nápoles Pablo (2006). Procesos de Integración Económica. Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones sobre América del Norte CISAN/UNAM. México.

Gandásegui marco A. (hijo) Catillo F. coordinadores (2010). Estados Unidos. La crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/ Siglo XXI editores, primera edición. México.

García de Alba Jessica (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. XIV. Realismo Estructural. Ed. AMEI y otros. México. p. 268.

Garcia, Marcelo (1991). Estados Unidos, América Latina y la promoción de la democracia, CIDE, México.

Gareth Dale (2020). Rule of nature or rule of capital? Physiocracy, ecological economics, and ideology, Globalizations, DOI: 10.1080/14747731.2020.1807838

Giddens Anthony (2002). Un mundo desbocado, cómo está modificando la globalización nuestras vidas. Ed. Taurus, España.

Gilpin R. (2001). *Global Political Economy- Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press. pp. 15–23. USA

Goldstein J., Rivers D., and Tomz M. (2007). Institutions in international relations: understanding the effects of the GATT and the WTO on world trade. *International Organization*, 61: 37–67.

Goldstein J., Rivers D., and Tomz M. (2007). Institutions in international relations: understanding the effects of the GATT and the WTO on world trade. *International Organization*, 61: 37–67.

Ghosh Dilip K. and Edgar Ortiz Calisto (1997). *The global structure of financial markets. An overview*. Routledge. USA.

Graham, C. (1991). The Enterprise for the Americas Initiative: A Development Strategy for Latin America? *The Brookings Review*, 9(4), 22-27. doi:10.2307/20080246

Gray, Colin S. (1977). *The Geopolitics of Superpower*. Lexington Kentucky: The University Press of Kentucky, USA.

Grieco, J. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism. *International Organization*, 42(3), 485-507. doi:10.1017/S0020818300027715

Griswold Daniel T. (1998). *America´s Maligned and Misunderstood Trade Deficit*. Cato Institute, USA.

Gruber, L. (2000). *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Grunwald J. y Flamm K. (1985). *The Global Factory*. The Brookings Institution. Washington, USA.

Gutián M y Muns J. (coordinadores) (1999) *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*. Colección Estudios e Informes, Núm. 15. La Caixa Barcelona, España

Haas Ernest (1975). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Haas Richard N. (1994). The use of American military force in the Post-Cold War World, editado por Endowment Books. USA.

Habermas J. (1989). El discurso filosófico de la modernidad. Ed. Taurus. España.

Hair J Jr., Hult G., Ringle C. Sarstedt M. (2017). A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM). SAGE International. Second Edition.

Hanrieder, W.F. (1965). The international system: bipolar or multiblock? Journal of Conflict Resolution No. 9, USA.

Henseler J., Hubona G y Ray P. A. (2016). Using PLS path modeling in new technology research: updated guidelines. Industrial Management & Data Systems Vol. 116 No. 1, 2016 pp. 2-20 Emerald Group Publishing Limited 0263-5577 DOI 10.1108/IMDS-09-2015-0382

Hernández, Martín (2001). El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional. INAP, México.

Hill, Charles W.L. (2000). Negocios Internacionales, 3ª. Ed.; Irwin McGraw-Hill, México.

Hirshman A. (1945). National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley: University of California Press y Keohane y Nye J. (1977). Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown.

Huntington, Samuel (1991). The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press. USA.

Johnson Stephen (2005). US Diplomacy Toward Latinoamerica: A legacy of uneven engagement. Heritage Lecture #895. Washington D.C. Estados Unidos.

Jones, Vivian C. y Casey, Christopher A. (2021). Trade Remedies: Antidumping and Countervailing Duties. Congressional Research Service. Reporte no. IF10018. Recuperado desde: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10018>

Justo Sosa, Alberto (2003). No al ALCA nuestro futuro está en juego. Recuperado desde Amesur.org: <http://www.amesur.org/integracion/alca-tlc-constitucion-global/>

Kaplan, M. A. (2005). *System and Process in International Politics*. ECPR Press.

