

27
2y



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LIBRO DE ACTAS
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

EL GATT FRENTE AL NEOPROTECCIONISMO DE ESTADOS UNIDOS EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LIC. EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

MARIA MAGDALENA MARQUEZ LINARES

FALLA DE DESEM



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

INDICE

INTRODUCCION	4
1. LA CREACION DEL GATT Y LA REDUCCION DE LAS BARRERAS ARANCELARIAS ENTRE 1944-1970	1
1.1 Antecedentes: los acontecimientos entre las dos guerras mundiales	1
1.1.2 Las instituciones concebidas en Bretton Woods	3
1.1.3 La Organización Internacional de Comercio	5
1.2 El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	7
1.2.1 Objetivos	9
1.2.1.1 Funciones	9
1.2.2 Principios	10
1.2.3 Organización administrativa e instrumentos	11
1.2.4 El interés nacional de Estados Unidos	12
1.3 Los logros del GATT: 1948-1973	14
1.3.1 El crecimiento del comercio mundial	14
1.3.2 La reducción de los niveles arancelarios	14
1.3.2 La participación de los países en desarrollo	17
2. EL GATT EN LOS AÑOS SETENTA: LA RONDA TOKIO (1973-1979)	23
2.1 Las raíces del neoproteccionismo	23
2.1.1 Competitividad y cambio de los actores en el comercio internacional	26
2.2 Principales artículos del GATT relacionados con las barreras no arancelarias	30
2.3 La Ronda Tokio	32
2.3.1 Los Códigos de Conducta	34

3.	EL NEOPROTECCIONISMO EN LA DECADA DE LOS OCHENTA	40
3.1	El empleo de instrumentos no arancelarios	41
3.1.1	Aranceles y barreras no arancelarias	42
3.1.2	Características	44
3.2	Factores que estimularon las demandas de protección	45
3.3	Justificaciones esgrimidas	48
3.3.1	Argumento sobre el empleo	48
3.3.2	Salarios bajos	50
3.3.3	Protección a la industria	51
3.3.4	Ajuste estructural lento	53
3.3.5	Apertura de mercados	54
3.3.6	Resurgimiento de la reciprocidad	54
3.4	Formas	55
3.4.1	Recrudescimiento de medidas ya practicadas	55
3.4.1.1	Restricciones cuantitativas	55
3.4.1.2	Subsidios a la exportación	57
3.4.1.3	Salvaguardias	58
3.4.1.4	Normas técnicas	58
3.4.1.5	Métodos artificiales de valoración aduanera	59
3.4.1.6	Derechos antidumping y compensatorios	59
3.4.2	Medidas en nuevo surgimiento	60
3.4.2.1	Restricciones voluntarias a la exportación	60
3.4.2.2	Acuerdos de ordenación de mercados	61
3.4.2.3	Acuerdos de ordenación del comercio mundial	61
3.4.2.4	Comercio administrado	62
3.4.2.5	Políticas comerciales restrictivas	62
3.4.2.6	Sistema antidumping ampliado	63
3.4.2.7	Formas no convencionales de comercio exterior	63
3.4.2.8	Targeting industrial	64
3.5	Productos afectados	64
3.5.1	Agricultura	65
3.5.2	Textiles y ropa	66
3.5.3	Acero	67
3.5.4	Calzado	68
3.5.5	Automóviles	69
3.5.6	Servicios	69
3.6	Costos del neoproteccionismo	70

3.6.1	Consecuencias generales	70
3.6.2	Consecuencias para los países en desarrollo	71
3.6.3	Costos para los países desarrollados	72
4.	ESTADOS UNIDOS Y SU RELACION CON EL GATT EN LA DECADA DE LOS SETENTA Y OCHENTA	73
4.1	La economía y comercio de Estados Unidos durante los setenta	73
4.1.1	La política comercial	75
4.1.2	La relación con el GATT	81
4.2	La situación económica y comercial de Estados Unidos en la década de los ochenta	83
4.2.1	Estados Unidos y su relación con el GATT	94
5.	PERSPECTIVAS	100
	CONCLUSIONES	104
	BIBLIOGRAFIA	106

INTRODUCCION

El comercio internacional constituye una de las actividades más antiguas entre los países. Este ha existido desde mucho antes que los griegos y fenicios intercambiaron mercancías en torno a su región; y, tiempo después, mucho antes del surgimiento de Naciones-Estado en Europa, mercaderes cruzaron Asia y el norte de Africa. Es imposible imaginarse que algún país del mundo pudiera crecer y desarrollarse autárquicamente, de aquí resulta la importancia de las relaciones comerciales internacionales.

Del comercio internacional derivan importantes ganancias para aquellos países que participan en él, pues cuando una nación se especializa en la producción de una mercancía según sus ventajas comparativas, tiende a reducir los costos de los productos, y con ello se coloca en una posición más competitiva internacionalmente.

En este sentido, los beneficios se manifiestan en menores precios y en un surtido más amplio de artículos para el consumo; lo que en la práctica comercial producirá un ingreso real más elevado. Por otra parte, debido al funcionamiento cíclico del comercio internacional, que incluye no sólo el libre flujo de mercancías sino de servicios y de una inversión extranjera, los beneficios del libre flujo de mercancías emanan inicialmente de las diferencias existentes en los gastos comparativos de producción. Más tarde, la especialización eleva estos beneficios al aumentar el grado de competencia internacional, alentando la difusión internacional de nuevas tecnologías y promoviendo las economías de escala en la producción.

Sin embargo, todas las naciones que participan en el comercio internacional además de disfrutar de sus ganancias, deberán también afrontar las dificultades que implican los costos del ajuste en el funcionamiento del ciclo en el comercio internacional, que incluye una redistribución en el ingreso, por concepto de la especialización y el comercio.

En esta etapa de ajuste, también tendrán lugar modificaciones en los costos relativos y una reasignación de recursos y tecnologías. Dichos ajustes introducirán con posterioridad, modificaciones en los costos relativos y una reasignación de recursos y tecnologías. A su vez, estos ajustes repercutirán en transformaciones posteriores en la composición de su comercio de exportación e importación, así como en su producción nacional.

Los riesgos que enfrentan los países durante el ajuste es la existencia de la desocupación. Incluso, cuando concluye la transición, los beneficios de la especialización y el comercio no son distribuidos uniformemente en la economía.

La resistencia de las naciones a enfrentar dichos ajustes, para continuar beneficiándose del comercio internacional, los lleva a imponer barreras a su comercio, con el fin de reducir la penetración de productos más competitivos. Los países que asumen esta actitud inducen a sus economías mayores perjuicios que ganancias, porque además que no solucionan sus problemas internos, en muchas ocasiones provocan efectos no previstos inicialmente. Adicionalmente, las

medidas proteccionistas se vuelven generadoras de mayores restricciones comerciales.

Dada la estrecha interdependencia entre los países, las medidas de protección que tomen al interior afectarán, además del patrón de comercio que cada ciclo produce, los lazos que se establecen entre los países que integran la comunidad internacional.

A partir de la década de los setenta, la economía internacional experimentó una grave crisis mayor que la de épocas anteriores proyectándose hacia todos los campos que la componen. Se transmitió asimismo a todos los confines del mundo, debido a la creciente interdependencia económica que existe entre uno y otro países. Y si las oportunidades que se tienen para obtener ganancias, sobre cualquier aspecto y en cualquier lugar, están determinadas por la interdependencia, la vulnerabilidad que se posee también será definitiva en aquel propósito.

Dentro de los campos de la economía el comercio internacional, entre otros, es el que después de un prolongado período de prosperidad ha recibido los mayores impactos, engendrando considerables modificaciones en las relaciones de intercambio.

Los desajustes en el comercio internacional sobrevinieron a raíz de las grandes crisis petroleras que, además de crear problemas más graves que los de los patrones cíclicos típicos, estimularon la proliferación e intensificación del uso de barreras no arancelarias. Este fenómeno venía manifestandose desde los años sesenta en la forma de proteccionismo comercial. Un ejemplo de éste es el restrictivo Acuerdo Multifibras, mediante el cual los países desarrollados regulan las importaciones de productos textiles, especialmente las de los países en desarrollo; en el que se institucionalizó la adopción de una harrera no arancelaria al comercio, es decir cuotas de importación por países.

La primera de las crisis petroleras tuvo lugar en los años 1973-1974, en los que se iniciaron las tendencias para restringir la entrada de mercancías a los mercados nacionales, a fin de proteger el nivel de empleo y crecimiento económico, aunque no para combatir la inflación; pues en esos años, los países desarrollados que mantuvieron más abierto su comercio con el exterior recibieron el efecto favorable de menores precios de las importaciones que influyeron en el nivel de precios internos. Sin embargo, a raíz de la crisis del petróleo de 1980-1981 fue, cuando se registraron las tasas de inflación y de desempleo más elevadas y la recesión económica más severa en el período de posguerra, que crearon un ambiente más difícil para la introducción de ajuste de recursos inducidos por el comercio; por lo que las presiones proteccionistas condujeron a una intensificación del uso de diversas barreras no arancelarias.

Desde entonces fue que los países desarrollados impusieron barreras más estrictas al libre comercio, mediante el incremento y reforzamiento de sus políticas proteccionistas. Se apoyaron para ello ya no en el proteccionismo de antaño basado exclusivamente en el uso de aranceles, impuestos a la importación y algunas barreras no arancelarias, sino que se utilizaron los métodos artificiales de valoración aduanera, normas técnicas, subsidios a la exportación y sobre todo acuerdos voluntarios para restringir importaciones.

La aplicación de estas medidas se ha dirigido a un grupo reducido tanto de países como de productos. En el primer caso, se ha afectado las importaciones procedentes de Japón, y los países de reciente industrialización -tales como Corea, Singapur, Taiwán, Hong Kong, México, Brasil y Argentina- en particular de bienes originarios de las industrias del acero, electrónica, calzado, textiles y automóviles, especialmente. Es por ello que a este fenómeno se le ha denominado con el nombre de "nuevo proteccionismo" o "neoproteccionismo".

Las tendencias neoproteccionistas repercuten severamente a nivel internacional, modificando las ventajas comparativas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Pero ha sido en estos últimos sobre los cuales se refleja más claramente, dado que afecta sus procesos de desarrollo en una etapa cuando la mayoría de ellos venía incrementando su participación en el comercio internacional. Los países en desarrollo sobre todo se han visto en la necesidad de reducir sus exportaciones actuales de productos de industrias sensibles, concomitante a que se coarta el potencial de crecimiento de esas industrias en tales países. Esto contribuye a producir alteraciones en su desarrollo industrial y capacidad de exportación.

Frente a esta situación, el comercio internacional se vuelve más difícil, en la medida que se obstaculiza el crecimiento de las exportaciones de determinados productos, y se limita la participación que en él tienen los países en desarrollo, al ser gobernados ciertos flujos de comercio de la manera que más conviene a los intereses de los países desarrollados. En términos de volumen y valor, el comercio de los productos afectados no tiene un peso altamente significativo en el comercio mundial. Su importancia reside en el giro de la política comercial de un comercio libre que beneficia el crecimiento económico de los países hacia un comercio restrictivo, que responde a los intereses de cada país y a pesar del costo mayor que representa para los consumidores de sus respectivos países.

El comercio internacional se encuentra en gran parte normado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido por sus siglas en inglés como GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Bajo el liderazgo de Estados Unidos se había convertido en un foro de gran envergadura para las negociaciones comerciales internacionales, donde no sólo pudieron resolverse los asuntos sobre medidas arancelarias, sino que contribuyó, por un lado, a la expansión del comercio mundial el cual ha alcanzado un volumen nueve veces mayor al de 1947; y, por el otro lado, a la liberalización del mismo, ya que ha estimulado a sus miembros a reducir las barreras arancelarias, a través de sus siete rondas de negociaciones comerciales.

Emperó, después de un exitoso desempeño el GATT ve peligrar su efectividad, en la medida que se ha modificado la visión y objetivos que de él tienen los países desarrollados, propiamente Estados Unidos. Este suceso ha ocasionado que el GATT no pueda encarar el controvertido asunto del neoproteccionismo, pese a que en la Ronda Tokio no sólo abordó el tema de las barreras arancelarias, sino que incluyó el tema de las barreras no arancelarias. Creó por primera vez grupos de trabajo, cuyo propósito consistió en elaborar códigos de conducta sobre las barreras no arancelarias, y donde se adoptaron importantes decisiones al respecto, aunque muchos puntos quedaron sin

resolverse. La impotencia del GATT ha sido causada por la conjunción de una serie de factores dentro de los cuales puede mencionarse dos de gran importancia: 1) las aceleradas modificaciones en el marco multilateral de comercio, y 2) la pérdida de importancia del GATT para Estados Unidos.

Ante el aumento de las medidas neoproteccionistas, que violan las normas que rigen el intercambio comercial y escapan a la vigilancia multilateral del GATT, los países en desarrollo tienen poco que hacer a causa de que no disponen de instrumentos que les otorguen poder de negociación ante los países más favorecidos por el GATT, en especial de Estados Unidos. Sin embargo, es en este país donde se ha observado una mayor proliferación del uso de barreras no arancelarias, algunas ya institucionalizadas a través de la Ley de Recursos Comerciales de 1984, como son los acuerdos voluntarios para restringir importaciones, condicionalidad más restrictiva para el Sistema Generalizado de Preferencias, y acuerdos comerciales bilaterales que serían restrictivos para el resto de países. Estados Unidos puede cambiar las reglas del juego internacionales, cuando algunas de éstas se oponen a sus intereses económicos.

De esta manera, ante la proliferación de medidas neoproteccionistas, el GATT ha mostrado una evidente ineffectividad, y es precisamente sobre este aspecto que pretendo demostrar que:

- a) esta ineffectividad se ha debido a que el GATT no posee los instrumentos operativos que le permitan hacer obligatorias legalmente las resoluciones, que emite para disolver los problemas que se crean entre sus miembros por la adopción de medidas neoproteccionistas, y
- b) porque para Estados Unidos ha empezado a perder importancia dado que ya no es efectivo a sus intereses con lo que trata de resolver sus problemas comerciales, mediante sus propios medios fuera del GATT.

De aquí que el objetivo de este trabajo sea el de investigar sobre la problemática que enfrenta el GATT y el comercio internacional por el uso de medidas neoproteccionistas. Se busca señalar las causas que propiciaron el surgimiento de las barreras neoproteccionistas, y sus repercusiones en el comercio internacional; así como, poner de manifiesto el trato que Estados Unidos ha tenido hacia el GATT y la forma como dicha actitud modifica el desempeño de este organismo.

Este estudio consiste en cinco capítulos. Al inicio, el capítulo 1 trata sobre los orígenes y desarrollo del GATT hasta los años setenta. En él se intenta revisar sus principales instrumentos legales y operativos que sustentan su funcionamiento. Así también, se presentan los principales logros conseguidos por el GATT en el comercio internacional y las reducciones arancelarias.

El capítulo 2 es, en cierta forma, el complemento del capítulo anterior, se centra en investigar los resultados de la Ronda Tokio y la forma como abordó el tema de las barreras no arancelarias; se revisan los códigos de conducta que derivaron de dichas negociaciones y los principales artículos del GATT que tratan sobre las barreras no arancelarias. Igualmente se incluye una parte que introduce al lector a las causas que propiciaron el surgimiento del neoproteccionismo.

En el capítulo 3 se expone ampliamente el tema del neoproteccionismo, en él se agregan algunos elementos, a los ya comentados en el capítulo anterior, que también fueron decisivos en

provocar el nacimiento del neoproteccionismo. Asimismo, se señalan las principales características de este fenómeno, tales como las formas que adopta y los productos que afecta, así como los costos para los distintos países de la comunidad internacional.

En el capítulo siguiente, 4, está dedicado a analizar la política comercial de Estados Unidos, resaltando su problemática y principales rasgos que la caracterizan, desde los años setenta hasta los ochenta. De igual manera, incluye un examen acerca de su relación con el GATT en esos periodos.

Finalmente, el capítulo 5 explora brevemente las perspectivas de la Ronda Uruguay, partiendo desde el punto de vista e intereses de los principales países que participan en ella.

1. LA CREACION DEL GATT Y LA REDUCCION DE LAS BARRERAS ARANCELARIAS ENTRE 1948-1970.

1.1 Antecedentes: los acontecimientos en el período entre las dos guerras mundiales.

El interés de las naciones por agruparse en torno a una organización internacional con posterioridad a la segunda guerra mundial, donde pudieran ventilar las dificultades en el comercio internacional, tiene sus raíces en los acontecimientos que sucedieron a la primera gran conflagración, y que rompieron con el equilibrio general del sistema económico.

La primera guerra mundial condujo a un clima de desordenes en el ámbito económico y político. En el aspecto político originó una nueva configuración geográfica del mundo. En lo económico ocurre una redistribución del poder: Estados Unidos desplaza a Gran Bretaña y aquel país emerge no sólo como el centro acreedor mundial, sino como la principal fuente de nuevas corrientes de capital. Así por ejemplo, en 1914 mantuvo una situación deficitaria de \$ 3,700 millones de dólares, pero en 1919 se convirtió en un gran acreedor de \$ 3,000 millones de dólares, de éstos cerca de \$ 2,500 millones de dólares eran por concepto de adeudos de guerra.¹

En ciertos aspectos, Estados Unidos jugó un papel similar al desempeñado por Gran Bretaña con anterioridad: financió muchas emisiones de bonos a largo plazo. De las 1,700 emisiones de dólares colocadas en el exterior en los años veinte, casi la mitad tuvo un vencimiento de 20 años; el 4% de 40 años y el 1% de más de cincuenta años.² Estados Unidos también financió una gran cantidad de inversiones directas a Canadá y América Latina, por cerca de \$ 4 billones de dólares.³

Fueron muchos los intentos tendientes a restablecer las condiciones de estabilidad prevalecientes en la preguerra. El éxito de estos esfuerzos estuvo siempre limitado por los profundos efectos dejados sobre la economía mundial. El financiamiento del conflicto, la necesidad de reconstruir la base productiva, el peso de las reparaciones y la relativa rigidez de los precios y los salarios, constituyeron algunos de los obstáculos que impidieron, en la década de los años veinte, retornar plenamente a las condiciones imperantes con anterioridad.

Los esfuerzos por liberalizar el comercio internacional, restablecer el patrón oro y normalizar las corrientes de capital fueron precariamente exitosos. Entre 1920 y 1929 en casi todos los países del mundo se dió una fase de relativa prosperidad. El patrón oro se restableció aunque con características muy distintas a las de 1913. La principal de ellas fue que dejó de estar centralizado en Londres y tuvo que rivalizar con el recién formado mercado en Estados Unidos. También en Europa el panorama mejoró, en general las finanzas mostraban mayor estabilidad.⁴

¹ Jacques Névé, HISTORIA CONTEMPORANEA, p. 524

² Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1963, p. 18

³ IBIDEM

⁴ William Ashworth, BREVE HISTORIA DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL 1850-1950, p. 202

En forma acentuada, Estados Unidos atravesó por un estado de bonanza económica, respaldada por una estructura monetaria estable caracterizada por una entrada constante de divisas, producto de su comercio internacional favorable. Esta situación estimuló la formación de capitales adicionales que pudieron emplearse, tanto para fomentar la producción como para colocarlos en el extranjero en forma de empréstitos. De esta manera, Estados Unidos estimuló el crecimiento mediante una política de créditos baratos que, con intereses más bajos que en la guerra, posibilitó la emisión de nuevas acciones y el florecimiento, y la especulación en el mercado inmobiliario de su país.

Sin embargo, esta fugaz prosperidad fracasó definitivamente al sobrevenir la Gran Depresión que iniciada por el crack financiero de 1929, afectó severamente a Estados Unidos. La Gran Depresión llevó entre 1929 y 1932 a los países prácticamente al fracaso. En este período, el ingreso de los países desarrollados cayó en 17% y el volumen del comercio mundial por más de un cuarto.⁵ En Estados Unidos, la producción industrial descendió en 45%; además, mientras en 1929 sólo del 3.2% de la fuerza de trabajo estaba desempleada, en 1932 era el 23.6%. En los países europeos, el volumen de la producción también se contrajo drásticamente de 1929 a 1932: en Austria de 12% a 11.3%, en Gran Bretaña de 11.2% a 10.3%, en Suecia de 12.2% a 11%, y en Alemania de 10.6% a 8.9%.

Por otra parte, el sistema monetario y financiero internacional se desintegró y prácticamente se careció de una fuente de abastecimiento para proporcionar liquidez. Muchas naciones fueron orilladas a abandonar el patrón oro e imponer controles de cambio más estrictos, que imposibilitaron el flujo de capitales. Por su parte, el sistema de comercio desapareció virtualmente, siendo el proteccionismo excesivo el rasgo característico en esa época.

Los problemas en el comercio internacional fueron la consecuencia de la disminución de los ingresos nacionales, provocada a su vez por un fuerte desempleo, una caída acelerada del precio de los productos primarios y una gran inflación.⁶ Los países con el propósito de combatir los desequilibrios externos y proteger sus propias economías, emplearon continuamente políticas deflacionarias y de devaluaciones competitivas.

La mayoría de los países operaron muy frecuentemente una política de devaluación competitiva denominada "beggar thy neighbors policy", política de "arruinar al vecino", a fin de incrementar el empleo en sus países y exportar el desempleo para los otros; así como, para promover la recuperación doméstica a expensas de las importaciones

⁵ Villi Paul Adams, LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, p. 278

⁶ Banco Mundial, OP. CIT., p. 14

⁷ Jesús Velasco Grajales, "El reverendo Charles E. Coughin y el ascenso del fascismo norteamericano durante la década de los treinta", ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVA LATINOAMERICANA, núm. 14, segundo semestre de 1988, p. 259

⁸ Ellsworth y Leith, COMERCIO INTERNACIONAL, p. 464

extranjeras. Esta política consistió en subvaluar la moneda, mediante ajustes cambiarios, con el propósito de poder seguir exportando y mantener así su nivel de empleo, en detrimento de otras naciones que no seguían esta política.

Tales prácticas al generalizarse no aportaron los resultados deseados. En el interior, la política de arruinar al vecino no logró elevar el volumen de exportación. En el exterior repercutió haciendo menor el ingreso y el empleo, pues si un país reducía sus importaciones otro no podía dar salida a sus exportaciones. En última instancia, esta medida implicó únicamente una interrupción del flujo de mercancías, pues "al mismo tiempo que el total de la producción nacional y mundial declinaba, el volumen del comercio declinaba aun más."¹⁰ Por esta razón, comenzaron a incorporarse medidas más estrictas como los controles de cambio, restricciones cuantitativas y altos aranceles. A éstas habría que añadir el empleo de sistemas de trueque, convenios de pago y acuerdos de clearing, estos tres sistemas eliminaban la transferencia de divisas en las operaciones de comercio. Los controles cambiarios parecían tener como función evitar la fuga de divisas y eliminar las fluctuaciones de los tipos de cambio. Sin embargo, éstos fueron ampliamente utilizados para proteger las industrias nacionales y limitar la importación total de mercancías. Los acuerdos de clearing funcionaron de una manera más o menos parecida, al establecer las cantidades máximas a importar y exportar.¹¹

En esta etapa, también proliferó una guerra de elevación de aranceles que fueron utilizados como instrumento de represalia. Estados Unidos fue el líder de este movimiento al promulgar en 1930 la Ley Arancelaria Smoot-Hawley, que implantó las tasas más altas en la historia de ese país y entre las más altas del mundo. Bajo dicha Ley los derechos aduanales fueron elevados casi en un 50 % entre 1929 y 1932. En este contexto de represalias, España implantó el arancel Wais en respuesta a los aranceles impuestos a las uvas, las naranjas, el corcho y las cebollas. Suiza boicoteó las exportaciones estadounidenses, por la elevación de aranceles para su producción de relojes, bordados y calzado. Italia, Canadá, Austria y Francia también se sumaron a esta oleada.¹² Tal situación de excesivo proteccionismo no cedió sino hasta después de la segunda guerra mundial.