Karl Deutsch y J. David Singer (1964). *Multipolar power system and international stability*. World Politics No. 16, USA.

Keohane R. (1986). *Neorealism and Its Critics*. Columbia University Press.

Keohane Robert O. (1984). *After the Hegemony. Cooperation and Discord in the world political economy*. Princeton University Press. Princeton. pp. 51-52

_____, (1988). *La política mundial en transición*. Editorial Grupo Editor Latinoamericano, Argentina 1988.

Kennedy P. (1993). *Hacia el siglo XXI. Un exhaustivo análisis de las fuerzas y tendencias que perfilarán el nuevo siglo*. Plaza & Janes. Barcelona España.

Kindleberger, C. P. (1951). *Bretton Woods reappraised*. *International Organization*, 5: 32–47.

Kleinberg, F.L. (1979). *Cyclical trends in American foreign policy moods ad their policy implications*. En C.W. Kegley y P.J. McGowan (eds.), *Challenges to America*, Sage International yearbook of Foreign Policy Studies, vol.4 Beverly Hills, California, USA.

Krasner S. (1982). *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. *International Organization*, vol. 36, issue 2, pp185-205.

Krugman, P. “Les tulipas holandeses i els mercats emergents” (1995) en. Guitián, M. Y. Muns J. “La Cultura de la Estabilidad y el Consenso de Washington”, colección estudios e informes, Núm. 15, La Caixa, Barcelona, 1999.

Krugman Paul y Maurice Obstfeld (2009). *Economía Internacional, Teoría y Política*. Capítulo 11. Addison-Wesley. USA.

Kuhn Thomas (1995). *La estructura de las revoluciones sociales*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Krynazek, J. Michael (1987). *Las Estrategias Políticas de Estados Unidos en América Latina*, editado por Grupo Editor Latinoamericano, Colección estudios Internacionales, Argentina.

Landa, Roger (2015). Auge y caída del ALCA. Agencia Latinoamericana de Información (Alai.org). Quito Ecuador.

Lars Shoultz (1987). National Security and United States Toward Latin America publicado por Princeton University Press, USA.

Lechini Gladys, compiladora (2008) La globalización y el Consenso de Washington. Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur, CLACSO Argentina.

León-Manríquez José Luis, Mena A. David y José Luis Valdés-Ugalde (Coordinadores), (2015). Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI. 1era edición varios: CISAN-UNAM / UAM-X / Universidad Iberoamericana. México

_____, (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. VII. Economía Política Internacional. Ed. AMEI y otros. México. p.151.

Lester Thurow (1992). Head to Head (La guerra del siglo XXI). Vergara Editores. Argentina.

Lizano F. Eduardo (1975). La integración centroamericana (coordinador). Fondo de Cultura Económica. México.

Long D. (1995). The Harvard School of Liberal International Theory: A Case for Closure. Millennium. 1995;24(3):489-505. doi:10.1177/03058298950240031201

Lozano V. Alberto, Sarquis R. David J., Villanueva L. José R y David Jorge (2019). ¿Cien años de relaciones internacionales? Disciplinariedad y revisionismo. Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)/ Siglo XXI editores, primera edición. México.

Lozano V. Alberto y Rodríguez S. Abelardo (2020). Seguridad y asuntos internacionales. teorías, dimensiones, interdisciplinas, Las Américas, Regiones y política municipal. Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)/ siglo XXI editores. Primera edición. México.

Luard E. (1976). Types of International Society. The Free Press, New York, USA.

Luhmann Niklas (1987). Sociedad y Sistema: la ambición de la teoría. Ed. Paidós, España, 1990. También puede consultarse Jervis R.: System Effects and Complexity in Political and Social Life. Ed. Princeton University Press, USA.

Mária S. Josep (2000). El “Consenso de Washington” ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante? En Revista Fomento Social, Núm 55, ESADE, Barcelona, España.

Martínez Alejandro (2001). ¿Qué es la seguridad nacional? México www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628, México.

Martínez A. Minerva y Fierro M. Eréndira (2018). Aplicación de la técnica PLS-SEM en la gestión del conocimiento: un enfoque técnico práctico. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo (RIDE) Vol. 8, Núm. 16 Enero–Junio. DOI: 10.23913/ride.v8i16.336

McClellande C. (1976). Theory and International System. Macmillan Press Nueva York, USA.

McLuhan, Marshall y Bruce R. Powers (1991). La aldea global. Transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo XXI. Gedisa, México.

Macnamara Robert S. (1986). Blundering into disaster. Surviving the first century of nuclear age. Panteón Books, New York, USA.

Martz D. John editor (1995). United States Policy in Latin America, a Decade of Crisis and Challenge, publicado por University of Nebraska, USA.

Mearsheimer J. J. (2001). The Tragedy of Great Power Politics. New York: Norton.USA

Merino Mauricio (coord.). La ciencia política en México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Fondo de Cultura Económica, México 1999.

Míngst, Karen (2009). Fundamentos de las Relaciones Internacionales. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) / Centro de Estudios Internacionales (CEE). México.

Molineau, Harold (1990). U.S. Policy Toward Latin America, editado por Westview Press, USA.
Moreno-Brid Juan Carlos, Pérez-Caldentey Esteban, Ruiz-Nápoles Pablo (2004). [The Washington consensus: a Latin American perspective fifteen years later](#). Journal of Post Keynesian Economics. Vol. 27, No. 2 345. USA.

Moreno-Brid Juan Carlos, Pérez-Caldentey Esteban, Ruiz-Nápoles Pablo (2004). [El Consenso de Washington: aciertos, yerros y omisiones.](#) Revista Perfiles Latinoamericanos Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México. México.

[The Washington consensus: a Latin American perspective fifteen years later.](#) Journal of Post Keynesian Economics. Vol. 27, No. 2 345. USA.

Moreno-Brid, Juan Carlos, Ruiz-Nápoles, Rivas-Valdivia Juan Carlos (2004). [NAFTA and the Mexican Economy: A Look back on a Ten-year Relationship.](#) Journal of University of North Carolina – School of Law. 997-1024. USA

Moravcsik A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. International Organization. Reimpreso en: Charles Lipson and Benjamin J. Cohen, eds. (1999). Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader. MIT Press.

Moravcsik. A. (1997). Taking Preferences seriously”, Internacional Organisation, No.51, Vol. 4, Autumn 1997, pp. 513-553, published by The OI Foundation and The Massachusetts Institute of Technology. USA

_____, Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. International Organization. Reimpreso en: Charles Lipson and Benjamin J. Cohen, eds. (1999). Theory and Structure in International Political Economy: An International Organization Reader. MIT Press. USA.

_____, (1998). The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Cornell University Press.

_____ (2008). Oxford Handbook of International Relations cap. 13. Christian Reus-Smit & Duncan Snidal (eds).

Moravcsik A. and Schimmelfenning F. (2019). European Integration Theory. Antje Wiener and Thomas Diez (eds). Oxford: Oxford University Press.

Morgentau Hans J. (1986). Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Editorial Grupo Editor Latinoamericano, 6ª edición, Buenos Aires, Argentina.

- Muns J. (2005). Lecturas de integración económica. La Unión Europea. Publicacions i edició
- North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. New York: Cambridge University Press. USA.
- Nye Jr. J. (1990). Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. Basic Books: New York. USA.
- _____ (2003). La paradoja del poder norteamericano. Ed. Taurus, Chile.
- _____ (2008) The Powers to Lead. Oxford University Press: Oxford. USA
- _____ (2015). Is the American Century Over? Polity Press. USA.
- _____ (2011) The Future of Power. Public Affairs: New York. USA
- Office of the United States Trade Representative (2014). Report on Technical Barriers to Trade. Recuperado desde: <https://ustr.gov/sites/default/files/2014%20TBT%20Report.pdf>
- OMC DATA, <https://data.wto.org/>
- Organización de Naciones Unidas, Secretariado (1990). World Economic Outlook 1990, Nueva York Julio. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/PDFs/WESS/1990wes.pdf>
- Ortiz Calisto Edgar and Gueyie Jean-Pierre (2001). [Banking Economic Development and Integration](#). Elsevier Science. UK.
- Ortiz Calisto Edgar y López-Herrera Francisco (2010). Cointegration Trends among the NAFTA Equity Markets. Revista de Economía Mundial 26, 2010, 155-176. México.
- Páez M. Rodrigo y Vázquez O. Mario, coordinadores (2008). Integración Latinoamericana, Raíces y perspectivas. Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)/ Ediciones y gráficos Eón. Primera edición. México
- Pantojas García, Emilio (2007). El ALCA: Un inventario de su proceso. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007. CRIES, Buenos Aires Argentina.