1.1.2 Las instituciones concebidas en Bretton Woods

Las graves experiencias de la primera posguerra y los efectos producidos por el desorden económico de los años treinta, estimuló a los principales países desarrollados para tratar de reordenar el sistema económico, monetario y comercial internacionales, basados en la cooperación internacional y el multilateralismo.

⁹ Jesús Cervantes González, "Reunión de Bretton Woods hace 40 años", BOLETIN DE ECONOMIA INTERNACIONAL, enero-marzo 1985, p. 8

¹⁰ Paul Samuelson, ECONOMICS, p. 706

¹¹ Ramón Tamames, ESTRUCTURA ECONOMICA INTERNACIONAL, p. 6

¹² Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 150

Ordenar el sistema monetario, flexibilizar el sistema de pagos, devolver la liquidez al sistema financiero, frenar el empleo de las devaluaciones competitivas y conseguir en general una mayor apertura del comercio, se convirtieron en los principales asuntos por resolver en la posguerra.

Estados Unidos fue el primer interesado en estos propósitos, porque a diferencia de las demás naciones participantes en la guerra mantuvo intacto su aparato productivo, situación que le permitió influir decisivamente en la reorganización de la estructura económica mundial, conforme a sus propios intereses.

Es así como, a instancias de Estados Unidos se efectuó la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y Asociadas, que tuvo lugar en Bretton Woods, New Hampshire (Estados Unidos), del 10 al 22 de junio de 1944.

Los participantes en esta Conferencia estaban resueltos a diseñar un sistema económico internacional, mediante el cual las políticas de "arruinar al vecino" fueran erradicadas. Los elementos centrales delineados en Bretton Woods fueron: el establecimiento de la convertibilidad de las monedas y de tipos de cambio estables pero ajustables, así como la incentivación de los flujos internacionales de capital con fines productivos.

Los países desarrollados con el propósito de ayudar a la consecución de sus objetivos, determinaron la creación de dos instituciones gemelas: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial. El BIRF ayudaría a la reconstrucción y el desarrollo para facilitar el flujo e inversión de capital; por su parte, el FMI ayudaría a la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, y mediante esto a la promoción y mantenimiento de altos niveles de empleo e ingreso.¹⁵

En la Conferencia de Bretton Woods también fueron discutidos los planes para una Organización Internacional de Comercio (OIC). En opinión de Estados Unidos, una estructura económica mundial no podía ser eficaz sólo con disposiciones del orden financiero, éste debía de apoyarse además sobre bases equivalentes en el campo de la política comercial. En este sentido, al formar la OIC quedaba completa la pieza básica del trió que, estrechamente interconectado y complementado entre sí, serviría de apoyo al fortalecimiento de la estructura económica mundial.

1.1.3 La Organización Internacional de Comercio

Una vez creados el FMI y el BIRF surge la intensión más formal para atender las cuestiones comerciales, a través de una institución especializada. Si bien es cierto que diversos países comenzaron a trabajar en torno a dicha idea, ésta necesitó el apoyo de Estados Unidos para ser formalizada. Sobre este asunto, este país según palabras de sus representantes oficiales, era la "única nación capaz de tomar la iniciativa para promover un movimiento internacional para relajar las barreras al comercio."¹⁴

Conforme a esta idea se propuso formalmente ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), instaurar una Organización Internacional de Comercio que fuera el equivalente del FMI y el BIRF; pero que en la esfera del comercio sirviera para superar los serios problemas técnicos y comerciales dejados por el proteccionismo.

Así, los propósitos libre cambistas de Estados Unidos dieron origen al documento llamado "Proposiciones para la Expansión del Comercio Mundial y de la Ocupación". Dicho documento, también conocido por Plan Clayton, es considerado por sus propósitos y sugerencias como el antecedente originario, de lo que con posterioridad integró el proyecto para la OIC.

De esta manera, estaba previsto que la OIC fuera aprobada y puesta en vigor en la conferencia de Comercio y Empleo, a celebrarse en la Habana (Cuba) del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948. Pero antes de que esto sucediera se decidió formar un Comité Preparatorio, encargado de elaborar un anteproyecto constitutivo para la OIC, el cual sería puesto a discusión en la conferencia a celebrarse en la Habana. El Comité Preparatorio sesionó en varias oportunidades sometiendo a discusión varios proyectos, sin que fueran del todo exitosos. Finalmente, se resolvió que el Comité sesionara por última vez en Ginebra del 10 de abril al 30 de octubre de 1947, a fin de aprobar definitivamente el anteproyecto de la OIC.

En esta última reunión preparatoria, los trabajos se dividieron en dos partes: una destinada a la realización de negociaciones sobre la reducción arancelaria y demás barreras que obstaculizaban los flujos de comercio internacional; la otra, afinaría el contenido de la Carta de Comercio y Empleo, conocida posteriormente como Carta de la Habana, que se pretendió fuera aprobada por los países miembros de la ONU.

En extenso, el anteproyecto de la Organización contenía propuestas sobre medidas para regular las barreras comerciales, como las restricciones cuantitativas, las prácticas restrictivas de las empresas privadas, los convenios intergubernamentales sobre mercancías y aspectos sobre políticas de ocupación; asimismo, delineaba un proyecto de estructura para la propia Organización.

¹⁴ Richard Gardner, LA DIPLOMACIA DEL DOLAR Y LA ESTERLINA, p. 142

La Carta de la Habana quedó formada por 106 artículos agrupados en 9 capítulos que son: I. Propósitos y Objetivos; II. Empleo y Actividad Económica; III. Desarrollo Económico y Reconstrucción; IV. Política Comercial; V. Prácticas Comerciales Restrictivas; VI. Convenios Intergubernamentales sobre Productos Básicos; VII. La Organización Internacional de Comercio; VIII. Solución de Controversias y IX. Disposiciones Generales.

La finalidad de la Carta era la creación de condiciones de estabilidad y bienestar, para asegurar el mantenimiento de relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. El logro de este objetivo se conseguiría mediante la expansión del comercio y de la ocupación, el aumento de la producción y el consumo, el intercambio de bienes, el ingreso real, la demanda efectiva, el fomento al desarrollo industrial de los países atrasados, el estímulo a la inversión extranjera y la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, en base a la reciprocidad y las ventajas mutuas.¹⁵

Durante el análisis del documento se produjo una división de opiniones entre los asistentes, debido a que cada país deseaba obtener mayores ventajas a su favor. Por otro lado, los postulados de la Carta lejos de representar las necesidades e intereses de todos los países, ofrecían una mayor preferencia para Estados Unidos y Gran Bretaña, en contra de una marcada discriminación para los países en desarrollo.

No obstante, la mayoría de los países desarrollados apoyaron la Carta porque complementaba la labor iniciada por el Plan Marshall, y evitaba la agudización de las trabas y obstáculos al comercio. Al mismo tiempo, constituía un foro para resolver los problemas del intercambio comercial, a través de consultas multilaterales; también establecía métodos adecuados para alentar la cooperación y regular el comercio entre las naciones; y contemplaba la creación de un organismo especializado en estos asuntos.

De los países desarrollados Estados Unidos era el más insatisfecho, porque además de que no logró incluir integralmente su documento de proposiciones, la Carta contenía disposiciones en materia de barreras no arancelarias, que obligaban a la reforma de su legislación interna sobre la materia.

Por su parte, los países en desarrollo se oponían a algunos aspectos de la Carta, por considerar la inexistencia de medidas concretas para fomentar su empleo y progreso. También, consideraban que no incluía mecanismos para combatir y eliminar los carteles, así como tampoco para reglamentar los convenios gubernamentales sobre productos básicos.¹⁶

¹⁵ Rudy Omar Alberios Cámara, "El ingreso de México al GATT. Una negociación con repercusiones delicadas". EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO, tomo II, p. 159

¹⁶ Jorge Witker, EL GATT Y SUS CODIGOS DE CONDUCTA, p. 7

A pesar de que la Carta de la Habana no satisficó plenamente los intereses de todos países, en marzo de 1948 cerca de 53 países firmaron este documento instaurando la OIC. Sin embargo, la operación de la OIC se vió finalmente frustrada, debido a la fuerte oposición tanto del Congreso de Estados Unidos, como de un grupo de importantes hombres de negocios de este país, contrarios a la ratificación de dicha organización. El fondo del problema consistió en que la estructura de la OIC contenía principios opuestos a su política comercial.

Finalmente, sin el respaldo estadounidense el resultado de las deliberaciones de la Conferencia de la Habana fue la firma pero no la ratificación de la Carta y, en consecuencia, la no aceptación de la OIC que quedó únicamente en el papel y que a 42 años de su firma no ha entrado en operación.

1.2 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

El Presidente estadounidense Truman previendo el posible rechazo del proyecto de la OIC, al interior de su sistema político, optó por proponer a los países reunidos en Ginebra adelantar los trabajos sobre las reducciones arancelarias. Esta materia abarcaba tan sólo el capítulo IV de la estructura de la OIC, pero era el de mayor interés para Estados Unidos porque sólo mediante aranceles bajos podría penetrar en los mercados extranjeros.

De esta manera, en tanto era discutido el proyecto de la Carta, Estados Unidos estimuló la iniciación de las negociaciones arancelarias, apoyado en un acuerdo internacional que con una estructura más sencilla permitió al Presidente Truman implementarlo administrativamente, salvando la aprobación del Senado.

Esta circunstancia llevó a ese país a proponer internacionalmente el establecimiento del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, a fin de que éste diera inicio a las reducciones arancelarias. El Acuerdo fue conocido en lo sucesivo por sus siglas en inglés como GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

De esta forma, el GATT inició sus actividades a título provisional aun antes de resolverse definitivamente sobre la Carta de la Habana, y paralelamente a las deliberaciones de la Reunión de Ginebra. El GATT y su Protocolo de Aplicación Provisional¹⁷ fueron firmados en Ginebra por 23 países¹⁸, el 30 de octubre de 1947 y entró en vigor el 1° de enero de 1948. Desde entonces, el GATT existe en una especie de limbo, pues a 42 años de su nacimiento no es reconocido oficialmente por varios gobiernos como una organización formal, incluyendo a Estados Unidos.

¹⁷ Establece que cada Estado aplique las disposiciones del GATT en la medida compatible con su legislación nacional. Senado de la República, INFORMACION BASICA SOBRE EL GATT Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE MEXICO, p. 26

¹⁸ Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilón, Cuba, Checoslovaquia, Chile, China, Estados Unidos, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Pakistán, Reino Unido, Rodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

Como la intensidad básica del GATT era limitada y temporal para iniciar las negociaciones sobre reducciones arancelarias, sus provisiones y obligaciones eran subsidiarias a las dispuestas para la OIC, por ello debieron incorporarse a esta organización, una vez cumplido el objetivo de su creación.

Entonces, si el GATT estaba limitado a reducir aranceles y si la finalidad no era formar una nueva organización internacional, ni establecer un órgano complementario que actuara simultáneamente a la OIC, su única actividad debió ser las negociaciones arancelarias y su administración. Sin embargo, de proyecto temporal pasó a ser considerado de *facto* y no de *jure* como el único marco sobre el cual en el futuro, se basaron los adelantos hacia un régimen multilateral de comercio.

Teóricamente, el GATT está inspirado en principios neoliberales, según los cuales para lograr el crecimiento sostenido de la economía, el pleno empleo y el mejor aprovechamiento de los recursos mundiales es indispensable un comercio libre de obstáculos, el libre intercambio internacional de mercancías y la circulación expedita de capitales. Ello conducirá a una división internacional del trabajo donde cada país se especializa en la producción según sus ventajas comparativas.

Técnicamente, el GATT no es una agencia especializada de la ONU, al carecer del convenio de vinculación tal como lo marcan los estatutos de esta última.¹⁹ Desde el punto de vista jurídico es sencillamente un acuerdo, un tratado comercial internacional, que consigna derechos y obligaciones en función de sus objetivos, por ello sus miembros tienen el carácter de Partes Contratantes, conservando su *status* provisional.²⁰

A junio de 1989, 96 países son miembros del GATT, además 28 lo aplican de *facto* y 1 lo acepta provisoriamente. Sin embargo, todavía algunos países no son miembros como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y ciertos integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), entre otros, restando equidad en la toma de decisiones. En conjunto, los países miembros del GATT representan cerca del 90% del comercio mundial.

Para garantizar un adecuado funcionamiento del GATT, las naciones firmantes adoptaron en sus inicios una serie de objetivos y principios, que si bien aun están vigentes éstos han tratado de adecuarse a las transformaciones de la economía mundial. Las condiciones, en el contexto internacional han cambiado rápidamente haciendo importante intentar dar salida a las necesidades emergentes.

Al respecto es conveniente considerar varios acontecimientos. En primer lugar, conforme los países lograron la reconstrucción de su base industrial y sus ingresos nacionales crecieron, sus autoridades han acudido al GATT en busca de nuevas proposiciones para satisfacer sus necesidades. En segundo lugar, hay que añadir la aparición de nuevos actores en el escenario internacional como Japón y la Comunidad Económica Europea (CEE), que se volvieron fuertes competidores de Estados Unidos.

¹⁹ Alberto Riosoco, "Evolución jurídica e institucional del GATT",

INTEGRACION LATINOAMERICANA, abril de 1982, p. 38

²⁰ Senado de la República, OP. CIT., p. 20

También, el comercio internacional cambió en otros sentidos. Los aranceles como medio de protección industrial son reemplazados gradualmente por barreras no arancelarias a la importación. Por otra parte, los países desarrollados crearon nuevos métodos para favorecer a sus propios exportadores. Asimismo, existe una mayor participación y presión de los países en desarrollo para obtener condiciones más favorables y una mayor intervención en el comercio internacional.

Es así como dentro del GATT han sido incorporados nuevos conceptos y reglas no establecidas inicialmente. Los cambios básicos al GATT fueron en 1964 con la anexión en la Parte IV sobre Comercio y Desarrollo, dedicada íntegramente a ofrecer concesiones y ventajas más favorables a los países en desarrollo; y en 1978, gracias a la Ronda Tokio, es contemplado el retiro en el comercio internacional de las barreras no arancelarias, además de las arancelarias. Ello se debe a que durante los primeros 25 años del GATT las concesiones arancelarias fueron primordiales, pero con posterioridad el retiro de las barreras no arancelarias se tornó un punto focal, porque dentro de los países desarrollados estaba proliferando su uso.

1.2.1 Objetivos

El objetivo fundamental del GATT es lograr la liberalización del comercio mundial, mediante la reducción arancelaria y la eliminación de otras barreras al comercio. Y, de esta manera, establecer y expandir un sistema de comercio que, exento de los factores que condujeron a su desquebrajamiento, sirva al fomento del crecimiento económico e ingreso de los países.

Estos objetivos provinieron de los principios clásicos de la tesis keynesiana, prevaleciente durante los primeros años de la posguerra. La base de los postulados keynesianos se encuentra en los criterios del libre comercio y de la ventaja comparativa, desarrollados por las doctrinas clásicas y neoclásicas del comercio internacional, que se sustentan en los escritos de Adam Smith (1776) y David Ricardo (1817). Smith criticó esencialmente las restricciones mercantilistas al comercio y afirmó que el cambio internacional de productos aumenta la riqueza de las naciones. Mientras que David Ricardo probó que la especialización internacional beneficia a una nación al aprovechar su ventaja comparativa en costos frente a otras naciones.

1.2.1.1 Funciones

Conforme a sus objetivos las principales funciones del GATT son: a) servir de marco multilateral para las negociaciones sobre reducciones arancelarias; b) servir de instrumento de conducta, orientado a la solución de controversias, pero sin tener carácter de tribunal, y c) ser un órgano de cooperación en materia de comercio internacional.²⁴

²⁴ Alberto Riosaco, OP. CIT., p. 39

1.2.2 Principios

Para el logro de sus objetivos, el GATT fijó cuatro principios básicos:

I. NO DISCRIMINACION. Determina un comercio sin discriminaciones e igualitario para todos los países, a través de la aplicación de su principal instrumento, la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). Esta cláusula establece que los beneficios obtenidos en las reducciones arancelarias se apliquen automática e incondicionalmente a todos los demás países. Ello con el propósito de prevenir el ciclo de represalias selectivas y de contra medidas fomentadas por el comercio discriminatorio. Además, este principio dispone de: una cláusula de tratamiento nacional, por la cual los productos importados deben tener un trato igual en impuestos y cargas interiores a las otorgadas a productos nacionales similares. Igualmente cuenta con un instrumento de reciprocidad, que busca compensar entre países las concesiones, beneficios y ventajas obtenidas en las negociaciones arancelarias.

Sin embargo, el GATT permite la "desviación" en la aplicación del principio de no discriminación, mediante una serie de excepciones dirigidas especialmente hacia la cláusula de la NMF; para otros casos, están previstas las exenciones o "waivers".

II. PROTECCION EXCLUSIVAMENTE ARANCELARIA. Este principio señala como única forma de protección a la arancelaria, excluyendo cualquier otra forma de protección menos transparente. Esto con el fin de permitir una competencia leal y conocer el grado de protección.

No obstante, permite la utilización de otras formas de protección sólo cuando existan dificultades en la balanza de pagos de alguno de sus miembros, o bien un daño grave contra las industrias nacionales. Ante estas situaciones, pueden imponerse restricciones cuantitativas y restricciones a la importación, sin que sean excesivas pero si temporales. Estas deben ser suprimidas una vez superado el problema y ajustarse a las disposiciones del GATT sobre no discriminación, y no deben estar sujetas a compensación o represalias por parte de los exportadores perjudicados.

Este principio también condena las medidas de dumping (es decir, las ventas efectuadas en el exterior a precios inferiores que en el interior), y las subvenciones a la exportación (prima concedida directa o indirectamente a la fabricación, producción o exportación de un producto).²² En ambos casos, dispone de acciones para contrarrestar el uso de estas prácticas mediante la aplicación de derechos antidumping y derechos compensatorios (que es un impuesto a las importaciones para contrarrestar el efecto sobre el precio del bien importado en que incide la prima o subvención).²³ También este principio contempla un sistema de consultas orientado a encontrar soluciones cuando el interés de algún país este amenazado.

²² G. C. Hufbauer, Erb Shelton y H. P. Star, "Los Códigos del GATT y el Principio Incondicional de la Nación más Favorecida", INTEGRACION LATINOAMERICANA, marzo 1982, p. 48

²³ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. SISTEMA MEXICANO DE DEFENSA CONTRA PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL, p. 6

III. INSTRUMENTO DE NEGOCIACION COMERCIAL Y FUNCIONAMIENTO. Este principio establece los procedimientos para la realización de las negociaciones arancelarias. Por una parte, trata de los mecanismos para incorporar los resultados de las negociaciones en un instrumento jurídico; y, por la otra, de las modificaciones de las listas y retiro de las concesiones arancelarias.

Asimismo, en franca contradicción con su principio de no discriminación, contiene normas que reglamentan los sistemas de integración, tales como las uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Igualmente, incluye disposiciones para el funcionamiento del GATT como las enmiendas, las cuestiones de ingreso y retiro, y la acción colectiva de los miembros para vigilar la ejecución de las disposiciones.

IV. COMERCIO Y DESARROLLO. El propósito de este principio es lograr una mayor participación de los países en desarrollo (PED) en el comercio mundial²⁴, a través de la aplicación de aranceles más accesibles a sus productos de exportación, tratando de impedir la imposición de impuestos que restrinjan su expansión comercial; y, por la otra, negociando preferencias entre los mismos PED sin hacerlas extensivas a los países desarrollados.²⁵

Al integrar estos cuatro principios existió la intención de crear un conjunto normativo para ser cumplido con rigor. Sin embargo, la gran cantidad de excepciones que coexisten con las reglas, permiten al GATT obrar con un gran flexibilidad y sentido práctico. De aquí la afirmación de el GATT es más un instrumento de negociación que de apego a la técnicas jurídicas.²⁶

Al resolver sobre una violación a las normas, su actuación se concreta a efectuar avenencias entre los países involucrados sin condenar o imponer sanciones al infractor, pues "no hay prácticamente un sistema de sanciones, sólo se contemplan los mecanismos de consulta y la retorsión."²⁷

1.2.3 Organización administrativa e instrumentos

A fin de facilitar la aplicación de las disposiciones contenidas en el GATT se formó una estructura administrativa muy simple en sus orígenes, pero conforme los asuntos que trataba se multiplicaron fue incorporado órganos y operaciones adicionales. Los órganos del GATT están integrados por: a) los supremos, que pueden crear, anular y modificar las normas o cualquier disposición, constituyen en esencia la autoridad suprema del GATT; b) los que operan de un manera regular para los asuntos o temas ya existentes en el GATT, y c) los temporales, creados para ocuparse de los encuentros de los nuevos ciclos de negociaciones, de donde vendrán a la vez otros órganos.

²⁴ *IBID*, p. 14

²⁵ Ramón Tamames, *OP. CIT.*, p. 192

²⁶ John H. Jackson, *WORLD TRADE AND THE LAW OF THE GATT*, p. 31

²⁷ Alberto Riosco, *OP. CIT.*, p. 88

ASAMBLEA DE LAS PARTES CONTRATANTES. Es el órgano decisorio máximo y está integrado por los países miembros del GATT. Se reúne dos veces al año en su sede en Ginebra. Todos los miembros tienen derecho a un voto y las resoluciones se toman por mayoría de votos. Para los casos de excepción es necesario una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que comprende la mitad de los países miembros.

CONSEJO DE REPRESENTANTES. Este ente cuenta también con poderes resolutorios y lo integran los países que deseen participar. Sesiona cuatro veces al año entre las reuniones de la Asamblea, para resolver los problemas más urgentes y los de trámite; supervisa el trabajo de los Comités, Grupos de Trabajo y otros cuerpos subsidiarios de las Partes Contratantes.²⁸

SECRETARIA. Tiene como titular a un Director General y se ocupa de algunos asuntos específicos y de tres grandes secciones.

COMITÉS. Estos Comités se crean para afrontar cuestiones específicas facilitando el funcionamiento del GATT. De los Comités instituidos figuran: el Comité de Negociaciones Comerciales, que es el más importante; el Comité de Comercio y Desarrollo, que es un órgano de alto nivel cuyos informes son transmitidos directamente a la Asamblea; el Comité de Restricciones Cuantitativas por razones de Balanza de Pagos, está relacionado con el artículo XIV del FMI; el Comité de Agricultura, y el Comité de Productos Industriales, entre los más importantes.

Entre los órganos temporales del GATT están los Grupos de Trabajo y los Paneles o Reunión de Expertos.

GRUPOS DE TRABAJO. El propósito de éstos es el análisis de temas concretos. Tienen una vida limitada al estudio del caso específico y quedan disueltos una vez informadas las Partes Contratantes de los resultados. Entre los Grupos que han existido, destacan el de estudio de la política agrícola de la CFE, y los establecidos para el examen del ingreso de distintos países al GATT entre otros.

PANELES O REUNION DE EXPERTOS. Estos paneles los integran un grupo de expertos cuyo objetivo es resolver las controversias planteadas en materias específicas por los miembros. Al amparo de este órgano se ha efectuado las Rondas de Negociaciones Comerciales, desde la de Ginebra hasta la Uruguay.