Paz Bernika, Edgardo (1992). *Democracia e Integración en America Latina*, Colegio de México, México.

Peixoto B. Juliana (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Desafíos* 30(1). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina. DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5767>

Pinkey, Robert (1994). *Democracy in the Third World Politics*, publicado por Lynne Rienner Publishers, USA.

Plan Estratégico del gobierno de Estados Unidos 2004-2009

Portland página: <https://softpower30.com/>

Prado, Lallende Juan P. (2016). *El Liberalismo Institucional*. En *Teoría de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI, Interpretaciones críticas desde México*. Coordinadores varios. Editores varios. México.

Puchet, Martín, Moreno-Brid Juan Carlos, Ruiz-Nápoles Pablo (2011). La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica. *Revista Economía UNAM* pp. 3-36. México.

Puyana A. y Romero T. J (2010). La economía mexicana después de dos décadas de reformas económicas. En *Las reformas estructurales en México*. El Colegio de México, México, pp. 19-71.

Pearl Harbor Working Group (2021). *World War II Resources*. Recuperado desde: iBiblio.Org. y

Paul R. Yarnall (2021). *U.S. Naval Chronology of W.W.II*. Recuperado desde: Navsource.org.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (1995). *Informe Anual de 1994*, México.

Ramírez, Derzu D. (2021). Las leyes de seguridad nacional en la política comercial estadounidense hacia sus socios norteamericanos. *Norteamérica*, revista académica del CISAN-UNAM. 16(1). DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2021.1.439>

Ramírez P., Ari M., y Salazar E.(). *Propuesta Metodológica para aplicar modelos de ecuaciones estructurales con PLS: El caso del uso de las bases de datos científicas en estudiantes universitarios ADMpg*.

Ravenhill, John (2008). Oxford Handbook of International Relations cap. 31. Edit. Christian Reus-Smit & Duncan Snidal pp. 539.

Revista, Foro Internacional (1995). Editada por el Colegio de México, octubre-diciembre 1995, México.

Robert Scott (1999). The US Trade Deficit, Are We Trading Away our Future? USA.

Rodrik, Dani (2001). The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered,” New York: UNDP.

Roldán E. (2020) Los clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y Conceptos para la Construcción Teórica de la Disciplina. Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Dámaso Morales Ramírez editores. Cap 41. AMEI, México

Rosecrance R. (1966). Bipolarity, multipolarity and the future”. Journal of Conflict Resolution No. 10, USA.

Rosecrance, R., and Stein, A. A. (2001). The theory of overlapping clubs. Pp. 221–34 in The New Great Power Coalition: Toward a World Concert of Nations, ed. R. Rosecrance. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield

Rosenau, J.N. (1966). Pre-theories and theories of foreign policy. En R.B. Farrell (ed.), Approaches to Comparative and international Politics, Northwestern University Press, Evanston, USA.

Ruiz-Nápoles, Pablo (2020). [The Heckscher-Ohlin theorem and the Mexican economy. A critical view of neoliberal economics](#). Revista El Trimestre Económico Vol. 7, No. 345 pp. 99-131. México.

_____, (2017). [Donald Trump, NAFTA, and Mexico](#). Revista Voices of Mexico, UNAM. México.

_____, (2003). [Integración económica y competitividad: México y Estados Unidos](#) en: Desde el Sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI:

Estados Unidos y América Latina. Coordinación de Humanidades, Centro de Investigaciones sobre América del Norte CISAN/UNAM. México.