1.2.4 El interés nacional de Estados Unidos

A fin de poder estimar el significado que para Estados Unidos tuvo al proponer el establecimiento del GATT, así como el de otros organismos internacionales, debe analizarse en el marco de la política económica exterior de este país después de la segunda guerra mundial.

Al terminar dicho conflicto, Estados Unidos contaba con una gran riqueza y con la mayor capacidad industrial del mundo. Esta situación le permitió confirmar su sitio en el centro de poder económico, gracias a que su sistema económico permaneció prácticamente intacto: sus industrias trabajaban a su máxima capacidad, mantenía un gran

²⁸ Eric Alvarez, "El ingreso al GATT de países en desarrollo", COMERCIO EXTERIOR, febrero de 1979, p. 177

superávit comercial y se transformó nuevamente en un exportador de capitales, "acrecientando la solidez del dólar como medio de reserva internacional."²⁹ Estos factores le permitieron ampliar sus mercados de mercancías y de capitales, prácticamente sin la competencia de ningún país.

Dada su posición clave en el contexto económico internacional, deseó participar en la reconstrucción de la economía mundial, a través de la instauración de un sistema que legalizara sus ideales para el comercio internacional, y que le facilitara mantener y adquirir nuevos mercados para sus productos.

En este sentido, necesitó consentir en conservar bajos sus aranceles, a fin de que los productos europeos pudieran proporcionarle mercancías a cambio de divisas, sin las cuales los países europeos no podrían participar en el comercio, ni reconstruir su base industrial. En cambio, Estados Unidos con una capacidad productiva no afectada, estaba en condiciones de aceptar el ingreso de productos extranjeros, a su amplio y creciente mercado interno ya que su comercio exterior representaba una pequeña parte de su producto nacional bruto.³⁰

Este país insistió en que la libre circulación de mercancías, además de que conduciría a una mayor eficiencia económica y un mayor bienestar internacional aseguraría una paz duradera. La base de esta justificación estaba en la interpretación vigente en la época, acerca de que la imposición de acuerdos discriminatorios que excluyeron a países rivales de las fuentes de materias primas y mercados potenciales, fueron factores importantes que provocaron los conflictos políticos que culminaron en la guerra mundial.³¹

Por las razones anteriormente descritas, Estados Unidos inicia un movimiento hacia la internacionalización de su economía y propone, a nivel internacional, la adopción de políticas neoliberales. Ello significó estructurar el sistema de comercio internacional a inspiración de estos principios, que favorecerían a largo plazo su desempeño económico.

Colocando al liberalismo comercial y al multilateralismo como la solución idónea, se concretizó la integración de los principales países bajo la prominencia estadounidense. Sin embargo, sobre este aspecto es importante no menoscabar el real interés, y las aspiraciones de la mayoría de países, independientemente de cualquier interés particular, hacia la cooperación internacional en un intento para propiciar la recuperación y desarrollo económico.

²⁹ René y Rocío de Villarreal, OP. CIT., p. 149

³⁰ Thibaut de Saït Phalle, TRADE, INFLATION AND THE DOLLAR, p. 76

³¹ Saúl Trejo Reyes y Gustavo Vega Cánovas, "El ingreso al GATT y sus implicaciones para el futuro de México", COMERCIO EXTERIOR, junio 1987, p. 528

1.3 Los logros del GATT: 1948-1973

1.3.1 El crecimiento del comercio mundial

Durante los 25 años comprendidos entre 1948 y 1973, el comercio mundial registró un crecimiento sin precedentes. En este período, el volumen del comercio se incrementó a una tasa anual mayor al 7 %, muy por arriba del 5 % para la producción mundial, de manera que entre 1948 y 1973 se multiplicó por 6.³² Comparando la expansión del período arriba referido con la del período de 1913-1947, cuando la producción mundial creció al 2 % anual, mientras el volumen del comercio a un ritmo de sólo 0.5 % anual³³, es impresionante el resultado. Concomitantemente, casi todos los países incrementaron la participación de sus exportaciones dentro del producto interno bruto. En general, el período 1948-1973 estuvo caracterizado por una tendencia creciente hacia la reducción de las barreras arancelarias, particularmente de los países desarrollados.

Las restricciones cuantitativas empleadas durante los años treinta fueron eliminadas en los años cincuenta, favoreciendo un rápido crecimiento comercial, garantizado por los superávits de cuenta corriente y la afluencia de capital de Estados Unidos.

Para los años sesenta, los flujos internacionales de capital a largo plazo empezaron a tener repercusiones acumulativas, sobre el ritmo de crecimiento industrial de los países desarrollados. Este hecho, sumado a una estructura estable de tipo de cambio fijo estimuló todavía más las transacciones comerciales.³⁴

En general, en el período entre 1948 y 1973 existió una buena relación entre el mayor volumen de exportaciones y el mejor aprovechamiento orientado al crecimiento. Como resultado, las economías de los países se vincularon cada vez más entre sí y con el resto de la economía mundial, dando origen a una interdependencia económica.³⁵ Sin embargo, el inicio de la década de los setenta marcó el fin de un largo período de crecimiento elevado y sostenido de la producción y comercio mundiales.

1.3.2 La reducción de los niveles arancelarios

La impresionante expansión del comercio internacional en la posguerra, puede atribuirse en gran parte a la reducción de los niveles arancelarios promovidos por el GATT desde 1947, a través de las negociaciones sobre reducciones arancelarias. Dichas negociaciones se lanzan a instancia de los países miembros del GATT de mayor peso, su realización no está sujeta a períodos de tiempo fijo, así como

³² Moisés Lejávitz. LOS EFECTOS DEL NEOPROTECCIONISMO EN AMERICA LATINA, p. 8

³³ GATT, "ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL", núm. 5, noviembre 1964, p. 18

³⁴ Albert Fishlov, Jean Carriere y Sueo Sekiguchi, "El comercio como motor del crecimiento", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, núm. 28, 1962, p. 18

³⁵ IRID, p. 15

tampoco su duración; ambos sucesos dependen más bien de la voluntad política de los países interesados en efectuar una nueva serie de negociaciones.

En los últimos años, la sola preparación para el inicio de una Ronda ha implicado un procedimiento engorroso y de muy larga duración. Así por ejemplo, la más reciente de éstas, la Uruguay, llevó cuatro largos años para ser iniciada. Sus preparativos comenzaron en 1982 con los primeros planteamientos y propuestas, surgidas tanto en las mismas sesiones de las Partes Contratantes, como en diversos organismos formales u oficiosos fuera del GATT.

La propuesta para lanzar la Ronda Uruguay vuelve a tomar fuerza en 1985, y es cuando ésta se incorpora formalmente dentro de los trabajos del GATT. La autorización definitiva para iniciar los preparativos de fondo de la nueva ronda tuvieron lugar a finales de 1985. Con este propósito se encomienda la elaboración de recomendaciones relativas al programa de negociaciones, las cuales serían adoptadas en un año más tarde, en la Reunión Ministerial de septiembre de 1986.

Las negociaciones arancelarias hasta ahora celebradas son las siguientes:

1947	Ginebra, Suiza
1949	Annecy, Francia
1950-1951	Torquay, Reino Unido
1955-1956	Ginebra, Suiza
1960-1961	Ronda Dillon, Suiza
1964-1967	Ronda Kennedy, Suiza
1973-1974	Ronda Tokio, Japón
1986-1989	Ronda Uruguay, Uruguay

Acerca de la Ronda de Tokio es importante mencionar que ésta abarcó, además de la continuación de la reducción de las barreras arancelarias, áreas no cubiertas anteriormente especialmente las barreras no arancelarias, también conocidas como "zona gris", es decir las medidas que son o bien incompatibles con las obligaciones de los países en el GATT, o de incompatibilidad incierta con el GATT; Por este motivo, en el presente inciso se hará referencia exclusiva sobre los aspectos arancelarios negociados en la Ronda Tokio. El análisis de las barreras no arancelarias al comercio será tratado con mayor amplitud en los capítulos subsiguientes.

Sobre las negociaciones arancelarias realizadas hasta la Ronda Tokio, es importante mencionar que como resultado de ellas fueron reducidos, paulatinamente, los niveles arancelarios sobre productos industriales, de un promedio de 40% en la preguerra a un 7% en la Ronda Tokio.³⁶ Sin embargo, cabe resaltar que dichas reducciones no han sido similares para todos los productos, debido a la existencia de considerables discriminaciones sobre los productos de mayor importancia para los países en desarrollo.

³⁶ SELA, LA EVOLUCION DEL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL Y EL CUMPLIMIENTO DE LA DECLARACION MINISTERIAL DEL GATT, p. 2

A lo largo de las Rondas de negociaciones, la tasa arancelaria fue bajando de la siguiente manera: en 1950, la tasa para ocho países industrializados era de 50%; en 1956 pasó al 26%; en 1961, después de la Ronda Dillon, se situó en un 18%; cerca del 9% en 1967, con posterioridad a la Ronda Kennedy; y como consecuencia de la Ronda Tokio, se redujo el arancel promedio en un tercio para productos industriales y 40% para los productos agropecuarios.²⁷

Respecto a la mecánica de las negociaciones, desde los inicios del GATT han existido diversas técnicas de negociación, las cuales han variado en cada Ronda. Los procedimientos de mayor uso han sido los siguientes:

NEGOCIACION PRODUCTO POR PRODUCTO. Consistía en que cada país presentaba listas de solicitud de productos sobre los que deseaba obtener concesiones arancelarias. Estas peticiones podían, como comúnmente ocurría, dirigirse hacia las fracciones en las que el país solicitante era proveedor principal del país solicitado.

Para cada fracción existía la posibilidad de pedir tres tipos de tratamiento: a) reducción; b) consolidar su nivel actual, es decir consolidar un derecho bajo; c) fijar un techo máximo del nivel de derechos, que significaba impedir que un derecho bajo pasara en el futuro más allá de un nivel aceptable.

El "staff" del GATT decidió, mediante un complicado procedimiento, aplicarlo a los países beneficiarios de las reducciones arancelarias y asignar el valor para cada país beneficiario, conforme al aumento anual del comercio. Una vez aceptada la solicitud, además de que el beneficiario había de dar una ventaja de valor equivalente al país otorgante, el derecho quedaba consolidado atado sin poder retirarse en el futuro, a menos que se ofreciera a cambio una nueva ventaja también de valor equivalente.

Las concesiones obtenidas eran formalizadas en listas, una para cada país, que incluían la totalidad de las concesiones hechas al resto de los signatarios del GATT. Una vez incluidas las concesiones en las listas, éstas eran automáticamente multilateralizadas, es decir se aplicaban a todas las Partes Contratantes sin excepción. Estas formas de negociación implicaban ciertas deficiencias, debido a lo enojoso y difícil que resultaba, y una vez agotadas las posibilidades iniciales de productos "menos sensibles" era cada vez más difícil avanzar de manera general.

REDUCCIONES LINEALES. Una nueva técnica de negociación fue adoptada durante las negociaciones de 1960-1962. Esta implicaba la reducción lineal general del 20% en los derechos arancelarios de los productos industriales. Sin embargo, el número de excepciones impuestas era tal que pronto se volvió al procedimiento de negociación bilateral y producto por producto.

²⁷ Miguel Rodríguez, "América Latina y la política comercial de Estados Unidos". ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVA LATINOAMERICANA, segundo semestre 1964, p. 74

ARMONIZACION DE ARANCELES O DE ADHESION GENERAL . A partir de las negociaciones de 1964-1967 se produjo, como resultado de la Trade Reciprocal Act de 1962 de Estados Unidos, otra opción de negociación basada en un sistema de adhesión general. Bajo este sistema cada país era invitado a reducir sus aranceles a una tasa que podía llegar hasta el 50%. Sin embargo, este método tampoco eliminaba las dificultades y controversias, debido a que la necesidad de protección en sectores clave imposibilitaba su inclusión en la reducción de tarifas; por lo tanto, no operaba salvo que los países excluyeran de las negociaciones determinados productos, a fin de que no fueran afectados por la reducción general de la tasa arancelaria. En esta situación, la atención ya no fue puesta en considerar sólo al abastecedor principal, y se llegó a la negociación de una "lista de excepción" marginada de esa negociación.

El método actualmente vigente es mucho más simple, éste se apoya en el principio de reciprocidad. En él los países fijan el programa de concesiones que desean obtener, para ello elaboran una lista de productos sujetos a reducciones arancelarias y la respectiva magnitud de las reducciones. En este sentido, cada país busca obtener las rebajas arancelarias más profundas de sus principales importadores, y en aquellos productos de más interés, a la vez que ofrecen reducciones arancelarias menores en sus productos sensibles a la importación. Todos los países efectúan cálculos similares sobre su participación en la "reciprocidad".

Finalmente, y volviendo a la Ronda Uruguay, cabe señalar someramente que, en septiembre de 1986 inició en Punta del Este, Uruguay, la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales, cuyo objetivo es discutir y resolver algunos de los problemas más arduos enfrentados por el GATT en los últimos diez años. También, dentro de este foro serán tratados con mayor amplitud algunos de los temas que quedaron por resolver en la Ronda Tokio, tales como las salvaguardias, agricultura, materias primas, servicios, inversiones, propiedad intelectual, así como cuestiones referentes a las barreras no arancelarias.

La Ronda Uruguay reviste diferencias importantes respecto a las efectuadas anteriormente. En primer lugar, la reducción de los aranceles no es el enfoque principal, a pesar de que contempla las negociaciones arancelarias. En segundo lugar, una de las cuestiones a analizar se centra en el propio sistema de comercio, es decir sobre las medidas a seguir para tratar de fortalecer al GATT, y restaurar la credibilidad de las normas comerciales.

1.3.3 La participación de los países en desarrollo

A pesar de los resultados conseguidos por el GATT durante la primera década posterior a su integración, la distribución de los beneficios no fue equitativo para todos los países.

Mientras las naciones desarrolladas exportaban entre sí sus productos manufacturados y su comercio se extendía mucho más, gracias a la recuperación económica de Europa. En cambio hasta inicio de los años sesenta la situación para los países en desarrollo era sustancialmente distinta, dada la distribución desigual del poder

comercial y el desequilibrio en las estructuras industriales entre países desarrollados y en desarrollo. A lo que hay que sumar, la poca participación que los países desarrollados les conferían en el comercio internacional.

De esta manera, los países en desarrollo, permanecieron al margen de las ventajas ofrecidas en el comercio internacional. Su participación estaba limitada, en una gran proporción, a la exportación de materias primas, productos agrícolas y, escasamente, a ciertos productos manufacturados de reducida tecnología. Por lo tanto, las reglas liberales y formalmente equitativas del GATT estaban ocasionando fuertes distorsiones en la distribución de los beneficios.

A nivel formal, esta situación era producto, según se afirmaba, de la necesidad de mantener intacto el principio de no discriminación, sobre el cual se erigió la estructura del GATT. Supuestamente, también trataban de preservar la cláusula de la NMF y el principio de reciprocidad como medios para asegurar la efectividad del GATT, y se decía que la importancia de esos instrumentos era tal que hacía imposible conceder un trato preferencia y discriminatorio, en favor de los países en desarrollo.²⁸

Sin embargo, paulatinamente el principio de no discriminación fue objeto de importantes transgresiones. Una de las desviaciones más connotadas resultó del fomento y aceptación, por parte de Estados Unidos, de la agrupación de los países de Europa Occidental en torno a dos bloques de comercio libre de gran peso: la Comunidad Económica Europea en 1958 y la Asociación Europea de Libre Comercio en 1959. Estos sistemas permiten la discriminación, mediante la imposición de barreras comerciales hacia países no integrantes de esos acuerdos. La existencia de una asociación de esta naturaleza, al eliminar las barreras arancelarias dentro del bloque, coloca a los exportadores no pertenecientes a éste en una desventaja relativa.

Además, de los casos anteriores a partir de 1963 se celebraron acuerdos comerciales preferenciales con Gran Bretaña y Francia. Estas prácticas discriminatorias fueron extendidas hacia productos específicos y los de mayor competitividad de los países en desarrollo, debido a las mayores ventajas comparativas que poseen para producir esos bienes. De las principales barreras impuestas desde entonces sobresalen los siguientes productos:

Productos agrícolas. Desde la creación del GATT se impuso poca disciplina al comercio de estos productos y lejos de liberalizarlos, los países desarrollados establecieron fuertes restricciones a la importación y grandes subsidios a la producción y exportación de productos agropecuarios. Estos productos fueron fuertemente protegidos a través del establecimiento de la Política Agrícola de la Comunidad Económica Europea, que excluyó las importaciones de los bienes primarios que compitan con su producción. Los productos más afectados son el azúcar, tabaco, frutas y hortalizas, cereales, carne de cerdo, huevos y carne de aves, semillas oleaginosas, arroz, leche y

²⁸ Marcelo de Paiva Abreu y Winston Fritsch, "El concepto de 'graduación' en los países en desarrollo: génesis y crítica a priori. Evaluación del caso de Brasil", ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVA LATINOAMERICANA, núm. 16, segundo semestre de 1984, p. 134

productos lácteos y carne de vacuno.³⁹ Las restricciones a los productos agropecuarios continúa siendo, al igual que en el pasado, un aspecto sujeto a discusión, pero sobre el cual se ha avanzado poco lo que ha significado un fracaso importante dentro del GATT.

Productos textiles. Los principales países desarrollados, con excepción de Japón, desde los primeros años de los sesenta, restringieron las exportaciones de los productos textiles. Tales prácticas (de comercialización regular) fueron institucionalizadas en 1962, a través del Acuerdo a Largo Plazo sobre Textiles de Algodón (LTA), que provino el Acuerdo voluntario entre Japón y Estados Unidos de 1935. El LTA fue remplazado en 1974 por el Acuerdo Multifibras (AMF), ambos documentos se negociaron bajo los auspicios del GATT, en clara incompatibilidad con sus principios. Sin embargo, éste es administrado por el GATT y para vigilar su cumplimiento estableció un órgano de vigilancia de los textiles.

Entre las principales características del AMF destacan su amplitud respecto al LTA, ello porque además del algodón, yute, y otras fibras naturales, incluye también a las fibras sintéticas. Por otra parte, el número de países que abarca el AMF es mucho mayor que su antecesor. Desde 1974 se han celebrado una serie de cuatro Acuerdos, cada uno de los cuales es más restrictivo, y de una cobertura mayor que los anteriores; el último de ellos fue firmado para un período de cinco años (1986-1991).

Cabe señalar que también durante la década de los sesenta, la Comunidad Económica Europea negoció bilateralmente cuotas sobre textiles con cerca de 30 países en desarrollo. Estas cuotas además de ser más retrictivas que los acuerdos anteriores, fueron más rigurosas que los arreglos separados negociados en esa época bilateralmente por Estados Unidos.⁴⁰

Retomando la idea sobre la situación de los países en desarrollo en los sesenta, las crecientes distorsiones influyeron en proporciones mayores en el volumen de las exportaciones de estos países. Ante esta situación, los PED subrayaron la necesidad de regular el mercado internacional de productos primarios, para poder fijar precios más altos y menos inestables. Al mismo tiempo, pugnaron por un trato preferencial para sus exportaciones de mercancías manufacturadas, que difícilmente podían competir con las de los países desarrollados.

Por parte de los países desarrollados, la idea de que los PED debían ser objeto de un trato especial y preferencial empezó a ser admitida a finales de los años cincuenta, pero fue integrada formalmente a la agenda de negociaciones a principios de la década de los sesenta.

El reconocimiento formal de un trato preferencial se materializó en 1964, bajo la incorporación dentro del GATT de un nuevo capítulo: el IV sobre Comercio y Desarrollo. Dicho agregado incluye el llamado principio de reciprocidad relativa, por el que los países en

³⁹ Ramón Tamames, OP. CIT., p. 204

⁴⁰ D. B. Keasing, DEVELOPING COUNTRIES' EXPORTS OF TEXTILES AND CLOTHING: PERSPECTIVES AND POLICY CHOICE, p. 10

desarrollo pueden beneficiarse de las concesiones arancelarias negociadas por otras partes, aun sin hacer concesiones propias.⁴¹

La discusión acerca de un trato más equitativo de los países en desarrollo se extendió a otros foros internacionales, fuera del GATT. Concretamente, esta petición fue llevada a la Asamblea General de la ONU en 1964, aunque esta vez surgió como una demanda para un Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). La finalidad del SGP es la de permitir la entrada libre de gravámenes o conceder reducciones arancelarias sin reciprocidad ni discriminaciones, a los productos semimanufacturados y manufacturados de los países en desarrollo.⁴² Esta solicitud tuvo un reconocimiento por parte de Estados Unidos hasta 1967, como respuesta a la proliferación de acuerdos restrictivos y preferenciales como los de la CEE o a la Convención de Yaundé.

Por otra parte, dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en su reunión en Nueva Delhi de 1968, los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a las principales naciones desarrolladas de economía de mercado, sometieron dentro del GATT sus ofrecimientos para un SGP. En junio de 1971 fue finalmente aceptado este Sistema, con la correspondiente reforma a ciertos de los reglamentos del GATT, especialmente a una renuncia de la cláusula de la NFM.

En los años siguientes se establecieron los diferentes esquemas del SGP: 1971 por la CEE, Japón y Noruega; 1974 por Austria, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza y Gran Bretaña; Canadá en 1974; y, Estados Unidos desde 1976, quién se reserva el derecho de elegir discriminadamente a los países que desea sujetar a un SGP. El más reciente de su SGP expiró en 1988.

⁴¹ Paiva Abreu, Marcelo de y Frisch, Winslon, OP. CIT., p. 125

⁴² NAFINSA, MEXICO UNA ESTRATEGIA PARA DESARROLLAR LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL, NAFINSA, p. 21

**Porcentaje de Participación de las Exportaciones
dentro del Producto Interno Bruto**

1950-1970

(dólares corrientes de EEUU)

AÑO	Países Desarrollados				Países Socia- listas ^{1/}	Países en Desarrollo	Mundo
	Total	OCDE	EEUU	JAPON			
1950	10.1	9.9	4.5	9.8	N.A	12.8	10.6
1960	11.7	11.5	5.1	10.8	5.3 ^{2/}	15.6	11.1
1970	13.7	13.5	5.7	10.8	5.8	15.9	12.5

1/ Se excluye a China en 1960

2/ Ciertos países se excluyeron por no contarse con información sobre ellos.

Fuente: UNCTAD, Reporte de Comercio y Desarrollo. 1984, p. 20

MIEMBROS DEL GATT
(junio de 1987)

PARTES CONTRATANTES (96)

Alemania, Rep. de	Chile	Kenia	Rep. Centroafricana
Antigua y Barbuda	Dinamarca	Kuwait	Rep. Dominicana
Argentina	Egipto	Lesotho	Rumania
Australia	España	Luxemburgo	Ruanda
Austria	EEUU	Madagascar	Senegal
Bangladesh	Filipinas	Malasi	Sierra Leona
Barbados	Finlandia	Malawi	Singapur
Bélgica	Francia	Maldivas	Sri Lanka
Belice	Gabón	Malta	Sudáfrica
Benin	Gambia	Marruecos	Suecia
Birmania	Ghana	Mauricio	Suiza
Botswana	Grecia	Mauritania	Surinam
Brasil	Guyana	México	Tailandia
Burkina Faso	Haití	Nicaragua	Tanzania
Burundi	Hong kong	Niger	Togo
Camerún	Hungría	Nigeria	Trinidad y Tobago
Canadá	India	Noruega	Turquía
Colombia	Indonesia	Nva Zelandia	Uganda
Congó	Irlanda	Países Bajos	Uruguay
Corea, Rep. de	Islandia	Pakistán	Yugoslavia
Costa de Marfil	Israel	Perú	Zaire
Cuba	Italia	Polonia	Zambia
Chad	Jamaica	Portugal	Zimbabue
Checoslovaquia	Japón	Reino Unido	

PAISES ADHERIDOS PROVISIONALMENTE (4). Túnez

PAISES QUE LO APLICAN DE FACTO (28)

Angola	Emiratos Arabes Unidos	Kiribati	Sta. Lucía
Argelia	Fidji	Mali	Sto. Tomé
Bahamas	Granada	Mozambique	y Príncipe
Bahrein	Guinea-Rissau	Papua Nva Guinea	Seychelles
Brunei	Guinea-Ecuatorial	Katar	Swazilandia
Cabo Verde	Islas Salomón	San Cristóbal	Tonga
Dominica	Campuchea	y Nieves	Tuvalu
		San Vicente	Yemen Dem.