Ruggie, J. (1975). International responses to technology: concepts and trends. *International Organization*, 29: 557– 83.

Rummel R.J. (1968). The relationship between nation attributes and foreign conflict behavior. En J.D. Singer (ed.) *Quantitative International Politics*, The Free Press, New York, USA.

Salas-Porrás, S. Alejandra (2017). La economía política neoliberal en México. ¿quién la diseñó y cómo lo hizo? Editorial Akal. México. Capítulo I. pp. 27-44

Salas-Porrás, S. Alejandra (2018). Conocimiento y poder. La economía política neoliberal en México. ¿quién la diseñó y cómo lo hizo? Editorial Akal. Introducción y Capítulo I. México.

Sanahuja (2008-2009). Del “Regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”, Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. CRIES Buenos Aires, Argentina

Schiavon U. Jorge A., Ortega R. Sletza, López-Vallejo O. Marcela y Velázquez Flores Rafael. (2016). (). *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP/El Colegio de San Luis (CSL)/ Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y Universidad Autónoma del Estado de Puebla UPAEP. Segunda edición.

Schiavon U. Jorge (2016). *Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*. Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP/El Colegio de San Luis (CSL)/ Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y Universidad Autónoma del Estado de Puebla UPAEP. Capítulo XX. Segunda edición. México.

Schimmelfennig, F. (2018). Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union: LI and the EU Crises. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56. <https://doi.org/10.1111/jcms.12789>.

Schoot J. Jeffrey (2005) *Does the FTAA have a future?* Institute for International Economics.

Shahid Javed Burki and Guillermo Perry (1988). *The Washington Consensus: Institutions Matter*". The World Bank Group, Washington D.C. USA.

Shmueli, G. y Kopplus, O. (2011). Predictive analytics in information systems research. *MIS Quarterly*, 35(3), 553-572. [

Shraeder, Peter J. (1992). *US Foreign Policy in the Third World*, editado por Lyane Rienner publishers, USA.

Schwarzenberg, Andres B. (2020). Section 301 of the Trade Act of 1974: Origin, Evolution, and Use. Congressional Research Service. Report no. R46604. Recuperado desde: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46604/4>

Simoteo, A. (2012). Formative and reflective models: state of the art. *Electronic Journal of Applied Statistical Analysis*, 5(3), 452-457

Singer J.D. (1961). *The level of analysis problem in international relations*. Princeton University Press en K. Knorr y S. Verba (eds.) *The International System :Theoretical Essays*, Princeton, New Jersey, USA.

Signer R. J., y Melvin Small (1966). *National alliance commitments and war involvement, 1815-1945*. Peace Research Society International. Papers No. 5, USA.

Snyder R. C., H. Bruck y B. Sapin (1954). *Decisión-Making as an Approach to Study of International Politics*. Princeton University Press, New Jersey. USA.

Spykman N.J. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* USA.

Stein A (1982). Regimes in an anarchic world. *International Organization*, 36: 299– 324. , 299.

_____. (2008). *Oxford Handbook of International Relations* cap. 10. Editores Christian Reus-Smit & DuncanN Snidal.

Steinbruner J.D. (1974). *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton University Press, New Jersey, USA.

Steven Jarreau (1999) Negotiating Trade Liberalization in the Western Hemisphere: The Free Trade Area of the Americas. 13 Temp. Int'l & Comp. L.J. 57.

Strange S. (1970). International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. International Affairs, Volume 46, Issue 2, pp 304–315, <https://doi.org/10.2307/2613829>

_____, (1976). International Monetary Relations. London: Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs.

_____, (1998). Mad Money. When Markets Outgrow Governments. Michigan University Press. USA.

Stroessinger, John (1980). El poderío de las naciones, De. Gernika, México.

USDA, Economic Research Service: ERS (2020). Agricultural Trade: Exports Expand the Market for U.S. Agricultural Products. Recuperado en noviembre de 2020 desde <https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-theessentials/agricultural-trade>

U.S. Census Bureau Trade Data, accessed via FAS (2020).