2. EL GATT EN LOS AÑOS SETENTA: LA RONDA TOKIO (1973-1979)

Las negociaciones comerciales anteriores a la Ronda Tokio trataron especialmente de las reducciones arancelarias, pues el arancel era entonces además del principal instrumento de protección, considerado de manera predominante en la estructura normativa del GATT. Como resultado de dichas negociaciones, los niveles arancelarios manufactureros bajaron significativamente, inclusive en ciertas ramas industriales disminuyó su peso como barrera de protección comercial.

Sin embargo, los desajustes económicos durante los años setenta, acrecentados después del derrumbe de los precios del petróleo de 1974-1975, crearon una situación donde los países desarrollados siguieron una política dirigida a proteger sus industrias, basada en el empleo de formas de protección no arancelaria. Con ello, la naturaleza de las barreras al comercio cambió, de aranceles y cuotas relativamente transparentes a los subsidios en todas sus formas obvias y sutiles, y a prácticas y políticas administradas menos visibles, donde la gran mayoría de ellas ni siquiera estaban consideradas en las normas del GATT.

Estos acontecimientos implicaron no sólo el abandono del arancel como forma de protección principal, sino cada vez mayor discriminación y selectividad en el comercio internacional, rompiendo las premisas básicas del GATT. En un intento para hacer frente a ese problema el GATT agregó en la Ronda Tokio el tema de las barreras no arancelarias y su negociación; aunque en el fondo la incorporación de las formas de protección no arancelarias fue la respuesta a la necesidad de Estados Unidos, para tratar de controlarlas a su beneficio.

Lejos de estas consideraciones, la Ronda Tokio comenzó como un esfuerzo multilateral para eliminar las barreras al comercio, poco antes que las restricciones impuestas por la OPEP (1974-1975) lanzaran al mundo a una recesión y generaran enormes presiones políticas y económicas, para que los Gobiernos limitaran el comercio restringiendo la competencia de las importaciones. Tan sólo en 1974, cerca del 36% del comercio de los países de la OCDE estaba bajo las barreras no arancelarias, de las cuales sólo el 4% correspondió a las manufacturas.⁴ No obstante, una vez iniciadas las negociaciones adquirieron una gran importancia simbólica contra el caos económico. La Ronda Tokio que en realidad tuvo lugar en Ginebra, tomó su nombre de la reunión realizada en Tokio en 1973 que inició formalmente las conversaciones comerciales.

2.1 Las raíces del neoproteccionismo

El aumento de las presiones proteccionistas está estrechamente relacionado con el cambio en la índole de los trastornos de la economía internacional, que originó diversos problemas y el inicio de un momento crítico en la economía mundial. Estos acontecimientos tuvieron como punto de partida el descenso en el ritmo de crecimiento económico, iniciado a fines de los años setenta. Una de las mayores dificultades en esta etapa la constituyó el aumento de las presiones inflacionarias, caracterizadas por un cambio en su comportamiento.

⁴ Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1985, p. 48

Asimismo, tuvieron una influencia definitiva las complicaciones en el sistema financiero internacional y un mayor desempleo que inicialmente refrenaron el crecimiento real durante 1970-1971.

El fenómeno inflacionario fue particularmente notorio en Estados Unidos durante el ciclo económico de 1970-73-75 (de depresión-expansión-depresión). El cambio ocurrido en el comportamiento inflacionario consistió en que la inflación en el período de contracción fue mayor que la inflación durante el período de expansión (8.4 puntos porcentuales).² Tradicionalmente, el comportamiento de la inflación estaba relacionado directamente con las fluctuaciones de la demanda, es decir los aumentos de la demanda global conducían a un incremento de la producción pero, con el tiempo, también a un incremento de precios. Pero en este caso, las distorsiones en la oferta tales como mayores precios en las materias primas, provocaron al mismo tiempo una baja producción y una alta inflación. En este escenario, intentar regular la demanda podía aliviar alguno de los dos fenómenos, pero no ambos a la vez: "se necesitaba un ajuste estructural más rápido para restablecer el crecimiento, pero ello ocurría muy ocasionalmente. La consecuencia fue una desaceleración del crecimiento económico."³

La acumulación de los distintos problemas y desajustes acentuados tras la revalorización del petróleo y las materias primas en 1973, alteraron radicalmente las perspectivas de la economía internacional. Si bien esta alza, (coincidente con el final de un corto período de recuperación 1972-1973), afectó adversamente la situación económica internacional no fue en sí la causa, pues muchas de estas dificultades habían iniciado antes tanto en Europa como en Estados Unidos.

En este último país, "los cuantiosos déficit fiscales del decenio de 1960 crearon un auge económico y la aceleración de la inflación."⁴ La acumulación de estos sucesos combinados con las dificultades en el sistema financiero y monetario, propiciaron la devaluación del dólar en 1971. Y en 1973, después de una sobre tasa a las importaciones y la amenaza de otras restricciones comerciales, implicó el cese del sistema de tipos de cambio fijo y los consecuentes desequilibrios en la balanza de pagos.

En los países europeos, la base de los problemas estuvo relacionada con las disparidades entre los niveles salariales y la productividad, pues los salarios reales aumentaron más rápidamente que la productividad. Este fenómeno volvió más rígidos los mercados de trabajo, creó fuerte presiones sobre la utilidad y desalentó la inversión.

Estos sucesos fueron el resultado de una inapropiada respuesta para ajustar los salarios reales lo suficiente, en momentos de una expansión casi simultánea. La cual estimuló el 1972 el auge de los precios de los productos primarios, pero que fue interrumpida repentinamente por el alza abrupta de los precios del petróleo en 1973-1974.

² IBID, p. 44

³ IBIDEM

⁴ IBID, p. 46

Los desajustes salariales indujeron bajas pronunciadas en la rentabilidad, la consecuencia fue una reducción en la inversión que coincidió con la obsolescencia del capital, producida por los altos precios del petróleo. Un fenómeno de esta naturaleza requería un ajuste estructural, apoyado por mayores montos de inversión y no menos, como sucedió. "El aumento de la obsolescencia del capital nacional significó que los puntos débiles de una economía basada en la oferta se proyectaran hacia el futuro a medida que la estructura del capital nacional conformaba cada vez menos con los nuevos precios de los factores."⁵

Dichos problemas de ajuste, palpables en la disminución del crecimiento económico y de la formación de capital, sumados a la mayor interdependencia de los mercados, generó dificultades sectoriales de adaptación en industrias clave. En este escenario, se crean fuertes presiones en sectores agrícolas o industriales políticamente poderosos, e incluso de algunos Gobiernos, a favor de obtener protección. En otras ocasiones, los deseos de mantener un equilibrio comercial origina alianzas internas entre sectores empresariales y obreros, contra las importaciones competidoras de sus productos.

El interés de estos sectores radica en que los empresarios quieren mantener sus ganancias y los trabajadores conservar sus empleos e ingresos; por otra parte, los sindicatos desean retener a los miembros que podrían perder si quedaran desempleados o pasaran a otras industrias.

En este contexto, el incremento del PIB mundial pasa de 5.6% en promedio anual entre 1963-1973, a 2.7% entre este último y 1978. Por su parte, la tasa anual de crecimiento del comercio baja de 8.5%, en promedio durante 1960 y 1973, a menos de 3.7% en el período 1973-1984.⁶

A nivel de los países en desarrollo, la tasa de desempleo fue en promedio del 2.8%, en contraste con el 4.8% de 1980-1981; además, su tasa anual de inflación prácticamente se duplicó al pasar de 4.7% en el período 1964-1973 a 9.4% de 1974 a 1978.⁷ En materia de pagos exteriores registraron serias dificultades, pues al aumentar el proteccionismo redujo el volumen de sus exportaciones e influyó negativamente en su relación de intercambio. Los casos más graves de intervención comercial practicada contra los países en desarrollo están relacionados, casi en su totalidad, con los deudores principales (con excepción del AMF).

De los países en desarrollo, muchos de los latinoamericanos registraron cuantiosos déficit debido a tres situaciones básicas: la menor demanda de sus exportaciones, la mayor competencia en los mercados de productos primarios y el incremento de los productos manufacturados. La conjunción de estos factores inclinaron rápidamente la relación de intercambio en favor de los países desarrollados. Las exportaciones totales de América Latina crecieron a una tasa de 11.3% de 1965 a 1973 y solamente el 4.7% de 1974 a 1977 (en dólares corrientes); sus exportaciones manufactureras siguieron una tendencia

⁵ Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1985, p. 46

⁶ ONU, YEARBOOK OF NATIONAL ACCOUNTS STATISTICS, p. 11

⁷ Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1985, p. 46

similar, al crecer a un ritmo de 23.5% anual de 1965 a 1973 a 9.7% anual en el período 1974-1977.⁸

Finalmente, resta decir que una explicación de la renovación de las actitudes proteccionistas, puede encontrarse en la vinculación entre el aumento de la obsolescencia del capital, el mayor desempleo y los desequilibrios en la oferta global. Estos fenómenos violentaron al máximo la capacidad de los países desarrollados para adaptarse, y multiplicaron sus medidas proteccionistas. Así, cuando hubo necesidad de que los países efectuaran una reestructuración, en medio de una creciente inflación y lento crecimiento, las importaciones fueron consideradas como un problema adicional y tomadas como una excusa para justificar los errores y fracasos de política. Incluso eran mayormente rechazadas si al permitir su entrada requerían un mayor ajuste estructural.

En estas circunstancias, el cerrar los mercados nacionales a los productos más competitivos fue tomado como una solución fácil, para mantener las tasas de retorno sobre el capital y la ocupación; aunque el efecto que verdaderamente provocó fue disminuir su productividad y crecimiento.

2.1.1 Competitividad y cambio de los actores en el comercio internacional

Las tendencias al empleo de medidas no arancelarias están relacionadas no sólo con las dificultades económicas, sino con los cambios en la división del trabajo y la competencia internacional, así como con la aparición de nuevos actores en este escenario. Este último suceso emergió ante el debilitamiento de la posición estadounidense y frente a la recuperación de Japón, Alemania, Francia y otros países europeos; e incluso ante un grupo de países en desarrollo, también conocidos como NIC'S, entre ellos destacan Argentina, México, Brasil Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur, principalmente.

La disminución del liderazgo estadounidense, expresada en déficit cada vez mayores en la cuenta corriente de su balanza de pagos, se plasmó en 1971 con dos sucesos que rompieron con la situación prevaleciente desde la posguerra. En primer lugar, declara la inconvertibilidad del dólar, rompiendo él mismo con el patrón oro-dólar. En segundo lugar, devalúa el dólar e impone un impuesto a sus importaciones. A partir de entonces, la economía estadounidense, y con ello la economía mundial, ha estado sujeta a vaivén, con sus consecuentes costos económicos, sociales e incluso políticos.

Se ha argumentado que el enorme déficit fiscal (estimado en 1984 en \$ 180 mil millones de dólares), y el de la cuenta corriente (de \$ 101 650 millones de dólares en 1984) son los elementos básicos que provocaron el aumento en la tasa de interés de los bancos estadounidenses, cuyos efectos produjeron la sobrevaluación del dólar respecto a otras monedas.⁹ Conforme a estos argumentos, un dólar

⁸ ONU, MONTHLY BULLETIN OF STATISTICS, agosto 1986, p. 20

⁹ Karen N. Horn, "La cambiante estructura financiera de los Estados Unidos", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, 1987, p. 44

sobrevaluado y altas tasas de interés son las causantes del aumento de las importaciones estadounidenses, (en contraste con un incremento de las exportaciones de Japón, de algunos países europeos y los NIC'S), y de un flujo externo de capitales hacia el interior de los circuitos financieros de Estados Unidos, que sirve para financiar su enorme déficit fiscal y en la cuenta corriente.

Por otra parte, si bien Estados Unidos ha contribuido a la generación de su propio déficit comercial, éste ha sido influenciado por la activa política de comercio japonés, que está basada en sus productos extremadamente competitivos y en el cierre de sus fronteras nacionales. Esto le ha permitido a Japón mantener un superávit no sólo con Estados Unidos sino también con la CEE. No obstante, estos factores han sido tomados como excusa por Estados Unidos para justificar el incremento de medidas proteccionistas, que las aplica no sólo a Japón sino a un buen número de países en el mundo.

Por su parte, la dinámica del comercio exterior de Japón se asocia a diversos factores, tales como la evolución de la economía estadounidense, la competitividad del tipo de cambio y el crecimiento de su comercio exterior.

En este proceso tuvo una sobresaliente participación el notable crecimiento de las industrias de alta tecnología durante el decenio de los sesenta. La eficiencia económica japonesa condujo a trascendentales cambios en su estructura de comercio, modificando la composición de sus exportaciones e importaciones. Los superávits comerciales logrados por Japón exacerbaron las fricciones comerciales con sus principales socios, y elevó las exigencias para imponer restricciones a sus productos, a menos que este país destinara una parte importante de sus excedentes en importaciones.

En contraste, en Japón el proteccionismo se manifiesta no tanto por medio de medidas arancelarias o no arancelarias concretas, sino por la naturaleza de su economía, su estructura de comercio y su muy especial composición social y cultural. Esta clase de proteccionismo es más impenetrable de lo que pudiera ser cualquier medida cuantitativa, por más difícil y ambigua.¹⁰

Sin embargo, para Estados Unidos y la CEE la política comercial japonesa ha sido tradicionalmente proteccionista; con el propósito de respaldar sus argumentos, frecuentemente aluden los grandes montos de bienes manufacturados que importan de ese país, en comparación con los (supuestos) menores montos exportados.

Conforme a esta aseveración, en 1980 la participación de esos productos en las compras totales de Japón fue del 24.5%, mientras que para Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia fueron de 55%, 65.7%, 57.9%, 60.2% y 48.1%, respectivamente.¹¹ En cambio, la CEE y Estados Unidos generalmente omiten mencionar las fuertes compras japonesas de energéticos, materias primas y alimentos, que representan

¹⁰ CEPAL, PROTECTIONISM. REGIONAL NEGOTIATION AND DEFENCE STRATEGIES,

p. 27

¹¹ Masahiro Sakamoto, "La economía de Japón y sus efectos en las relaciones económicas de Estados Unidos", COMERCIO EXTERIOR, septiembre de 1985, p. 905

la mayor parte de sus adquisiciones a otros países. Inclusive, la participación japonesa en el déficit comercial de Estados Unidos, apenas y creció de 1931 a 1985. A pesar de ello, Japón es mirado cada vez con mayor recelo e insistentemente es presionado para restringir su comercio en un gran número de ramas como la maquinaria, acero, automóviles y textiles, principalmente.

Respecto a la CEE, los años de 1950 a 1970 sirvieron para concretar la unión de seis países europeos en torno al mercado común; cuyo número de miembros se ha incrementado hasta llegar, en diciembre de 1988, a doce.¹²

La CEE constituye un modelo de relaciones interestatales muy particulares entre sus doce Estados soberanos. El objetivo principal de la CEE es eliminar las restricciones en el intercambio común, desarrollar una política comercial y agrícola común frente a terceros. En el área social e industrial, también se rigen por acciones comunes. A nivel monetario han logrado conformar un sistema, si bien aun imperfecto, representativo de un nuevo ente de estabilidad monetaria. En materia financiera es capaz de financiar sus presupuestos con ingresos propios, superiores a los \$ 20 mil millones de dólares (según datos de 1981).¹³

En conjunto, la CEE constituye una entidad económica de magnitudes impresionantes, en 1981 había alcanzado el 21.5% del PIB mundial y el 37% de las reservas monetarias mundiales. Por el lado del comercio, el flujo de importaciones y exportaciones desde y hacia la CEE representa, aproximadamente, el 18 y 19% del comercio mundial.¹⁴

Los cambios económicos en los setenta enfrentaron a las economías europeas con elevaciones en el precio de las materias primas, la penetración en sus exportaciones tradicionales de los NIC'S y la creciente competitividad de Japón (sobre todo en el campo de la tecnología avanzada).

Tuvieron entonces, la necesidad de adaptar sus estructuras industriales al nuevo esquema de competencia. Para enfrentar esta situación, orientaron sus acciones en diversos sentidos: dirigieron sus instrumentos del ciclo productivo hacia el logro de objetivos de política comercial; por otra parte, los Estados miembros iniciaron una mayor interferencia en el comercio, con acciones más defensivas y volcadas hacia adentro, y mediante ayudas y regulaciones internacionales, principalmente.

Posiblemente una de las principales explicaciones de la agudización del proteccionismo en la CEE, haya sido por el descenso en las tasas de crecimiento; las presiones sindicales sobre la seguridad social (tomado en muchos países como excusa para la proteger industrias en decadencia); la elevación del desempleo, a causa del incremento de los costos reales del empleo en relación con la

¹² Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, España, Portugal y Gran Bretaña.

¹³ Elizabeth de Ohellinck, "La política industrial de la Comunidad Europea", COMERCIO EXTERIOR, julio de 1985, p. 666

¹⁴ **IBIDEM**

productividad.¹⁵ Cabe señalar que el proteccionismo de la CEE se caracteriza por ser el más diverso en el uso de instrumentos no arancelarios y arancelarios. Además, la política proteccionista comunitaria es menos transparente que la de Estados Unidos.

Acerca de los NIC'S, éstos inician sus procesos de desarrollo hasta los años sesenta y los solidifican en los setenta. Su rápido crecimiento se dió en un favorable ambiente internacional económico y monetario. Bajo estas bases, su demanda de productos básicos aumentó, a tiempo que, por primera vez, tuvieron capacidad para exportar manufacturas. El dinámico incremento de este tipo de exportaciones, aumentó su valor en un promedio anual de 14% entre 1963 y 1973; además, para este último año esas exportaciones sumaron una de las dos quintas partes del total de las ventas de los países en desarrollo al exterior, excluyendo el petróleo.¹⁶

En este proceso global de crecimiento, participó un número reducido de naciones en desarrollo como fueron Argentina, Brasil, México, Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong. Sin embargo, este vigoroso desarrollo disminuyó considerablemente, al menos para el grupo de NIC'S latinoamericanos. Estos países empezaron a registrar importantes desequilibrios estructurales, en los años setenta y ochenta, como producto de la crisis económica internacional, y frente a su grave endeudamiento y los graves errores de política económica interna.

En cambio, para los cuatro países asiáticos sus estrategias de desarrollo, basadas en su fuerte orientación al exterior, indujo un crecimiento económico sumamente rápido, un proceso de industrialización altamente dinámico y un gran impulso al desarrollo tecnológico, sostenido en las industrias de la electrónica e informática. La importancia de estas dos ramas radica en que tienen un bajo consumo de energéticos, y en consecuencia disminuyen su vulnerabilidad frente a las fluctuaciones internacionales del energético.

Las ramas de mayor importancia en cada país son: en Corea, la química fina, computadoras, circuitos integrados, máquinas-herramientas automatizadas, servicios financieros y telecomunicaciones; en Taiwán, las máquinas electrónicas, de precisión y automáticas, la informática; y en Hong Kong, la electrónica. Los cambios en los patrones del comercio de estos países, también han generado demandas de protección contra la entrada de sus productos en otros países.

Así, cerrar los mercados nacionales a los productos con mayor ventaja comparativa fue tomada como una solución fácil para mantener las tasas de retorno sobre el capital y la ocupación. De esta manera, las medidas adoptadas por los países desarrollados con el propósito de controlar el acceso a sus mercados, aun en contra del pleno desarrollo de su ciclo productivo, dió origen al nuevo proteccionismo o neoproteccionismo.

¹⁵ V. M. Gordon, THE REVIVAL OF PROTECTIONISM, p. 3 y 5

¹⁶ Javier García Rizo y Juan Carlos Pérez, "La Cuenca del Pacífico: un polo de desarrollo mundial", BOLETIN DE ECONOMIA INTERNACIONAL, marzo 1987, p. 44

2.2 Principales artículos del GATT relacionados con las barreras no arancelarias

El GATT es un acuerdo bajo el cual los aranceles fueron dispuestos para ser usados, en lo sucesivo, como los principales instrumentos de la política comercial. Según esta perspectiva, la tarea del GATT consistía en conseguir una reducción progresiva de las barreras arancelarias, sustentada por la eliminación de las discriminaciones y preferencias comerciales.

En consecuencia, bajo las reglas del GATT la institucionalización de las barreras no arancelarias, fue vista como una medida extrema, temporal y excepcional.¹⁷ En este renglón, el GATT resultó inefectivo para hacer obligatoria la aplicación estricta de las barreras no arancelarias. Por el contrario, las llevó a una seria discriminación, inicialmente al posponer precisamente la aplicación de la Parte II, que introducía medidas relacionadas con las barreras no arancelarias, en el momento de ser firmado el Protocolo del GATT.

Sustenta este argumento, el hecho de que las Partes Contratantes originarias del GATT, decidieron poner en práctica provisionalmente la Parte II, en la medida compatible con su legislación nacional. La razón fue que al negociar el GATT, algunos Gobiernos estaban facultados para convenir concesiones arancelarias y el principio de la nación más favorecida. En cambio para aceptar internacionalmente la introducción de medidas sobre barreras no arancelarias, es decir la Parte II, necesitaban la autorización expresa de sus Gobiernos o Parlamentarios;¹⁸ pues de ser aceptadas dichas disposiciones, los países se verían obligados a modificar sus legislaciones internas sobre la materia.

Ante la dificultad de realizar los cambios a que hubiera lugar, se optó por la aplicación provisional de la Parte II, siempre y cuando no entrara en conflicto con sus respectivas legislaciones. Por consiguiente, se esperaba que paulatinamente se adecuaban las disposiciones internas de cada país, con el propósito de hacerlas compatibles con los términos del GATT; y, de esta manera, eliminar su carácter provisional y permitir su entrada en vigor. En la práctica, ha quedado sin efecto la Parte II, a pesar de que en 1955 fue emitida una resolución que tuvo como intención asegurar la plena aplicación del GATT; al tratar de crear compromisos sobre un proceso gradual de revisión, de las normas internas de cada país incompatibles con el GATT.¹⁹

Dentro de la estructura del GATT, las medidas no arancelarias deben ser examinadas en relación con 12 de sus 30 artículos, agrupadas en nueve campos: la cláusula de la nación más favorecida; los aspectos relacionados con las cargas adicionales a las importaciones; el dumping; el aforo aduanero y la elevación de las cargas arancelarias; las licencias de importación; las subvenciones; las restricciones cuantitativas; las empresas comerciales del Estado y las salvaguardias. Los artículos que las contienen son los siguientes:

¹⁷ CEPAL, PROTECTIONISM. REGIONAL NEGOTIATION AND DEFENCE STRATEGIES,

p. 25

¹⁸ Jorge Wilker, EL GATT, p. 9

¹⁹ IBID, p. 10

Art. I. Establece y regula la cláusula de la NMF, la cual rige para los derechos de aduana sobre importaciones y exportaciones; e incluye todos los reglamentos y formalidades respecto a esas dos transacciones, sin perjuicio de las excepciones de los artículos XIX y XXV.

Art. II. Trata especialmente de la lista de concesiones, y complementa las disposiciones sobre trato igualitario del art. I. Si bien este artículo expresa la igualdad de trato a los productos nacionales y extranjeros, no prohíbe imponer sobre las importaciones una carga equivalente, aplicada a un producto nacional similar, un derecho antidumping o compensatorio; o derechos u otras cargas proporcionales al costo de los servicios prestados para la importación.

Art. III. Urdena un trato igualitario para las mercancías nacionales e importadas y no autoriza poner a los productos importados, ni directa ni indirectamente, impuestos u otras cargas interiores superiores a las aplicadas a los bienes nacionales.

Art. VI. Reconoce el dumping y aunque no hay una condonación absoluta, permite que en determinadas condiciones puede ser desleal y dar lugar a la aplicación de medidas antidumping. Condena el dumping cuando causa o amenaza causar un perjuicio grave a una industria existente o si retrasa sensiblemente la creación de una industria nacional.

Art. VII. Se refiere al procedimiento para establecer el aforo aduanero, que debe responder al valor real del producto importado, con el propósito de no elevar la carga arancelaria fijada.

Art. VIII. En materia de licencias son pocas las estipulaciones en el GATT, con excepción del presente artículo relativo a los derechos y formalidades de importación y exportación.

Art. XI, XII y XIII. Estos tres artículos tratan sobre las restricciones cuantitativas. Conforme a los cuales debe existir una eliminación general de este tipo de restricciones. Estas son permisibles con un carácter estrictamente temporal, para hacer frente a un déficit en la balanza de pagos o como una medida de urgencia. Finalmente, hace referencia a la aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas.

Art. XVI. Está relacionado con las subvenciones en general y las subvenciones a la exportación. Las prohíbe afectando especialmente a los productos industriales cuando tengan, directa o indirectamente, por objetivo aumentar las exportaciones de cualquier producto o reducir las importaciones.

Art. XVII. Versa sobre las empresas comerciales del Estado. En este artículo figura una norma laxa relativa a las compras efectuadas para ser utilizadas por esas empresas. Esta disposición no se aplica a las importaciones destinadas a ser empleadas, inmediata o finalmente, por los sectores públicos o cuando pretendan ser destinadas al comercio o a la producción.

Art. XIX. Este artículo gira sobre las salvaguardias o cláusulas de escape, también conocidas como medidas de urgencia. se refiere especialmente a los perjuicios que resultan de la desorganización de los mercados causadas por las importaciones. En tal caso, el país afectado puede retirar temporalmente las obligaciones adquiridas, para reparar el perjuicio.

En términos amplios, el contenido de las disposiciones sobre barreras no arancelarias son muy generales y ambiguas, pudiendo ser objeto de una amplia interpretación, de exenciones, de excepciones y contra excepciones, dependiendo de que tanto se contraponen a las legislaciones vigentes en cada país.

Y si bien dichas normas lograron tener cierta efectividad, muy a los inicios del GATT, su aplicación fue objeto de severas distorsiones. Estas deformaciones derivaron de que los países desarrollados no cumplieron con ellas, al imponer barreras no arancelarias cuando su cumplimiento obligaba a llevar a cabo políticas de ajuste internas, costosas o indeseables.

2.3 La Ronda Tokio

Las reglas del GATT fueron concebidas para una época menos compleja que la prevaleciente dos décadas más tarde y cuando el comercio era sólo una parte de lo que sería en los setenta y ochenta. Después de la crisis petrolera de 1974-1975 estas circunstancias cambiaron drásticamente, frente a la propagación de políticas fuertemente proteccionistas de los países desarrollados. Sin embargo, las normas del GATT seguían siendo en esencia las mismas y, por lo tanto, desvinculadas con el desorden que empezaba a generarse en el comercio.

El crecimiento de las presiones proteccionistas influyó en los países desarrollados, a fin de dar una solución a estos problemas dentro del marco de las negociaciones de la Ronda Tokio del GATT.

La Ronda Tokio inició formalmente una nueva serie de deliberaciones comerciales. Conforme a su Declaración inaugural, las negociaciones tenían por objetivo "reducir o eliminar medidas no arancelarias, o (...) reducir o eliminar sus efectos restrictivos o distorsionantes del comercio, y someter dichas medidas a una disciplina internacional más eficaz."²⁰

Las negociaciones comenzaron como un esfuerzo multilateral para eliminar las barreras al comercio, entre ellas las no arancelarias, poco antes que la crisis del petróleo agudizara la recesión, y generara grandes presiones políticas y económicas para que los países limitaran el comercio. No obstante, una vez iniciadas éstas adquirieron una gran importancia, digamos "moral", como instrumento para tratar de resolver los conflictos en el intercambio.

Fue en el foro de la Ronda Kennedy que Estados Unidos propuso vagamente por primera vez, la incorporación dentro de la agenda del GATT del tema de las barreras no arancelarias. Sin embargo, no fue

²⁰ GATT, INSTRUMENTOS BASICOS, suplemento 20, 1974, p. 19-22

sino hasta la Reunión Preparatoria de la Ronda Tokio que, Estados Unidos apoyó decididamente la incorporación de las negociaciones sobre barreras no arancelarias. En esta propuesta, la influencia y presión política de los sectores industriales de Estados Unidos fue decisiva. Estos sectores exigieron la protección para las industrias, afectadas por productos de mayor competitividad de otros países.

La importancia de la Ronda Tokio radica, precisamente, en haber abordado el cada vez más difícil asunto de las barreras no arancelarias ampliando con esto la temática tradicional de las Rondas. El aspecto más importante de las negociaciones fue la incorporación de los seis Códigos de Conducta sobre barreras no arancelarias. Estos Códigos adaptaron jurídicamente algunos aspectos de la estructura original del GATT, a fin de mantener bajo control el creciente proteccionismo. De estas negociaciones surgieron las actuales características del GATT o Nuevo GATT, denominación bajo la cual en lo sucesivo fue conocido el GATT. Obviamente su base jurídica sigue siendo la misma negociada en 1947, pero con las modificaciones aplicadas.

Las tareas de las negociaciones de Tokio se desarrollaron a través de siete grupos de trabajo: aranceles, medidas no arancelarias, salvaguardias, agricultura, productos tropicales, problemas sectoriales y estructura internacional. Para cada área, los mecanismos de negociación fueron distintos, en algunos las negociaciones fueron por productos, otros integraron los Códigos de Conducta, celebraron convenios multilaterales, o bien se establecieron concesiones bilaterales.

Las conclusiones de la Ronda Tokio arrojaron a nivel global importantes resultados en tres áreas principales. Por una parte, implicó proseguir con las rebajas arancelarias, cuyo promedio fue cercano al 33% (en los ocho años posteriores al inicio de las negociaciones).²⁴ En segundo lugar, representó el primer intento serio para controlar las formas de protección no arancelarias, mediante los Códigos de Conducta sobre subsidios y derechos compensatorios, valoración aduanera, compras del sector público, obstáculos técnicos, el antidumping y el de procedimientos para el trámite de licencias de importación. En tercer lugar, se firmó un acuerdo donde se dispuso como característica permanente del comercio internacional, un trato especial para los países en desarrollo - en realidad, los resultados concretos en este tema han sido muy desalentadores.

Las reformas aplicadas al GATT fueron en síntesis las siguientes:

. Los cuatro acuerdos para el desarrollo del comercio internacional, que fueron el de la cláusula de habilitación, medidas comerciales para problemas de balanza de pagos, salvaguardias y el de solución de diferencias y consulta.

. Tres acuerdos sectoriales sobre carne de bovino, productos lácteos y aeronaves civiles.

²⁴ Alan Winters, "Negotiation the abolition of non-tariff barriers", OXFORD ECONOMIC PAPERS, September 1987, p. 464

. Seis Códigos de Conducta sobre Barreras no Arancelarias, ya mencionados anteriormente.

. Dos Declaraciones Ministeriales y dos Protocolos.

2.3.1 Los Códigos de Conducta

Al suscribir los Códigos de Conducta, se tuvo como intención definir los principios para reducir o eliminar las barreras no arancelarias. En términos generales, los Códigos reglamentan, complementan y amplían al GATT. También, hacen más explícitos algunos conceptos y establecen obligaciones un poco más precisas. Estos documentos pasaron a formar parte de las fuentes jurídicas del GATT, pese a tener cada Código autonomía respecto a la membresía de sus socios. Es decir, cada instrumento puede o no ser suscrito por los miembros del GATT. Estos Códigos son:

1. SUBSIDIOS Y DERECHOS COMPENSATORIOS

En los años transcurridos entre las Rondas Kennedy y Tokio Estados Unidos aumentó su inconformidad por los supuestos efectos adversos sobre sus industrias de ciertas subvenciones, dirigidas tanto a fomentar las exportaciones como a prestar asistencia a sectores específicos o a promover regiones deprimidas. En los países desarrollados estas medidas buscaron fomentar el crecimiento y revitalizar sectores industriales en decadencia. En tanto en los países en desarrollo han tenido como fin proteger industrias incipientes. En Estados Unidos estas prácticas fueron respaldadas por un amplio programa implantado por el Gobierno Federal, de subvenciones de capital por conducto de la Administración del Desarrollo Económico.

A pesar del empleo creciente de subvenciones por parte de Estados Unidos, éstas fueron severamente criticadas y calificadas como injustas y distorsionadoras de los esquemas comerciales. Incluso, su análisis fue llevado al seno del Poder Ejecutivo y del Congreso, de donde resultó un sistema de represalias, materializado a través de la Ley de Derechos Compensatorios. Esta Ley despertó un gran descontento en Europa, Canadá y Japón, debido a que dictaba la imposición de derechos compensatorios en respuesta a todas las subvenciones, perjudicaran o no a una industria de Estados Unidos. De este modo, tanto en este último país como en el extranjero, las subvenciones y los derechos compensatorios crearon tensiones que amenazaban el sistema de comercio internacional.

Estas presiones condujeron a cinco años de negociaciones, en favor de una ampliación de lo establecido en los artículos sobre derechos antidumping y derechos compensatorios (art. 11), subvenciones (art. XVI) y protección de las concesiones y de las ventajas (art. XXIII).

Precisamente, una de las metas del Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios es ampliar los reglamentos existentes en la materia. Concretamente prohíbe a los países el uso de subsidios a la exportación para productos industriales y productos minerales

primarios -para los cuales incorporaron disciplinas más estrictas. También, prohíbe los subsidios a la exportación para productos agrícolas y otras materias primas, cuando éstos son dirigidos a un mercado en particular y sus precios son considerablemente menores a los de otros proveedores del mismo mercado.

Por otra parte, exige a sus signatarios la estructuración de sus programas internos sobre subsidios, a fin de evitar daños excesivos a las industrias de otros signatarios. Particularmente, si estos subsidios nulifican los beneficios de las concesiones arancelarias del otro país o lesionan los intereses de los proveedores de un tercer país.

Existen además, en el Código disposiciones sobre el procedimiento para la solución de diferencias, y un anexo que contiene una lista aclaratoria de las medidas consideradas como subvenciones a la exportación -Lista Ilustrativa de Subsidios a la Exportación.

Respecto a los derechos compensatorios, reafirma su apoyo a la imposición de derechos compensatorios sobre los subsidios perjudiciales a la industria. Detalla los procedimientos para investigar la existencia de un daño grave, causado por un subsidio. A fin de evitar la aplicación de un derecho compensatorio, contempla la aplicación de compromisos voluntarios en materia de precios.

Exenta a los países en desarrollo de la prohibición del empleo de subsidios a la exportación, pero afirma que éstos deberán ser retirados en cuanto su desarrollo económico lo permita.

Se creó un Comité de Signatarios para la solución de diferencias. Su tarea es emitir recomendaciones a las partes involucradas y, en caso necesario, la adopción de las contramedidas pertinentes. Esta última acción es discrecional, excluyendo las represalias unilaterales cuando el Comité no haya autorizado la aplicación de contramedidas.

2. COMPRAS DEL SECTOR PÚBLICO

En sí, las compras del sector público constituyen un asunto de política económica interna. Por lo general, las decisiones sobre esta materia forman parte de las estrategias nacionales sobre desarrollo industrial, cuyo objetivo es proteger a sus industrias y crear una industria de tecnología avanzada. Debido al carácter interno de las compras del sector público, se explica su exclusión de las disciplinas fundamentales que figuran en el GATT.

Por ello, la adopción del Código tuvo como objetivo hacer "transparentes" las políticas sobre las compras de bienes y la contratación de servicios conexos, por parte del sector público. En este acuerdo figuran normas un poco más detalladas sobre la igualdad de trato a productos nacionales y extranjeros, y acerca de la notificación de licitaciones y propuestas. Incluye también, las obligaciones recíprocas que rigen los acuerdos de compra de diversas entidades públicas y paraestatales.

El Código prevé un procedimiento para la celebración de consultas y la solución de diferencias. Finalmente, resta decir que una de las características más importantes de este instrumento es su carácter evolutivo, ya que se negocia periódicamente.²²

3. OBSTACULOS TECNICOS AL COMERCIO

Este Código también es conocido como de Normalización o de Normas. Al igual que el Código anteriormente descrito, las actividades de normalización se incertan dentro de la política interna de cada país. Sin embargo, dependiendo del uso que se haga de dichas normas, se afectará de forma directa el desempeño del intercambio entre países. Es decir, en la medida que las leyes internas del país importador, difieran de las reglas de normalización del exportador se restringirá el comercio.

Las formas más usadas de obstáculos técnicos al comercio abarcan desde la carencia de transparencia e información, así como la falta de acceso a los sistemas de información.

De esta forma, el Código exhorta a los países a la adopción de normas internacionales, con el propósito de evitar los obstáculos innecesarios al comercio. Declara la igualdad de trato y la no discriminación sobre las mercancías importadas y sobre el acceso a los sistemas nacionales de certificación. Los productos industriales y agropecuarios quedaron sometidos a las disposiciones del Código.

Asimismo, incluye reglas de aplicación sobre las autoridades normalizadoras locales, estatales y regionales, públicas y privadas. Para la solución de controversias, instituyó un Comité de Signatarios, cuyas disposiciones siguen de cerca el artículo XXIII del GATT.

4. NORMAS SOBRE VALORACION ADUANERA

Este Código amplía las disposiciones de los artículos II, VII y X del GATT. Su objetivo es proporcionar un sistema básico para valorar las mercancías en aduanas. Conforme al cual, dicha tarea debe basarse en el valor de transacción de los bienes importados; además proporciona varias normas alternativas, para cuando el valor en aduana no pueda determinarse conforme a la norma inmediata precedente.

Un principio importante del Código es la concesión de un trato igualitario a los productos importados y nacionales, a fin de excluir la utilización de valores arbitrarios y ficticios, y estimular la apertura en la uniformación internacional de los procedimientos.

También instituyó un Comité de Valoración en Aduana, (para asegurar la adecuación de las acciones de los países al Código), y un Comité técnico de Valoración en Aduanas (para prestar asesoramiento en los casos de diferencias). Igualmente, incluyó disposiciones relativas al examen anual del cumplimiento y aplicación del Código.

²² G. G. Hufbauer, J. Shelton y H. P. Star, "Los Códigos del GATT y el principio incondicional de la nación más favorecida", INTEGRACION LATINOAMERICANA, marzo 1982, p. 41 y 59

5. ANTI-DUMPING

Se refiere a la aplicación del artículo VI del GATT. Sustituye al Código Antidumping negociado en la Ronda Kennedy y armoniza algunas de las disposiciones del Código anterior con el de Subvenciones y Derechos Compensatorios: respecto a la determinación de existencia de daño; a los compromisos relativos a los precios entre países exportadores e importadores; y, al establecimiento y percepción de derechos antidumping.

El objetivo del Código es crear un procedimiento básico para el examen completo de los casos de dumping y la fijación de normas, uniformes y precisas para su aplicación. Contempla un sistema para la solución de diferencias surgidas al aplicar el GATT.

6. PROCEDIMIENTOS PARA EL TRAMITE DE LICENCIAS DE IMPORTACION

Regula los procedimientos para la presentación de solicitudes de licencias de importación, a fin de que sean aplicadas de manera neutral, justa y equitativa. Exige transparencia y sencillez en los procedimientos administrativos, evitando cualquier práctica que obstaculice o impida el trámite.

Estableció un mecanismo consultivo con poderes resolutivos. En caso de rechazo de sus recomendaciones, está facultado a autorizar la suspensión de obligaciones del Código o a recurrir al artículo XXIII del GATT - protección de las concesiones y de las ventajas. El Comité de Signatarios examinará cuando sea necesario o cuando menos una vez cada dos años la aplicación y funcionamiento del Código.

Las negociaciones de la Ronda Tokio fueron importantes por haber intentado dar mayor "transparencia" y orden multilateral en el empleo de barreras no arancelarias en el comercio internacional. Y si bien su sólo desarrollo proporcionó un momento de respiro, en la práctica su aplicación y efectividad han sufrido graves perjuicios.

En primer lugar, estos Códigos fueron dotados de una estructura normativa muy endeble y fácil de transgredir. Por ello, dichos instrumentos se han convertido en flexibles y pragmáticos. Su efectiva aplicación depende del empleo que hagan los Gobiernos de estas normas y de su voluntad política para cumplirlos.

Por otra parte, resultaron ser altamente discriminatorios al carecer de un carácter plenamente multilateral, pues sus beneficios sólo se aplican a sus signatarios. De aquí que, de los seis Códigos creados para ajustar las barreras no arancelarias a las disciplinas del GATT, sólo quedaron seis acuerdos totalmente alejados de sus principios básicos de no discriminación y de la cláusula de la nación más favorecida, principalmente.

Aunque su sola existencia, implicaba seguir cierta disciplina internacional tendiente a eliminar, o al menos intentar reducir, las barreras no arancelarias en las seis áreas negociadas, los países continuaron aplicando medidas restrictivas en esos campos. Un claro ejemplo, es el Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios que, además de ser un poco mejor que los artículos originales, no sólo

no frenó la imposición de derechos compensatorios, sino que fue inefectivo para impedir su aumento, particularmente contra los países en desarrollo.

Tan sólo en el período 1980-1985 Estados Unidos "denunció" 108 casos de imposición de subsidios contra los productos de los países en desarrollo de estos 60 fueron comprobados; en tanto para los países desarrollados sumaron 63 los casos denunciados y sólo 30 comprobados. Estas cifras contrastan con las del período 1975-1979, cuando los países en desarrollo estuvieron sujetos a investigación en 45 casos, de ellos 18 se comprobaron; mientras que los países desarrollados fueron acusados en 59 oportunidades, donde se comprobaron 20.²⁸

Con estos seis Códigos no todos los países fueron satisfechos, especialmente los en desarrollo cuyas demandas carecieron de una respuesta efectiva. Los participantes en la Ronda Tokio acordaron otorgar un trato "especial y diferenciado" a los países en desarrollo. Sin embargo, no se logró instrumentar plenamente en los acuerdos negociados, ni en la práctica comercial habitual; tampoco se tradujo en instrumentos jurídicos que protegieran adecuadamente sus intereses. También la Ronda Tokio dejó intacta una amplia variedad de medidas no arancelarias: las salvaguardias, las importaciones agrícolas y alimenticias, textiles, prendas de vestir y calzado, productos de acero y electrónicos de uso generalizado y barcos. De esta circunstancia deriva que la dinámica del GATT aun esté estrechamente ligada a los asuntos sin resolver. De ellos tres son los más importantes: salvaguardias, restricciones cuantitativas y agricultura.

²⁸ Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 186

Frecuencia del uso de aranceles aduaneros
y de cuotas, conforme al art. XIX del GATT
1949-1986

Periodo	Medidas Arancelarias	Restricciones Cuantitativas	Total	Proporción de las restricciones cuantitativas en el total
1949-58	13	3	16	19
1959-68	20	16	36	44
1969-78	15	28	43	65
1979-86	17	25	42	60

Fuente: Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 105

Frecuencia de casos de imposición de derechos
compensatorios en los Estados Unidos, 1970-1985

Años	Exportadores	No. Casos Iniciados	Resultado		Final
			A	N	
1970-74	Países industriales	9	8	1	-
	Países en desarrollo	2	2	-	-
1975-79	Países industriales	59	20	39	-
	Países en desarrollo	45	18	27	-
1980-85	Países industriales	63	30 (19)	25	8
	Países en desarrollo	108	60 (26)	30	9

A. afirmativo; N. negativo; P. pendiente

Nota. Los datos entre paréntesis, a pesar de haberse considerado como afirmativos, no se impusieron derechos compensatorios, éstos fueron resueltos mediante otros arreglos entre exportadores e importadores.

Fuente: Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 186

3. FL NEOPROTECCIONISMO EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

Ni los Códigos institucionalizados en la Ronda Tokio, ni la "buena voluntad" de los países para recuperar la estabilidad en el comercio internacional, fueron capaces de frenar las prácticas comerciales restrictivas, pues sólo tres años después de la conclusión de la Ronda Tokio, el proteccionismo se volvió profundamente pronunciado y, tal vez, de magnitudes mayores que el de los años treinta y aun que el de los años setenta, y se incertó como una característica permanente en la década de los ochenta.

Si bien una primera oleada se produjo con posterioridad a la severa recesión de 1974-1975, el ciclo ampliamente recesivo de 1980-1981 intensificó las presiones proteccionistas. En la esfera del comercio, la escalada proteccionista se manifiesta no sólo en la alteración realizada a sus instrumentos legales, sino también en el deterioro de su base legal de libre comercio y cooperación; y aun en la erosión gradual de sus principios subyacentes de no discriminación y multilateralismo. Estos fundamentos han sido reemplazados por la imposición de requisitos de reciprocidad, condicionalidades bilaterales y por el uso de numerosas prácticas comerciales restrictivas, como las restricciones voluntarias a la exportación, los acuerdos de ordenación de mercados y la intervención gubernamental, principalmente.

Desde entonces, el comercio internacional ha estado cada vez más afectado por el "nuevo proteccionismo". Una de las características más notables de este nuevo proteccionismo es la novedosa forma y magnitudes que ha adquirido. Las nuevas modalidades e instrumentos del neoproteccionismo, al principio conformadas por medidas aisladas, van convirtiéndose cada vez más en políticas comerciales coherentes. A pesar de que las obligaciones del GATT estaban comprometidas hacia la reducción de las tarifas, se ha pasado por alto esta regla básica, sustituyéndola por las nuevas formas de protección.

Desde la década de los setenta se habían generado ya sucesivas perturbaciones y desajustes en la economía internacional -aspecto referido de manera más amplia en el capítulo anterior. Sin embargo, los bruscos cambios de la política económica de Estados Unidos -emisor de la principal moneda de reserva- introdujeron nuevas y fuertes presiones recesivas sobre los dos primeros años de los ochenta y, desde 1982 condujo a una de las más graves crisis de los últimos cincuenta años. Una muestra de ello es el descenso del producto real, el cual alcanzó el 1.9% en el lapso comprendido de 1973 a 1982, en contraste con el 5.3% de la etapa de 1950 a 1973. Por el lado de la productividad, esta creció solamente el 2.9% anual de 1973 a 1982 en países como Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido.¹ Por su parte, el volumen real del comercio mundial llegó sólo al 1.5% en 1980, y cerca de ese porcentaje en 1981, el cual declinó para 1982.²

El desarrollo de las dificultades económicas durante los ochenta tuvo como transcurso la transición hacia una nueva estructura

¹ Angus Madison, "Naturaleza y causa del estancamiento económico: un examen de seis países", COMERCIO EXTERIOR, junio 1985, p. 594

² William Cline, TRADE POLICY IN THE 1980'S, p. 19

económica mundial, basada en los cambios estructurales de los países desarrollados, donde las economías están tan estrechamente vinculadas que muchas de las políticas nacionales repercuten en el exterior. A medida que crece la interdependencia, los temas en el comercio internacional se multiplican e interrelacionan entre sí, confundiendo los conceptos tradicionales sobre prácticas leales y desleales.