<https://www.fas.usda.gov/databases/globalagricultural-trade-system-gats>

US Department of Commerce Strategic Plan (2005) 2004-2009. USA.

US Department of Commerce (2017). Fact Sheet: Section 232 Investigations: The Effect of Imports on the National Security. USA.

US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (1984). USA.

United States Trade Representative (2021). Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.

Valdés-Ugalde J. L. (1994). Estados Unidos: Intervención y Poder Mesiánico, la Guerra Fría en Guatemala 1954. Ed. UNAM. México.

_____, (2004). Estados Unidos: intervención y poder mesiánico. La Guerra Fría en Guatemala, 1954. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigaciones sobre América del Norte. México.

_____, (2007). Tan lejos de Dios: Rol de Estados Unidos en América Latina, una visión desde México. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007. Buenos Aires: CRIES. pp. 149-160

_____, coordinador (2020). Estados Unidos inédito: poder y decadencia en la era de Trump. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte. Primera edición, pp. 29-40. México.

Van Evera, S. (1999). Causes of War: Power and the Roots of Conflict. Ithaca, NY: Cornell University Press. USA.

Van de Haar E. (2009). What Is Classical Liberalism? In: Classical Liberalism and International Relations Theory. Palgrave Macmillan History of International Thought Series. Palgrave Macmillan, New York. https://doi.org/10.1057/9780230623972_2

Vasquez John A. (1991). El Poder de la política del poder. Editorial Gernika México.

_____, (1998). The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism. Cambridge: Cambridge University Press.

Védrine H. y Moisés D. (2003). France in an age of globalization. Ed. Brookings Institution, USA.

Velázquez F. Rafael y Salvador Gerardo Gonzalez Cruz (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. XIII. Realismo Clásico. Ed. AMEI y otros. México.

Velásquez F. Rafael, Schiavon Jorge A. y Morales Ramírez Dámaso editores (2020). Los Clásicos de las Relaciones Internacionales. Ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina. Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/ Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Primera edición, México.

Verdum A. (2020). Intergovernmentalism: Old, Liberal, and New. Oxford Research Encyclopedia. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1489

Vidigal, Geraldo (2019). The Return of Voluntary Export Restraints? How WTO Law Regulates (and Doesn't Regulate) Bilateral Trade-Restrictive Agreements. *Journal of World Trade*. USA.

Viner, J. (1948). Power versus plenty as objectives of foreign policy in the seventeenth and eighteenth centuries. *World Politics*, 1: 1–29.

Walt, S. M. (2003). The progressive power of realism. Pp. 58–67 in *Realism and the Balancing of Power: A New Debate*, ed. J. A. Vasquez and C. Elman. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Waltz, Kenneth. N. (1959.) *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press. New York.

_____, (1964). The Stability of a bipolar world. *Daedalus Magazine* No. 93. New Jersey, USA.

_____, (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley. USA

_____, (2000). Structural Realism after the Cold War. *Quarterly Journal: International Security*. Vol 25(1). 541. USA

_____, (2001). *El Hombre, el Estados y la Guerra*. CIDE, México.

Wohlforth, y Glaser, C. L. (1997). The security dilemma revisited. *World Politics*, 50: 171–201. USA-

_____, (2008). Realism. *Oxford Handbook of International Relations*. Christian Reus-Smit & DuncanN Snidal (Eds.). pp. 132. UK.

Wolfe Robert (2009) The WTO Single Undertaking as Negotiating Technique and Constitutive Metaphor. *Journal of International Economic Law*, Volume 12, Issue 4, pp 835–858, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgp038>

World Economic Outlook 1990, Nueva York Julio.
<https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/PDFs/WESS/1990wes.pdf>

Zamudio G. Laura y Culebro M. Jorge E. (2016). Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México. Cap. XXIII. El Nuevo Institucionalismo en las Relaciones Internacionales. Ed. AMEI y otros. México.

Zoellick Robert B. (2002). Declaración del Representante Comercial de EE. UU. ante el Comité de Finanzas del Senado de EE. UU. Recuperado desde http://www.ustr.gov/speechtest/zoellick/zoellick_14.htm