Paralelamente al fenómeno de la interdependencia surge: una revolución tecnológica y el predominio de las actividades terciarias productoras de bienes y servicios; la internacionalización de la producción mediante las empresas multinacionales, que ha llevado a una subcontratación internacional. A su vez la sucesión de estos hechos está produciendo una nueva división internacional del trabajo, donde el sistema de relaciones comerciales internacionales se aleja de los principios y prácticas del multilateralismo.

En una situación de esta naturaleza, existe una inclinación considerable a restringir las importaciones y a promover las exportaciones, orientadas a proteger las fuentes de trabajo domésticas, cuyas consecuencias a largo plazo se reflejan en el desempeño del comercio mundial. Parecería que, en la década de los ochenta, los países desarrollados necesitan para ser competitivos internacionalmente, tomar acciones contra las importaciones de mayor competitividad que sus productos y asegurar precios ventajosos para sus exportaciones.

En el marco de las relaciones del comercio internacional de los ochenta, los supuestos clásicos no se adecúan a los hechos, en la medida que los mismos países desarrollados que los postulan, intervienen cada día más en forma directa en el intercambio, obstaculizando su desarrollo conforme a las fuerzas del mercado.

3.1 El empleo de instrumentos no arancelarios

Se denomina como barrera no arancelaria (BNA) a todas aquellas políticas comerciales que influyen en el comercio, a favor de los productores nacionales y lo hacen sin recurrir al mecanismo de los aranceles.^a Si bien algunas de las medidas no arancelarias eran aplicadas desde la creación del GATT, (como las restricciones cuantitativas, subsidios a la exportación, principalmente), de forma complementaria a las medidas tradicionales de protección arancelaria, a medida que el nivel arancelario disminuía, emergía paralelamente toda una maraña de medidas no arancelarias, que situadas fuera de los compromisos y competencia del GATT, han afectado a sectores como la electrónica de consumo, el calzado, los automóviles, los metales y ciertos productos químicos, entre otros.

Una de las principales preocupaciones a nivel internacional acerca de la protección mediante barreras no arancelarias es que éstas han venido tomando mayor importancia. Además, de por su creciente incidencia, la naturaleza cambiante de las BNA ha creado inquietudes por los costos emanados de ellas tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

^a Thibaut de Saint Phalle, "Elaboración de las Reglas Internacionales de Comercio", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, No. 98, 1982, p. 9

A pesar de la inexistencia de una fuente de información estadística más o menos completa, cabe señalar que tan sólo en 1981 y 1982 el GATT enlistó cerca de 600 formas diferentes de barreras no arancelarias.⁴ Por otra parte, en 1981 cerca del 25% de las importaciones de países desarrollados fueron sujetas a medidas aduanales gubernamentales sobre productos específicos. Para 1983, la cifra había aumentado al 27%.⁵ Sin embargo, un estudio más completo realizado por economistas del Banco Mundial señala que durante el período 1966-1986 hubo fuertes incrementos en la frecuencia del uso de las BNA en esa etapa.

Para el conjunto de países desarrollados, aproximadamente el 17% de todos los productos (agrupados en cuatro cifras, conforme a la Standard International Trade Classification de las Naciones Unidas) fueron afectados por las BNA en 1966; esta proporción se había más que duplicado para 1986.⁶

A nivel global, las barreras no arancelarias incluyen una basta variedad de medidas y prácticas públicas y privadas. Estas provienen de varias esferas de la política y son efectivas en áreas diferentes y sobre un grupo de países. Estas acciones son cada vez más frecuentes y nuevos los llamamientos en favor protección. Existen dos grupos específicos que se han visto afectados por estas actitudes: una representa las manufacturas tradicionales de los países en desarrollo, por su gran uso en mano de obra, como los textiles, vestimenta, artículos de cuero, de viaje, etc. El segundo grupo está representado por los sectores manufactureros nuevos, con más intensidad de capital y mano de obra calificada, tales como el hierro y acero, construcción naval, bienes de ingeniería mecánica y eléctrica, productos electrónicos, papel y productos de madera y repuestos de máquinas y herramientas, básicamente.⁷

El aumento del proteccionismo es perturbador, debido a que existe una alta probabilidad de reacciones en cadena hacia medidas individuales de protección, las cuales han tenido lugar en un ambiente de bajos niveles de crecimiento y de alto grado de interdependencia entre las economías nacionales. Adicionalmente, existe una gran posibilidad de que las acciones proteccionistas se dirijan a ciertos sectores. En una situación como ésta fracasan los esfuerzos para restablecer el respeto por las reglas de comportamiento, que intentan mantener el sistema multilateral de comercio.

3.1.1 Aranceles y barreras no arancelarias

El GATT postula una filosofía liberal para los intercambios comerciales. Este instrumento implica que el único mecanismo de la política comercial legítimo para regular el comercio internacional es el arancel, cuyo uso es tan antiguo como el comercio internacional.

⁴ Siegfried Schultz, "New protectionism: forms and consequences in the industrial sector", *ECONOMICS*, February 1985, p. 9

⁵ Alan Winters, "Negotiating the abolition of non-tariff barriers", *OXFORD ECONOMIC PAPERS*, September 1985, p. 464

⁶ Sam Laird y Alexander Yeats, "Barreras no Arancelarias de Países Desarrollados, 1966-1986", *FINANZAS Y DESARROLLO*, marzo 1989, p. 12

⁷ W. Cline, *OP. CIT.*, p. 20

Conforme a la CEPAL, un arancel o tarifa es un impuesto *ad valorem* específico o mixto, que se aplica en la aduana en el momento de registrarse una importación.

Se denomina como restricciones no arancelarias, a las políticas comerciales que presentan dos características comunes: influyen en el comercio a favor de los productores nacionales y lo hacen sin recurrir al mecanismo de los aranceles.⁹ El uso de estas medidas se explica, en cierto sentido, porque constituyen la forma más efectiva y cómoda de regular las importaciones.

El nuevo proteccionismo descansa en las llamadas barreras no arancelarias. Se ha definido también como barrera no arancelaria al comercio a "cualquier reglamento, práctica o medida gubernamental o privada, a parte de los derechos aduanales ordinarios, que obstaculiza el curso normal del comercio y tiende a alterar el volumen, composición o dirección de las operaciones mercantiles."¹⁰ Este nuevo proteccionismo "no constituye otra cosa que la inserción de un esquema proteccionista relativamente antiguo, de nuevas medidas que lo han venido transformando cada vez más, en un complejo sistema coherente de obstáculos, que constituye actualmente el principal arsenal que frena el comercio internacional."¹¹

Los obstáculos arancelarios difieren de los no arancelarios en varios aspectos importantes. En primer lugar, el objetivo del arancel puede ser al mismo tiempo fiscalista y protector. Además, puede provocar dos efectos: uno sobre la distribución del ingreso y otro sobre el consumo, ambos harán restringir las importaciones por el aumento de los precios producido.¹²

Por otra parte, los aranceles son muy evidentes y su objetivo es limitar las importaciones. En contraste, los obstáculos no arancelarios pueden actuar ocultamente, ser administrados discrecionalmente y estar sólo subsidiariamente dirigidos a limitar las importaciones. Por este motivo, las barreras no arancelarias tienen mucho mayor peso y eficiencia sobre la protección de los mercados, que la ejercida por los aranceles.

En muchos casos, las barreras no arancelarias se utilizan como arma de presión, pues la sola amenaza de imposición frena a los países importadores para colocar sus productos en el país que ha amenazado con la aplicación de este tipo de medidas.

Asimismo, los aranceles son considerados como un instrumento de política económica "exterior" y, por ello, se permite su inclusión en las negociaciones económicas internacionales. En cuanto a los obstáculos no arancelarios, cada país debe aceptar una limitada

⁹ CEPAL, RASGOS GENERALES DEL NUEVO PROTECCIONISMO DE LOS PRINCIPALES

PAISES DESARROLLADOS, abril de 1982, p. 95

⁹ Siegfried Schultz, OP. CIT., p. 9

¹⁰ Thibaut de Saint Phalle, OP. CIT., p. 10

¹¹ CEPAL, OP. CIT., p. 2

¹² IBIDEM

disciplina internacional respecto de medidas no arancelarias consideradas instrumentos de política económica interna.¹³

Las formas de restricción no arancelaria dañan la estructura competitiva de un mercado, mucho más que los aranceles. En el caso de las restricciones por cuota una vez cumplida ésta, los competidores extranjeros marginales quedan excluidos del mercado, aumentando de este modo el poder de monopolio de las empresas nacionales. Los aranceles no eliminan a los competidores extranjeros, sino que sencillamente les crean una desventaja de costos.

3.1.2 Características

La reintensificación del neoproteccionismo en los ochenta le ha dado nuevas características cualitativas, comparadas con las variantes de los últimos diez años. La más importante de ellas es que éstas existen bajo dos diferentes situaciones jurídicas dentro del GATT. La primera involucra a todas aquellas medidas que operan al amparo del GATT y que se pueden continuar aplicando conforme a su *status* legal, como son los derechos compensatorios, antidumping y las salvaguardias. La segunda categoría la conforman las llamadas, de acuerdo a la terminología del GATT, residuales o ilegales, y que por consiguiente no están sujetas a la supervisión de instituciones internacionales, ni mucho menos reguladas por acuerdos internacionales. Bajo esta segunda categoría se aplican las nuevas políticas comerciales, como los procedimientos ampliados antidumping donde es aplicado un precio de activación o precio mínimo a la importación de hierro y acero.¹⁴

Estas barreras son puestas en vigor para satisfacer metas económicas y sociales internas. Sin embargo, son también a menudo el resultado de leyes promulgadas por razones ajenas al comercio. El nuevo proteccionismo se caracteriza también por ser discriminatorio y selectivo en muchos aspectos:

. A pesar del compromiso adquirido por los países hacia el comercio multilateral, las políticas discrecionales son dirigidas contra las fuentes competidoras en ciertos mercados.

. La reincidencia hacia el bilateralismo tiene lugar en sectores específicos o bien en productos individuales.

. Por lo común discriminan contra las fuentes de importación de menor costo. Las exportaciones de los países con menor poder de negociación son las que experimentan las mayores reducciones. Este proteccionismo opera de manera oculta, es decir no sólo alejado de la vista pública, sino también porque es imposible medir y cuantificar sus efectos sobre el comercio internacional.

. El uso de estas medidas involucra cierta discrecionalidad administrativa.

¹³ G. C. Hufbauer; Erb Shelton y H. P. Star, "Los Códigos del GATT y el principio incondicional de la nación más favorecida". INTEGRACION LATINOAMERICANA, marzo 1982, p. 41

¹⁴ Melsés Lejavítzer, LOS EFECTOS DEL NEOPROTECCIONISMO EN AMERICA LATINA, p. 9

. Los países en desarrollo se encuentran atrapados en medio de un conflicto de política comercial que originalmente tuvo lugar entre los mismos países desarrollados, pero que se ha vuelto marcadamente directo contra estos países.

Los Gobiernos conceden la protección influenciados por una combinación de factores nacionales e internacionales. A nivel nacional, encaran al grupo demandante de protección, integrado por las industrias nacionales, que compiten con las importaciones. Este grupo está muy bien organizado y su fuerza, como grupo de presión, es lo suficientemente poderoso que ha influido sobre la toma de decisiones de los Gobiernos a favor de medidas proteccionistas. En el extremo, está el grupo opositor al proteccionismo conformado por los consumidores, comerciantes minoristas, industrias multinacionales (que utilizan esos productos como insumos) y empresas exportadoras. Dicho grupo se encuentra eficientemente organizado, cuyas peticiones no han podido tener repercusiones favorables a ellos en las esferas gubernamentales; pues a nivel de la opinión pública, sus argumentos parecen endeblados frente a los supuestos beneficios, en términos de empleos salvados.

Dentro de los factores internacionales, el temor de represalia influye igualmente en los Gobiernos. En los países desarrollados, como Estados Unidos y la CEE, las amenazas tienen efectos en la medida que éstos son destinatarios recíprocos de sus exportaciones respectivas. En cambio, los países en desarrollo quienes importan relativamente pocas manufacturas, es difícil que apliquen una amenaza creíble contra las importaciones de aquéllos.

3.2 Factores que estimularon las demandas de protección

El resurgimiento de las medidas neoproteccionistas en los países desarrollados ha sido atribuido a factores de distinta índole; y, si bien, la generación de este fenómeno tiene evidentemente raíces económicas, éste se ha visto fuertemente influenciado por la acción derivada de la alianza creada entre trabajadores y empresarios, quienes acuden ante sus Gobiernos en demanda de protección para sus industrias.

En el aspecto económico, dicha situación responde a cuatro factores principales: a) los cambios estructurales en el comercio, b) la reducida flexibilidad, c) efectos de la recesión y la inestabilidad de la economía internacional, d) tipos de cambio mal alineados, e) intervención gubernamental, y f) la evolución de los salarios en los países desarrollados.

a) Cambios estructurales en el comercio. Este factor constituye una de las más importantes explicaciones del aumento del proteccionismo. Los cambios estructurales en el comercio tienen lugar merced a la creciente interdependencia de la economía mundial y la más rápida transmisión de los cambios económicos, a través de las fronteras nacionales. El concepto de interdependencia económica implica en el comercio que una acción restrictiva en este campo, por cualquier nación importante, eleva las expectativas de acciones similares por otro país, ambos en el mismo o en distintos sectores industriales.¹⁵

¹⁵ V. R. Cline, OP. CIT., p. 80

Conforme a este factor, el nuevo proteccionismo es el resultado de la negativa o rechazo para efectuar los reajustes derivados de las continuas modificaciones en la estructura global de la oferta y la demanda. Un proceso de ajuste estructural constituye una etapa lenta y costosa en donde es indispensable reasignar los recursos, pero a la cual se oponen tanto industriales como obreros al considerarlo poco provechoso.¹⁶

Los superávits comerciales logrados por Japón le llevó a aumentar sus exportaciones de productos manufacturados precisamente cuando tuvo lugar la crisis del petróleo, que disminuyó su tasa de crecimiento. Pero a partir de 1978 reanudó sus superávits comerciales y continuó recibiendo las exportaciones realizadas por los países de la OCDE, que coincidieron con la incursión en ese mercado de las exportaciones de los NIC'S. De 1960 a 1980, la participación de los países en desarrollo en la producción mundial de manufacturas pasó de 6.9% a 10.2%; de 1969 a 1978 su participación en la producción de automóviles varió de 11.3% a 19.0% en Japón y de 1.0% a 1.7% en Brasil; el acero de 15.7% a 17.1% en Japón y de 3.0% a 5.1% en Brasil, Corea e India en conjunto; y en componentes de televisión 0.2% a 8.0% en Corea.¹⁷

Anteriormente, los países de la OCDE no enfrentaban la competencia de estos países, inclusive durante 1960 y 1970 mantuvieron un buen flujo de comercio intraindustrial. Por esta razón no necesitaron contraer sus industrias para dar entrada a las importaciones. Sin embargo, la mayor participación de los NIC'S creó una fuerte presión sobre los productos de la OCDE. Los nuevos mercados creados en los países de reciente industrialización son sumamente competitivos y enfrentan ciertas dificultades para introducir fácilmente las exportaciones de los países de la OCDE. Estas industrias, al rechazar el cambio estructural, piden ayuda a sus Gobiernos para proteger sus actividades no competitivas, argumentando que son importaciones procedentes de regiones con bajos costos de mano de obra o de países con bajos salarios.

b) Reducida flexibilidad. Este fenómeno es particularmente notorio en los países europeos, entre ellos Gran Bretaña. Tiene su explicación en la falta de movilidad de mano de obra entre distintos sectores y regiones, la cual se ha visto limitada frente a las exportaciones de los NIC'S. Dichas exportaciones afectan a las industrias con elevados coeficientes de mano de obra y a aquellas regiones con altas tasas de desempleo; la rigidez en el mercado laboral lleva a pedir protección.

c) Inestabilidad económica y efectos de la recesión. En una etapa recesiva, la falta de actividades en expansión impide absorber la mano de obra desempleada por las industrias en decadencia. "Los altos niveles medios de desempleo elevan el costo neto de la pérdida de un empleo, y sensibilizan más a los Gobiernos frente al desempleo resultante de los desplazamientos causados por las importaciones."¹⁸

d) Tipos de cambio mal alineados. Los tipos de cambio mal alineados parecen ser una importante fuente adicional de las presiones

¹⁶ Moleás Lejavítzer, OP. CIT., p. 18

¹⁷ William R. Cline, OP. CIT., p. 80

¹⁸ Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 163 y 164

proteccionistas periódicas de la última década. Cuando el tipo de cambio es sobrevaluado, el producto de un país se vuelve menos competitivo en los mercados internacionales. Entonces, las importaciones crecen y las exportaciones pierden mercados en el exterior, y se incrementan las demandas en favor de protección.

Sin embargo, las presiones proteccionistas también son originadas por tipos de cambio subvaluados. Así por ejemplo, las industrias que incrementan su capacidad basadas en la exportación, se vuelven competitivas artificialmente por una tasa subvaluada, cuando su tasa de cambio retorna a un nivel más normal se encuentran con un exceso de capacidad. Al suceder esto, las industrias afectadas pedirán una restricción de las importaciones o subsidios a la exportación.

e) Intervención gubernamental. La inclinación de los Gobiernos de muchos países a incrementar su intervención en la economía es otra de las tendencias con fuertes repercusiones en el comercio internacional, (especialmente en Europa esta intervención parece estar aumentando cada vez más). Los Gobiernos generalmente otorgan subsidios directos u otras formas de ayuda a sus industrias ya establecidas pero con problemas; a nuevas industrias consideradas como esenciales para el desarrollo de la capacidad tecnológica del país; a la agricultura; a industrias tecnológicamente dinámicas, en este caso la intervención gubernamental es más complicada por su papel en el gasto de defensa, sobre todo en el sistema de defensa de Estados Unidos.

Por lo común es difícil medir la extensión y predecir las tendencias en la intervención gubernamental. Sin embargo, todo parece indicar que ésta continuará y creará mayores conflictos en el comercio. Incluso, incrementará la tendencia a situar la intervención gubernamental en algunos sectores; por ejemplo, las restricciones voluntarias a la exportación de automóviles y acero, las cuotas a la importación de acero en Estados Unidos, entre otras.

f) Evolución de los salarios en los países desarrollados. La incidencia de la evolución de los salarios en la generación de medidas proteccionistas es una de los factores que ya fue analizado en el capítulo anterior. Sin embargo, cabe señalar brevemente sus principales rasgos.

En varios países desarrollados han afirmado que el nivel de desempleo y la duración del mismo son factores impulsores del proteccionismo. No obstante, ninguno de los dos anteriores son en sí la causa, ésta se encuentra en la evolución de los salarios en relación con el promedio, y comparativamente entre distintas industrias y aun ramas de una industria. Esto se debe a la desigual correlación entre los incrementos salariales y los aumentos de la productividad laboral en las distintas industrias y ramas. Este desequilibrio entre productividad y salarios ha provocado presiones inflacionarias, principalmente.

Es así que cuando una industria solicita protección contra las importaciones, se guía en la diferencia entre su propio nivel de salarios y el correspondiente a la industria exportadora del exterior. En este sentido, la diferencia salarial y no el nivel de desempleo es la causante de las dificultades proteccionistas, obstaculizando con

ello los cambios estructurales necesarios para mantener un sistema comercial de ventajas comparativas. Sin embargo, estas diferencias salariales, por encima de las ventajas comparativas, pueden ser superadas por los niveles más altos de productividad de países con salarios más altos.

3.3 Justificaciones esgrimidas

El uso de medidas neoproteccionistas en los países desarrollados, han sido justificadas mediante varios argumentos económicos de uso común en Estados Unidos y Europa. El principal argumento desde el punto de vista de los políticos, es afirmar que la protección tiende a elevar los ingresos de grupos específicos, con influencia política, a evitar los descensos en el ingreso, que de otra forma hubieran tenido lugar. También aducen al interés nacional, según esto con el proteccionismo existen algunas ganancias nacionales ya sea que no habrá perdedores significativos de la protección sino sólo ganadores, o que con el tiempo los perdedores podrían ser compensados y una ganancia neta permanecería. Una de las peticiones más generalizadas, en la década de los ochenta, es para la imposición de restricciones temporales para modificar una repentina oleada de importaciones, pues los países que se consideran afectados alegan daños en algunas de sus industrias nacionales. Esta petición, a simple vista, parece estar en una estrecha conexión con el Código de Salvaguardias (artículo XIX del GAT). Pero como se verá más adelante este tipo de protección se mantiene permanentemente en los sistemas de comercio de los países, afectando el intercambio mundial de mercancías.¹⁰

Estos son sólo algunos de los argumentos, pero existe una gran variedad de ellos usados para mostrar que ya sea la imparcialidad o el interés nacional justifican tal protección. En realidad, en los últimos años, no se han desarrollado nuevos argumentos de la protección. Por el contrario, se trata de variantes de la justificación tradicional de la protección. Algunos de los argumentos más populares fueron desarrollados en el Siglo XX en Estados Unidos, especialmente el argumento del trabajo barato. Pero, según sea la manera en que los países industriales utilizan dichas justificaciones, en algunos casos éstas adquieren un significado algo diferente. A continuación se exponen algunos de los principales argumentos esgrimidos por los países.

3.3.1 Argumento sobre el empleo

Esta ha sido una de las justificaciones mayormente empleadas. Este argumento ha sido dirigido en su mayor parte hacia los países en desarrollo. Los proteccionistas suelen plantear la protección en función de la necesidad de "salvar" de las importaciones a ciertas industrias. Suelen asegurar que ésta es necesaria para proteger los empleos en determinadas industrias, al menos en el corto plazo. Sin embargo, aunque sean altas las estimaciones dadas, sobre los costos de cada empleo salvado, se exagera la eficiencia de las medidas proteccionistas para el logro de objetivos en materia de empleo. Por el contrario, es una forma muy costosa de salvarlos, debido a que no

¹⁰ W. M. Corden, THE REVIVAL OF PROTECTIONISM, p. 17

considera los efectos provocados en la demanda por el aumento de precios, pues eleva los costos del consumidor que adquiere artículos importados y eleva los costos para los bienes que se producen en el país frente a los extranjeros.²⁰

Los defensores del proteccionismo suelen estar más interesados en salvar el empleo de quienes ya trabajan en ciertas industrias, que en preservarlo dentro de todo un sector industrial. Se piensa que desviando la demanda en beneficio de las empresas nacionales, las cuotas acrecentarán la rentabilidad de aquéllas e impedirán el cierre de fábricas. Sin embargo, las mayores perspectivas de lucro, que atraen a la inversión, pueden orillar a un cambio en la ubicación de los centro fabriles o la compra de más maquinaria automatizada, ambas acciones repercutirán directamente sobre el empleo.²¹

Así, esta política centra su atención demasiado en la industria en problemas, pasando por alto sus posibles repercusiones en otras industrias. La protección al comercio es capaz de retardar temporalmente la contracción de una industria determinada, pero también puede reducir los empleos disponibles para quienes distribuyen los artículos protegidos y para los fabricantes que utilizan dichos bienes en sus propias manufacturas. Pudiendo alcanzar un número mayor de empleos, que el número de empleos preservados transitoriamente en la industria protegida. Por ejemplo, al elevar los precios nacionales del acero, la protección por medio de cuotas debilita la competitividad en la industria automovilística y de la maquinaria, que utilizan gran cantidad de ese insumo.

Por otra parte, en países donde el tipo de cambio es flexible causará su alza por los aumentos de la protección destinada a reducir los gastos en importaciones (suponiendo que ningún otro factor varíe). Ello reducirá las utilidades generadas por las exportaciones y por los productos que sustituyen importaciones. Esto se traducirá, a su vez, en una disminución del empleo en todas las industrias de productos comercializables, distintas de las que reciben una mayor protección.²²

Incluso, existe la posibilidad de que otros países ante la protección impuesta eleven sus propias barreras comerciales, "la protección otorgada para mantener empleos no sólo sería contraproducente, sino también potencialmente desastrosa."²³

Así pues, la protección es extremadamente costosa, impredecible e ineficaz para salvar empleos. En realidad, al fomentar la reubicación y la automatización, al proteger de la competencia a los productores nacionales y al elevar los costos de producción, puede reducirse efectivamente el número de empleos en algunas industrias, pero no en todas e incluso pueden trasladar el desempleo a otras ramas productivas.

²⁰ Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 60

²¹ Robert Z. Lawrence y Robert E. Litan, "Por qué no conviene el proteccionismo", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, no. 60, 1987, p. 58

²² Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 163

²³ IBIDEM

3.3.2 Salarios bajos

El argumento de los salarios bajos es en cierto sentido similar al argumento sobre el empleo, por estar dirigido contra los países en desarrollo. Implica, para quienes lo sostienen, un aumento inexorable de la proporción de las importaciones provenientes de naciones con bajos costos de mano de obra. Basados en esto, los partidarios del proteccionismo apoyan su "caso", en la idea de que las naciones con altos salarios, como Estados Unidos, no pueden competir con las que pagan bajos salarios. Sostienen que, si uno de sus trabajadores recibe un salario de \$ 12 dólares por hora, y uno de Corea obtiene menos de \$ 2 dólares, y considerando que ambos países tienen acceso a los mercados de capital y tecnología, las compañías coreanas siempre podrán ofrecer mejores precios que los estadounidenses.²⁴

Conforme a esta idea, los trabajadores con salarios altos enfrentan dos opciones: el desempleo o una paga a "nivel de esclavos".²⁵ Además, consideran que las importaciones deben mantenerse bajo un control estricto, mientras los niveles salariales y las políticas industriales del exterior no sea similares a los de Estados Unidos.

Sin embargo, este argumento se desvanece ante el hecho de que en el período 1981-1985, (etapa de déficit comercial pronunciado en Estados Unidos), los países en desarrollo no pertenecientes a la OPEP, tuvieron una ganancia muy leve en su participación en las importaciones estadounidenses de manufacturas. Si los salarios bajos del exterior hubieran sido los causantes del déficit comercial de Estados Unidos, el volumen de importaciones originarias de países en desarrollo hubieran aumentado considerablemente en esos años. Por el contrario, la proporción de las importaciones estadounidenses de manufacturas de éstos países fue en 1985 del 25.4%, casi la misma de 1981, es decir el 24.6%.²⁶

Un examen a más largo plazo es más contundente para demostrar lo contrario del argumento de los "salarios bajos". En 1960, dos tercios de esas importaciones provinieron de países con menos de la mitad de los niveles de ingresos y salarios de Estados Unidos, mientras que en 1985 la proporción cayó a menos de un tercio. Si los salarios bajos determinaran realmente los déficit comerciales, Estados Unidos hubiera tenido un déficit considerablemente mayor en los años sesenta, pues entonces una mayor cantidad de países tenían salarios relativamente más bajos.²⁷

Por otra parte, dado que los niveles salariales tienden a reflejar los niveles de productividad, Estados Unidos, al igual que otros países de altos salarios, pueden competir con los países de bajos salarios porque la superioridad de su productividad compensa las tasas salariales más altas.

Desde otro punto de vista, la progresiva reducción de las barreras comerciales entre los países desarrollados no tuvo relación

²⁴ Robert Z. Lawrence y Robert Litan, OP. CIT., p. 58

²⁵ Robert Lawrence y Robert E. Litan, OP. CIT., p. 60

²⁶ IBIDEM

²⁷ IBID, p. 64

con los ascensos de los salarios comparativos en otros países desarrollados, además de Estados Unidos, sino con un período de rápido crecimiento, tanto en Estados Unidos como en el exterior. Además, en lugar de mantenerse en niveles bajos los salarios europeos y los de Japón han convergido hacia las normas estadounidenses, casi en forma paralela a los niveles de productividad de esos países.

En realidad, la situación deficitaria de la balanza comercial de Estados Unidos ha sido el resultado de la diferencia entre el total de su gastos y su producción. Estados Unidos ha mantenido una situación de gasto neto desde 1981. Entre 1981 y 1985 el total de gastos reales de este país aumentó por concepto de consumo privado, inversión y servicios gubernamentales en 23%, es decir 7.4 porcentuales más de prisa que el aumento de la producción.²⁰ El desequilibrio entre gasto-producción se ha debido a que de 1980 a 1985, el sector gubernamental incrementó su endeudamiento anual en casi \$ 100,000 millones de dólares. El sector privado no logró fortalecer sus ahorros para equilibrar los excesivos gastos del Gobierno, sino que además la inversión y el ahorro privado disminuyeron.

3.3.3 Protección a la industria

Litigar la "competencia de las importaciones" es el recurso de mayor uso en el ámbito de los sindicatos o de los voceros de las industrias, para presionar a sus Gobiernos a fin de obtener el soporte de medidas proteccionistas. Igualmente, por parte de los Gobiernos se menciona la "competencia de las importaciones" para explicar a la opinión pública los motivos de una determinada actitud proteccionista. Sobre este argumento existen dos variantes importantes, la primera se refiere a la protección solicitada para las industrias básicas o fundamentales; y la otra está relacionada con las industrias nuevas o en rejuvenecimiento.

El primero de estos argumentos sostiene que ciertas industrias tienen una importancia estratégica como la agricultura, producción de acero, automóviles y confección de ropa. Por ejemplo, en Estados Unidos han señalado a la industria de confección de ropa como esencial para la defensa, debido a su producción de uniformes para el ejército.

En otras ocasiones se ha considerado a una industria básica para el funcionamiento de otras industrias (como la siderúrgica). En este caso declaran que el Gobierno debe proteger a los productores de insumos afectados por la competencia de las importaciones o conceder subsidios a estos productores, a fin de evitar la vulnerabilidad de las industrias estadounidenses sobre las alzas de precios o las interrupciones de suministro.

Un primer aspecto contrario a este argumento estriba en la imposibilidad de aplicar indiscriminadamente a todas las industrias ese tratamiento, pues éste sería válido sólo para los productos, efectivamente, débiles frente a la competencia internacional. En realidad, la imposición errónea por parte del Gobierno de aranceles o cuotas a la importación de insumos, perjudica a los negocios, en este

²⁰ OP. CIT., 62

caso estadounidenses, por el alza de precios y reducirá o destruirá cualquier ventaja comparativa que los fabricantes de bienes terminados pudieran tener en el mercado internacional.

Por otra parte, también este argumento sobre las industrias básicas se enfrenta a la imposibilidad de distinguir entre el significado de básico, o bajo qué parámetros debe considerarse a una industria como fundamental por razones económicas. Al respecto es necesario tomar en cuenta que muchas industrias producen insumos para otras industrias, entonces, surge la interrogante acerca de por qué uno o dos de esos sectores habían de recibir subsidios o protección de las importaciones, y los otros no. Tampoco está muy claro por qué un país necesita colocar en el exterior sus productos a menor precio, de industrias tales como la aeronáutica o computadoras, cuando en el mercado internacional muy pocos países son competitivos en esas ramas.

Con respecto al argumento de las industrias nuevas o en rejuvenecimiento ésta constituye, en un amplio sentido, una variante de la protección para industrias incipientes. Uno de sus argumentos sostiene que un "Gobierno debe estar en libertad de solicitar la protección cuando desea 'escoger un ganador', es decir permitir que una industria nueva crezca lo suficiente para convertirse en un competidor internacional saludable.²⁰ También, a menudo, se cita la necesidad de brindar asistencia a las industrias en su etapa de "aprendizaje", especialmente cuando se trata de industrias con dificultades para competir con empresas extranjeras ya establecidas. Ambos argumentos han sido desarrollados principalmente en Estados Unidos.

En países desarrollados es poco usual escuchar el argumento de la industria incipiente, debido a la fortaleza y bien desarrollado de sus economías. Tradicionalmente, este argumento ha tenido mayor resonancia en países en desarrollo, cuyo menor poder económico hace más difícil enfrentar la competencia internacional. Sin embargo, los proteccionistas en países desarrollados han llegado a aludir este argumento, con el propósito de dar a sus industrias perjudicadas por las importaciones la oportunidad de recuperarse y modernizarse.

Conforme al supuesto de los proteccionistas, la industria a la que se le concederá protección tiene posibilidades de ser rentable cuando, durante el aprendizaje, obtenga suficiente capacidad o experiencia, o bien cuando reciba nuevo equipo. De acuerdo a esta situación surge entonces la interrogante, sobre si una mejor opción no sería acudir al mercado de capital para recibir el financiamiento necesario, a fin de sostener a la industria mientras se vuelve lucrativa. Precisamente se ha revatido que "la industria en aprendizaje" no acude al mercado de capital pues existe la posibilidad del fracaso. Es decir, "si una industria no puede atraer suficiente capital para mantenerse durante su período de aprendizaje, evidentemente no puede convencer a los inversionistas sobre sus perspectivas para ofrecer una tasa de rentabilidad competitiva."⁵⁰ Así pues, en un mercado de capital tan bien desarrollado y, tal vez, el

²⁰ Robert E. Lawrence y Robert Litan, "Por qué no conviene el proteccionismo", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, no. 60, 1987, p. 64

⁵⁰ *IBID.*, p. 63

mejor del mundo como el de Estados Unidos, integrado por un buen número de proveedores de capital y un refinado sistema de intermediarios financieros, dispuestos a canalizar sus fondos hacia los usuarios de capital, no existe razón para que este mercado se abstenga de reconocer y respaldar a industrias con perspectivas en el mercado internacional.

Por otra parte, también se afirma que las empresas individuales ayudadas por el Gobierno a "madurar", benefician a todo el sector industrial. Un argumento de esta naturaleza tendría validez para los países en desarrollo, integrados por mercados de capital poco evolucionados. Pero en los mercados de capital de países desarrollados es poco creíble encontrar esas deficiencias. "Cuando una industria que elabora un producto estándar pierde la ventaja comparativa, hace falta mucho más que el simple paso del tiempo para que recobre su competitividad."⁸⁴

3.3.4 Ajuste estructural lento

Indudablemente, la protección no arancelaria ha sido utilizada por los Gobiernos como un recurso, generalmente poco justificable, para solventar algunos problemas económicos. Sin embargo, existen economías cuyos ritmos de ajuste son efectivamente más lentos, en dichos casos enfrenta menos críticas la aplicación de controles transitorios como remedio para dar cabida a ese ajuste lento. Se trata de situaciones donde se presentan dificultades para movilizar recursos, y cuando ha de transcurrir algún tiempo para readiestrar la mano de obra y realizar nuevas inversiones. Incluso, la adopción de una medida de este tipo es permisible por las disposiciones de salvaguardia, instrumentadas por el GATT y otros instrumentos como el Tratado de Roma.

Sin embargo, la negativa de llevar a cabo los ajustes, inducidos por la constante modificación de la estructura global de la oferta y la demanda, ha resultado en una imposición de medidas proteccionistas justificadas mediante el argumento del ajuste lento.

Efectuar una reasignación de recursos involucra un proceso de ajuste estructural, lento y a menudo costoso, al cual suelen oponerse industrias y sindicatos por no considerarlo benéfico. Entonces al rechazar las industrias los ajustes buscan la protección de sus actividades y, en defensa de éstas aluden conceptos como el de ajuste lento. Pero, en muchas ocasiones, esta justificación es usada para brindar una protección que dista mucho en ser transitoria y cuando los esfuerzos son limitados para retirar recursos en áreas en las cuales se ha perdido la ventaja comparativa.

Así pues, una de las fallas de los argumentos sobre el ajuste lento radica, precisamente, en determinar los parámetros bajo los cuales se otorgará ese período de transición y definir ese período.

⁸⁴ **IBIDEM**

3.3.5 Apertura de mercados

Desde mediados de los años setenta, ciertos países desarrollados han utilizado a la protección bajo un nuevo argumento consistente, supuestamente, en abrir los mercados de otros países. Visto de manera superficial dicha estrategia parece totalmente inofensiva, y hasta cierto punto benévola, pues implicaría una etapa más de la apertura comercial y no de restricción comercial, al no cerrar los mercados mediante la protección. Sin embargo, en el fondo "se trata de un paso más en el camino hacia la manipulación del comercio."³²

En realidad, esta política ha llevado al comercio a una mayor discriminación, ya que el verdadero objetivo de la llamada "apertura de mercados" es la imposición de acuerdos comerciales bilaterales entre países. La negociación de cada uno de ellos ha dado lugar a la adopción de nuevas medidas de política similares. La naturaleza discriminatoria de estos acuerdos debilita los dos pilares de la estructura de comercio internacional concebida por el GATT: la cláusula incondicional de la nación más favorecida y el multilateralismo.

En términos técnicos estos acuerdos son convenios internos que encabezan un área de libre comercio entre dos países. Esta área de libre comercio significa que dos o más países eliminan, o integran un esquema para abolir aranceles y otras regulaciones restrictivas de comercio, con respecto a la mayoría de productos que intercambian en su comercio recíproco.³³

Estados Unidos es el país que ha suscrito el mayor número de acuerdos de este tipo. Durante las tres primeras décadas de la etapa de posguerra, Estados Unidos fue el principal precursor del multilateralismo y la no discriminación, esta situación evitó la propagación de acuerdos bilaterales con los miembros y no miembros del GATT -excepto por el de automóviles con Canadá en 1965. Sin embargo, a mediados de los años setenta empezó a aumentar su orientación hacia los acuerdos bilaterales. El efectuado con Israel fue el primero de este tipo. Además de este último ha suscrito acuerdos con Canadá, para la liberalización bilateral del comercio en sectores específicos. Y, ha entablado negociaciones similares con países del Sureste Asiático y México, sobre subsidios y derechos compensatorios. También su Legislación de 1983 garantizó preferencias para los bienes procedentes de la Cuenca del Caribe, las cuales no se hicieron extensivas a otros países en desarrollo.

3.3.6 Resurgimiento de la reciprocidad

A raíz de la disminución de la prominencia económica de Estados Unidos, en el interior de este país, se ha empezado a escuchar con mayor frecuencia el argumento más común, en boga en Inglaterra en el Siglo XIX, sobre la reciprocidad (prácticas comerciales leales)³⁴, en lugar del libre comercio. A medida que el déficit del comercio de

³² Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 105

³³ Sidney W. "A US-Israel Free Trade Area", CHALLENGE, July-August 1985, p. 47 y 48

³⁴ FAIR TRADE

mercancías aumentaba, se fue señalando a este déficit como la evidencia clara del "acceso desigual a los mercados"; y la necesidad de un comercio justo (fair trade) y de la reciprocidad como una pre condición para un régimen aceptable en Estados Unidos.

Si bien el GATT declara una reciprocidad en las concesiones, existen serias diferencias respecto al argumento manejado por Estados Unidos. Mientras que en las reglas del GATT la reciprocidad es vista como un medio para otorgar los intercambios y las reducciones de manera mutua entre los países. Por el contrario, Estados Unidos ha buscado, durante la década de los ochenta, una reciprocidad completa, es decir la reciprocidad de acceso, la reciprocidad de restricciones comerciales. Esta reciprocidad de acceso debe juzgarse por su esencia en referencia a los balances bilaterales de comercio. Esto es, por el nivel o tasa de protección bilateral, en donde si el rival disfruta de un superávit, se dice que existe una evidencia inmediata de que no se está otorgando una reciprocidad de acceso igual. También, esta reciprocidad se pide para cierta gama de productos o sectores individuales.²⁵

Otra de las características de esta reciprocidad es su orientación hacia países específicos -country specific reciprocity- los cuales mantienen superávit con Estados Unidos.

Así pues, los partidarios de que el comercio se realice en igualdad de circunstancias si bien aluden a las prácticas de comercio leales, por lo general atacan las diferencias en cuanto a ventajas comparativas, que constituyen la base del comercio.

3.4 Formas

Las formas de aplicar las restricciones proteccionistas son muchas, pero éstas se pueden agrupar en dos categorías básicas: una compuesta por las medidas que han sido empleadas con anterioridad; y, la segunda que integra a las nuevas medidas de protección. Estas formas de aplicación se analizan a continuación:

3.4.1 Recrudescimiento de medidas ya practicadas

3.4.1.1. Restricciones cuantitativas.

Las restricciones cuantitativas son aplicadas desde tiempo atrás, generalmente mediante acuerdos bilaterales, o bien implantando cupos, cuotas o contingentes. La variedad de cupos, cuotas o contingentes es muy amplia, un ejemplo de ellos son los cupos unilaterales, bilaterales, globales, discrecionales en conjunto, cuotas bilaterales, arancelarias, regional, principalmente. Algunas ilustraciones del régimen de cuotas de importación son el trato dado al azúcar y carne en Estados Unidos. Otro caso extremo de restricción

²⁵ Bhagwati Jadhav • Irvin Douglas A., "The return of the reciprocitariana -US Trade Policy Today", WORLD ECONOMY, December 1987, p. 117

cuantitativa fue la prohibición de importación de carne de procedencia sudamericana que implantó la CEE durante el período 1974-1977.⁹⁶

Como se ha señalado, un principio básico del GATT ha sido instar a las naciones que tienen políticas proteccionistas a que apliquen éstas por medio de aranceles y no de restricciones cuantitativas. En ciertas circunstancias, perfectamente definidas, se permiten las restricciones cuantitativas para detener una reducción grave en las reservas monetarias; para resolver el problema de la balanza de pagos de un país en desarrollo; o para apoyar programas agrícolas nacionales. No obstante, todos los países tienen ciertas restricciones cuantitativas o de otro tipo de naturaleza arancelaria.

Estas restricciones incluyen requisitos para la concesión de licencias, que pueden emplearse para administrar las cuotas anunciadas, de acuerdo con los cuales se exige a los exportadores o importadores de ciertos productos la documentación apropiada para que los funcionarios aduanales administren las cuotas, para imponer controles a discusión sobre el comercio, es decir, cuando el nivel permitido de comercio no se anuncia públicamente y en consecuencia el control se efectúa por medio del requisito de obtener una licencia; o para poner reglamentos en vigor, como pueden ser requisitos sanitarios ajenos a los controles cuantitativos. Cada una de estas formas de licencias sirve para crear barreras al comercio, pues provocan incertidumbre, la posibilidad de retraso en la entrega de mercancías, discriminación en la tramitación de solicitudes, y gastos por concepto de documentación.

Las principales categorías de cuota son:

i) cuotas absolutas, el Gobierno del país importador anuncia oficialmente la cantidad máxima del comercio permitido en determinado producto o mercancía.

ii) cuotas de extremo abierto, el producto se declara bajo restricción cuantitativa, pero sin declarar la cantidad permitida. Este tipo de cuota es similar a la segunda categoría de acuerdos de concesión de licencias, en los que no se anuncia públicamente el máximo nivel de comercio aceptable para cierto producto.

El objetivo es crear incertidumbre entre los exportadores extranjeros o los importadores nacionales de los productos incluidos en este tipo de cuotas, o arreglo de licencia, para desalentar así la importación.

iii) cuotas mundiales, especifica la cantidad autorizada de un determinado producto para todo el mundo, no para países en particular.

iiii) cuotas arancelarias, permite una cantidad ilimitada de importaciones hacia un país, con la excepción de que sólo se permite la entrada a una tasa en determinado período. A las importaciones que exceden la cantidad especificada se les aplica un arancel más elevado. Este tipo de cuota, al igual que las de extremo abierto, son las que

⁹⁶ Moisés Lajavitz, LOS EFECTOS DEL NEOPROTECCIONISMO EN AMERICA LATINA, p. 16

causan mayores problemas pues crean incertidumbre entre quienes piensan comerciar con el producto cubierto por la cuota.

Existe otro tipo de restricción cuantitativa sobre las importaciones, se trata de un sistema de interferencia con los pagos y/o con el ciclo financiero de una transacción comercial, incluidos los tipos de cambio múltiples (es decir, uno para las transacciones financieras, uno para los bienes de capital, etc.), y asignación de divisas sólo a los poseedores de licencias de importación, y otros tipos de restricciones destinadas a conservar las divisas.

3.4.1.2 Subsidios a la exportación

El otorgamiento de subvenciones a la industria de exportación es una práctica aplicada, por los principales países europeos y Estados Unidos, prácticamente desde la creación del GATT. Sin embargo, a partir de la recesión de 1974-1975 son utilizadas, también con el nombre de "racionalización", con mayor frecuencia bajo una gran variedad de modalidades agrupadas en cuatro grandes clases de incentivos a la exportación: a) incentivos relacionados con los impuestos y derechos aduaneros; b) créditos preferenciales a la exportación; c) seguros de crédito a la exportación; y, d) asistencia gubernamental en materia de comercialización.

Tanto los incentivos fiscales, como los seguros de crédito a la exportación y la asistencia en materia de comercialización son dirigidos a todos los tipos de productos manufacturados. La financiación preferencial de las exportaciones se limitan, en su mayoría, a las exportaciones de bienes de capital y a productos comúnmente vendidos, a través de créditos a mediano y largo plazos.

En la práctica es difícil establecer si un incentivo a la exportación debe considerarse como un subsidio, a pesar de que el artículo XVI del GATT contiene dos criterios generales para determinar un subsidio a la exportación. No obstante, éstos son muy generales ya que no definen las medidas y prácticas consideradas como subsidios a la exportación; aunque, en reuniones del GATT, se han elaborado listas indicativas de prácticas de subvención, pero éstas son muy poco precisas.

A fin de evitar este tipo de prácticas, el GATT instituyó desde 1962 una Declaración Ministerial por la que prohíbe con carácter efectivo la concesión de subsidios a la exportación de productos industriales. Esta Declaración sólo fue firmada por algunos países desarrollados y no lo fue por ningún país en desarrollo, para quienes sigue sin ser aplicable. A pesar de la aceptación de este Acuerdo por algunos países desarrollados, siguen siendo de gran uso las prácticas de subsidios a la exportación. Sus Gobiernos acceden a brindar protección a las industrias, pues a cambio de esa ayuda obtienen ventajas al ampliar su injerencia en la actividad económica.

Los incentivos y subsidios a la exportación concedidos por los países desarrollados tienen efectos desfavorables sobre la situación competitiva de los países en desarrollo, debido a que sus productos de exportación tienen que competir con productos similares de los países desarrollados. Por el contrario, los países en desarrollo no emplean

causan mayores problemas pues crean incertidumbre entre quienes piensan comerciar con el producto cubierto por la cuota.

Existe otro tipo de restricción cuantitativa sobre las importaciones, se trata de un sistema de interferencia con los pagos y/o con el ciclo financiero de una transacción comercial, incluidos los tipos de cambio múltiples (es decir, uno para las transacciones financieras, uno para los bienes de capital, etc.), y asignación de divisas sólo a los poseedores de licencias de importación, y otros tipos de restricciones destinadas a conservar las divisas.

3.4.1.2 Subsidios a la exportación

El otorgamiento de subvenciones a la industria de exportación es una práctica aplicada, por los principales países europeos y Estados Unidos, prácticamente desde la creación del GATT. Sin embargo, a partir de la recesión de 1974-1975 son utilizadas, también con el nombre de "racionalización", con mayor frecuencia bajo una gran variedad de modalidades agrupadas en cuatro grandes clases de incentivos a la exportación: a) incentivos relacionados con los impuestos y derechos aduaneros; b) créditos preferenciales a la exportación; c) seguros de crédito a la exportación; y, d) asistencia gubernamental en materia de comercialización.

Tanto los incentivos fiscales, como los seguros de crédito a la exportación y la asistencia en materia de comercialización son dirigidos a todos los tipos de productos manufacturados. La financiación preferencial de las exportaciones se limitan, en su mayoría, a las exportaciones de bienes de capital y a productos comúnmente vendidos, a través de créditos a mediano y largo plazos.

En la práctica es difícil establecer si un incentivo a la exportación debe considerarse como un subsidio, a pesar de que el artículo XVI del GATT contiene dos criterios generales para determinar un subsidio a la exportación. No obstante, éstos son muy generales ya que no definen las medidas y prácticas consideradas como subsidios a la exportación; aunque, en reuniones del GATT, se han elaborado listas indicativas de prácticas de subvención, pero éstas son muy poco precisas.

A fin de evitar este tipo de prácticas, el GATT instituyó desde 1962 una Declaración Ministerial por la que prohibía con carácter efectivo la concesión de subsidios a la exportación de productos industriales. Esta Declaración sólo fue firmada por algunos países desarrollados y no lo fue por ningún país en desarrollo, para quienes sigue sin ser aplicable. A pesar de la aceptación de este Acuerdo por algunos países desarrollados, siguen siendo de gran uso las prácticas de subsidios a la exportación. Sus Gobiernos acceden a brindar protección a las industrias, pues a cambio de esa ayuda obtienen ventajas al ampliar su injerencia en la actividad económica.

Los incentivos y subsidios a la exportación concedidos por los países desarrollados tienen efectos desfavorables sobre la situación competitiva de los países en desarrollo, debido a que sus productos de exportación tienen que competir con productos similares de los países desarrollados. Por el contrario, los países en desarrollo no emplean

estos subsidios de una forma que causen efectos perjudiciales al comercio o a la producción de otro signatario.⁹⁷

3.4.1.3 Salvaguardias

El artículo XIX del GATT contiene la única acción protectora legítima. Esta cláusula de escape o salvaguardia estipula, sobre la base de la nación más favorecida, una concesión proteccionista cuando una alza imprevista en las importaciones amenaza causar un daño serio sobre las industrias nacionales de los países. El país importador debe ofrecer, a cambio, una compensación al exportador a través de la liberalización de otros productos, o bien el país exportador debe imponer en represalia una protección. Sin embargo, en la práctica esta cláusula ha sido empleada en muy pocas ocasiones. Estados Unidos está completamente alejado del artículo XIX, pues más bien desde 1975 ha impuesto acuerdos de ordenación de mercados sobre el acero, calzado y componentes de televisión, así como acuerdos de restricción voluntaria a la exportación a los automóviles japoneses. Tampoco la CEE ni Japón son partidarios de la aplicación de la cláusula de salvaguardia. La poca aceptación de este artículo deriva de la deficiencia de los procedimientos multilaterales, y por que debe ser aplicada a todos los proveedores sobre la base de la cláusula de la nación más favorecida. De esta manera, genera una gran presión en un número importante de países para eliminar la medida proteccionista, y tampoco conviene al país que la impone pues estará obligado a otorgar una compensación o será objeto de medidas de represalia.⁹⁸

3.4.1.4 Normas técnicas

Las normas técnicas constituyen una forma de protección, adoptada con fines aparentemente ajenos al comercio, pero cuyo verdadero objetivo está expresamente dirigido a restringir el comercio. Las normas técnicas son todas las leyes, reglamentos, especificaciones u otros requisitos nacionales relativos a las propiedades de los productos (cuantitativos y cualitativos), así como de la forma, condiciones o circunstancias de su venta, producción y distribución. Es decir, las normas comúnmente vigilan los aspectos relacionados con la calidad, pureza, presentación, contenido del producto, o bien de sus condiciones sanitarias, de seguridad, empaque o rotulación del mismo, entre otros.

Todos los países poseen este tipo de normas internas para proteger a su población, flora y fauna de la introducción y propagación de enfermedades, entre otros. Sin embargo, en el comercio internacional éstas se emplean para restringir los principales mercados de importación. Con el argumento de que así se defienden los intereses del consumidor o la población, son aprovechadas para regular el volumen de importaciones, y éstas pueden cubrir desde el envase y el etiquetado hasta ordenamientos en materia de seguridad, higiene, identificación del producto, principalmente. Un ejemplo de estas barreras es la reglamentación técnica estadounidense, la cual exige el

⁹⁷ UNCTAD, PAISES DESARROLLADOS: POLITICAS INDUSTRIALES Y PROTECCIONISMO, Documento del 29 de abril de 1970, p. 81

⁹⁸ William R. Cline, OP. CIT., p. 20 y 30

cambio de los faros de tipo abierto de algunos modelos de automóviles importados, por unidades selladas, y así permitir el ingreso del producto a su territorio.³⁹

3.4.1.5 Métodos artificiales de valoración aduanera

Los procedimientos aduanales constituyen barreras serias al comercio cuando son demasiado complejas o estrictas, o cuando las autoridades de un país tienen amplio poder de decisión, sobre la clasificación y evolución aduanal con propósitos fiscales y aduaneros. Para los exportadores estas actividades resultan de gran incertidumbre, llegando prácticamente a paralizar el comercio de sus productos. Las prácticas de valoración aduanera y los requisitos de documentación se cuentan entre las barreras más frecuentes.

Uno de los problemas más comunes en la mayoría de los sistemas de evaluación es determinar un valor aduanero correcto para las importaciones, no remitidas como transacciones a corta distancia entre partes independientes. La mayoría de los países tienden a ajustar en forma ascendente los valores facturados de tales importaciones, para establecer el valor aduanero, al cual llaman generalmente "elevación" de la base de aplicación del arancel.

Así por ejemplo, cuando un producto con un valor efectivo de \$ 100 era aforado en \$ 150, el arancel aplicado a este último valor significaba de hecho un aumento arbitrario del 50%. Incluso, en Estados Unidos existió el mecanismo de aforo de "precios de venta" (American Selling Prices), cuya facultad era elevar la base de aplicación del arancel y eran, de hecho, ilegales para el GATT.

Como resultado del establecimiento del Código sobre Valoración en Aduana, los métodos de Aforo Aduanero debieron ser abolidos, pero en la práctica su uso es grandemente elevado.⁴⁰

3.4.1.6 Derechos antidumping y compensatorios

El GATT en sus artículos VI y XIV dispone que los países importadores pueden ser sujetos a medidas compensatorias cuando afecten a las industrias locales de los exportadores, debido al empleo de un sistema de dumping o bien cuando sus ventas al exterior son incrementadas por medio de subvenciones a la exportación. Por otra parte, también las normas del GATT, señalan que las medidas compensatorias serán transitorias y exclusivamente para neutralizar el margen de dumping o subvención, y no exceder en favor del país exportador en perjuicio del importador.

Sin embargo, éstos son aplicados con mayor frecuencia desde 1973, como instrumento efectivo o disuasorio de gran eficacia, pues la sola solicitud de aplicación de derechos compensatorios inducen a los

³⁹ Isaac Flit, "La normalización técnica y el GATT", COMERCIO EXTERIOR, febrero de 1980, p. 104

⁴⁰ CEPAL, BASES GENERALES DEL NUEVO PROTECCIONISMO DE LOS PRINCIPALES PAISES DESARROLLADOS, 6 de abril de 1982, p. 22

importadores a eliminar o reducir las importaciones, o bien a excluir algunos elementos que favorecen su competitividad; ya que de hacerse efectiva la aplicación de una subvención, les produce una pérdida financiera por el pago de derechos adicionales, además de que deben depositar una fianza en tanto se resuelve la solicitud.⁴¹

3.4.2 Medidas de nuevo surgimiento

3.4.2.1 Restricciones voluntarias a la exportación

Consisten en acuerdos bilaterales, a través de los cuales un país exportador disminuye sus volúmenes de exportación, hasta determinada cantidad de un producto específico, por debajo de sus niveles previos y de lo que podría exportar en condiciones normales de competencia. A la luz pública, esta medida trata de aparecer como autoimpuesta y voluntaria. Sin embargo, ésta tiene lugar a petición del país importador y es impuesta "a sí mismo" por el exportador, para evitar más daño sobre las exportaciones de esos bienes y excluir acciones unilaterales como las salvaguardias, una restricción cuantitativa más severa o la amenaza de un derecho compensatorio.

Para el país importador, el objetivo principal de esa medida es "evitar la desorganización" efectiva o potencial del mercado interno. Inicialmente, ciertas restricciones voluntarias fueron introducidas por los países desarrollados, para proteger algunos mercados de estos países contra las importaciones de otros países desarrollados. Pero en la década de los ochenta, estas prácticas son dirigidas de manera creciente hacia las manufacturas de los países en desarrollo, quienes se han visto obligados a suscribir dichos acuerdos.

Los acuerdos pueden ser formales o informales y los protagonistas, en ambos lados, pueden ser compañías individuales o Gobiernos. Aunque normalmente no se aplica al Gobierno, sino a la propia industria del país exportador mediante negociaciones, con los exportadores competidores de los importadores, sobre el volumen de exportación y precios.

El volumen de las entregas son controladas por el país importador y el acuerdo es puesto en práctica por el país exportador. Generalmente, se establece un plazo de duración de la restricción, pues teóricamente se consideran como medidas temporales, para permitir ajustes conforme a los cambios estructurales de la competencia internacional. Sin embargo, en la mayoría de las veces estas restricciones se han vuelto permanentes, a fin de proteger industrias ineficientes en países desarrollados, mostrando su verdadero carácter proteccionista.⁴²

Las restricciones voluntarias a la exportación existen bajo tres categorías:

⁴¹ CEPAL, OP. CIT., p. 25

⁴² Siegfried Schultz, "New protectionism: forms and consequence in the industrial sector", ECONOMICS, vol. 31, 1985, p. 9

a) las que contractualmente o no se realizan a nivel gubernamental, generalmente se negocian entre las industrias del país exportador e importador, pero cuya aplicación es exclusiva del exportador.

b) las perfeccionadas a nivel de empresas, o entre empresas y el Gobierno del país importador.

c) aquellas negociadas mediante acuerdos gubernamentales, con una participación directa del Gobierno del país exportador, y donde ese Gobierno puede regular cantidades y precios de las exportaciones; o deja que la aplicación siga dependiendo de un acuerdo entre los exportadores del país exportador.

Si bien la intervención de un Gobierno es limitada, los Gobiernos de los países importadores pueden instar al de los países exportadores a respetar esos acuerdos. Justificándolos como una alternativa satisfactoria, ante la imposición al país importador de restricciones cuantitativas, medidas compensatorias o incluso aranceles más altos.

Implica, por lo general, el establecimiento de uno o varios carteles (pueden incluir simples consensos entre empresas) en el país exportador para asignar los contingentes de importación y producción.⁴³

3.4.2.2 Acuerdos de ordenación de mercados

Estos acuerdos también son conocidos como de comercialización regular y son muy similares a las restricciones "voluntarias" a la exportación. Su diferencia estriba en que en los acuerdos de ordenación de mercado, la participación del Gobierno es directa y oficial. Son suscritos mediante negociaciones bilaterales entre un país importador y otro exportador, donde el último conviene en limitar las exportaciones a determinados niveles.

Los acuerdos de ordenación de mercados han sido dirigidos exclusivamente contra los sectores manufactureros, en los cuales los países en desarrollo han mostrado ventajas comparativas. Sus efectos son muy similares a los de las restricciones voluntarias, pues aprovechan la débil posición de los países en las negociaciones bilaterales. Aunque también son suscritos con un carácter temporal, pueden adquirir un carácter más permanente. Los acuerdos multifibras fueron los primeros casos de acuerdos de ordenación de mercados, aunque éstos se han extendido a los productos de cuero, productos electrónicos, cerámica, etc.⁴⁴

3.4.2.3 Acuerdos de organización del comercio mundial

En la práctica este tipo de acuerdos no se ha dado. Ellos han sido delineados como una especie de "sugerencia" por parte de los países desarrollados. No obstante, estos implican una amenaza de actitud proteccionista generalizada.

⁴³ Moisés Lejaviúzer, OP. CIT., p. 18 y 19

⁴⁴ Stegfried Schultz, OP. CIT., p. 10

Por sus características, incorpora elementos de las restricciones voluntarias a la exportación y de los acuerdos de ordenación de los mercados. Adquiriría las características de este último, pero aplicada a escala global e institucionalizada como práctica internacionalmente aceptada. Así, las limitaciones se concertarían multilateralmente para prevenir las restricciones unilaterales y se impondrían mediante acuerdos bilaterales entre los exportadores y los importadores. Por otro lado, se aplicarían a sectores negociados internacionalmente, donde funcionan las restricciones voluntarias a la exportación, y la evolución de su cumplimiento estaría sujeta a la vigilancia multilateral.⁴⁵

En este sentido, el comercio libre organizado consistiría en acuerdos de distribución de mercados a nivel sectorial, para limitar a determinados niveles las importaciones de bienes competitivos. El objetivo de la imposición de los acuerdos de organización del comercio mundial sería proteger del desempleo a ciertos sectores y dar a sus industrias correspondientes, un tiempo de adaptación a las nuevas condiciones económicas.⁴⁶

3.4.2.4 Comercio administrado

El uso de medidas en el campo del comercio administrado, consiste en emplear efectos disuasivos para provocar molestias a los exportadores. Este incluye muchas barreras de procedimientos de licencias técnicas, procedimientos engorrosos y un tratamiento dilatorio en el curso de los permisos en frontera, incluyendo la transferencia de trámites en oficinas aduanales lejanas al punto de entrada de las mercancías. Por ejemplo, los requisitos administrativos aduanales centralizados en la frontera de Pointiers, en Francia, para las videograbadoras japonesas. En 1982, el Gobierno francés consideró que existía una invasión japonesa de videograbadoras, por ello determinó que dichos productos debían pasar exclusivamente por la frontera francesa de Pointiers. Esta frontera se encuentra localizada en una distante Ciudad interior de Francia, a cientos de kilómetros de sus puertos septentrionales. Además, dispone de personal aduanal muy reducido e insuficiente para despachar el gran volumen de videograbadoras importadas. Estas importaciones no sólo deberían trasladarse hacia aquella lejana Ciudad, sino también fueron sometidas a un conjunto de reglamentos aduaneros muy largos y tediosos. Obviamente esta política cumplió con su objetivo que era limitar drásticamente las importaciones de videograbadoras.⁴⁷

3.4.2.5 Políticas comerciales restrictivas

A partir de la década de los ochenta, los países desarrollados han dado a sus legislaciones nacionales sobre comercio, una amplia interpretación a fin de prevenir la competencia desde el exterior. Este sistema incluye la promulgación de legislaciones internas sobre prácticas comerciales restrictivas. De esta manera, los países desarrollados han introducido o están incorporando modificaciones con

⁴⁵ IBIDEM

⁴⁶ IBIDEM

⁴⁷ IBIDEM

⁴⁷ Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL, p. 104

objeto de ampliar el alcance de dichas leyes e incluir los servicios, un mayor control sobre el comercio, el uso indebido del poder económico, (como estos países lo denominan), y algunos aspectos de protección al consumidor.

Todo este conjunto de leyes y su aplicación coinciden por tener una orientación al control o la prohibición de las prácticas comerciales restrictivas, es decir las políticas comerciales que afectan sus mercados nacionales. Por el contrario, cuando los efectos son para los mercados extranjeros, dichas normas son ignoradas o es exceptuada su aplicación, e incluso han existido casos en que son fomentadas por el Estado.

El efecto de estas leyes es muy desfavorable para los países en desarrollo, debido a que obstaculizan su comercio de manufacturas y semimanufacturas, e indirectamente su desarrollo industrial.⁴⁸

3.4.2.6 Sistema antidumping ampliado

El sistema antidumping tradicional fue ampliado por dos mecanismos, el régimen de precios mínimos y el de precios de activación (trigger prices), ambos dirigidos exclusivamente a las importaciones de hierro y acero.

El régimen de precios mínimos ha sido introducido por la OEEC. Consiste en aplicar a las importaciones que tengan un precio inferior al mínimo fijado una fianza, equivalente a la diferencia entre el precio mínimo y el de importación más bajo, en tanto se resuelve la denuncia. El precio mínimo está basado en los costos de producción normales mínimos de los países proveedores, en donde prevalecen condiciones de competencia.

Los precios de activación o de referencia operan en Estados Unidos. Bajo este mecanismo, las importaciones de acero que entren al país a precios inferiores al precio de referencia, se les fijará un nuevo precio hasta la conclusión de la investigación del caso. El precio de referencia estará basado en el precio del producto más eficiente mundialmente, en este caso Japón.

3.4.2.7 Formas no convencionales de comercio exterior

Las formas no convencionales de comercio exterior también son conocidas como trueque y aunque no puede considerarse como un sistema novedoso, están adquiriendo una gran relevancia en el ámbito del comercio internacional de los ochenta, impactando considerablemente sus reglas tradicionales.

El trueque es una de varias prácticas similares, las cuales no son dirigidas por las normas internacionales de comercio como el GATT, pero son empleadas tanto por los países desarrollados como en desarrollo. En general, el trueque es la aceptación por un exportador de ciertos bienes del importador como pago total o parcial. El objetivo es realizar un balance de comercio bilateral. Existe un gran

⁴⁸ UNCTAD, OP. CIT., p. 88

número de variantes del trueque, las cuales se combinan de varias formas: cambio (barter), contracompra (counterpurchase), canje (swap), acuerdos de clearing, intercambio (switch), indemnización (buyback), compensación (offset).

Para algunos países en desarrollo estos sistemas de trueque representan una buena opción a sus dificultades de disponibilidad de divisas. En este caso, sus efectos en el comercio internacional son imperceptibles, ya que tienen una menor participación en el volumen y valor en el intercambio. Por el contrario, su implementación entre los países desarrollados definitivamente irrumpen gravemente en la transferencia mundial de divisas. Los siguientes ejemplos demuestran que, las prácticas de trueque no se limitan de manera exclusiva a los mercados socialistas ni a los países en desarrollo.⁴⁹ En 1982, Suecia ganó un contrato con General Electric para comprar productos suecos, a cambio de un contrato que el Gobierno de Estocolmo le otorgó a esa compañía, para construir aviones de tipo caza JAS. Por su parte, Canadá compró a la compañía Mc. Donnell Douglas aeronaves F-18, con un valor de \$ 2.5 billones de dólares en 1982; a cambio, el Gobierno de Estados Unidos se comprometió a contribuir a la búsqueda de clientes para la exportación de mercancías y servicios canadienses por un valor de \$ 2.9 billones de dólares.⁵⁰

3.4.2.8 Targeting industrial

Bajo esta política, los Gobiernos de los países desarrollados localizan una industria específica para favorecerla. Las áreas elegidas pueden ser industrias concretas, áreas de producción o tecnologías; tales medidas están estrechamente relacionadas tanto con los subsidios otorgados abiertamente, como aquellos brindados ocultamente.

Estas acciones están basadas en la idea de que, la propia competitividad internacional de un país cuenta con posibilidades adicionales para ser conducida al éxito, si en su desarrollo técnico tiene influencia el Gobierno. Tal injerencia adquiere la forma de concesiones, compras gubernamentales privilegiadas, protección contra las importaciones, y ventajas financieras para la exportación.

De esta manera, se espera inducir una innovación tecnológica bajo la guía y promoción administrativa, la cual es auxiliada por una alianza entre el Estado, la industria y el sistema bancario. El resultado final consiste en dar ventajas efectivas, en el mercado internacional de tecnología avanzada, a las compañías elegidas.⁵¹

3.5 Productos afectados

El patrón sectorial de las prácticas neoproteccionistas revela su clara tendencia a concentrarse sobre unos cuantos sectores, con

⁴⁹ Doc. Mimeografiado. Edwin Barber, UNA VISION DE LAS FORMAS NO CONVENCIONALES DE COMERCIO EXTERIOR, febrero 1984, p. 3 y 4

⁵⁰ Doc. Mimeografiado. Taddeus C. Kopinsky, VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS FORMAS NO CONVENCIONALES DE COMERCIO EXTERIOR DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LAS COMPAÑIAS MULTINACIONALES, febrero 1984, p. 4

⁵¹ Siegfried Schultz, OP. CIT., p. 41

problemas estructurales sin resolver. En los años ochenta estas restricciones son aplicadas a productos que desde los setenta, y aun antes, son protegidos; a esas áreas tradicionales ha ido agregándose nuevos sectores, sumando una muy larga lista de productos. Por este motivo, en el presente inciso sólo me referiré a los productos más afectados; por lo tanto, no es una muestra exhaustiva sino más bien ilustrativa.

3.5.1 Agricultura

El sector agrícola enfrenta el proteccionismo más crítico y severo desde hace ya varios años. Esta rama ha permanecido prácticamente intacta, de los "beneficios" de las normas internacionales de comercio. El nivel de protección de la agricultura ha sido precariamente reducido y el nuevo proteccionismo sólo ha garantizado el cierre de las fronteras.

El proteccionismo agrícola es dirigido igualmente contra los países en desarrollo y entre los mismos países desarrollados. En 1981, la proporción de importaciones afectadas por este último grupo de países, ascendió al 40.5%; en tanto la de los países en desarrollo fue del orden del 31.2%.⁵² A pesar de que parece ser menor la proporción de sus importaciones afectadas, en realidad son las más perjudicadas porque algunos productos de esta rama tienen una real ventaja comparativa, y son los que más exportan. No obstante, las fuertes restricciones a que son sometidos, aunado a sus débiles políticas agrícolas, ha declinado su participación en ese comercio (con excepción del algodón), mientras que la de los países desarrollados ha aumentado sustantivamente.

Las nuevas formas de protección en la agricultura están relacionadas con la mayor intervención gubernamental, mediante el otorgamiento de precios de apoyo, programas de compra, restricciones sanitarias, controles cuantitativos, restricciones voluntarias a la exportación, decrementos de precios, medidas de vigilancia, principalmente.

La formación de organismos de venta igualmente afecta el desenvolvimiento del comercio agrícola. Generalmente se concede poca atención a la nacionalización y/o centralización de las transacciones de importación y exportación, y a la influencia de estas actividades en el consumo nacional y mundial. Dentro de estos organismos figuran las juntas trigueras y los organismos gubernamentales que venden azúcar, aceite de palma, algodón, arroz y otras mercancías; para la compra, los organismos gubernamentales también forman legiones. Estos organismos igualmente violan las reglas del GATT sobre todo en materia de no discriminación.

Otro aspecto cada día más discutido en el comercio agrícola es por los acuerdos a largo plazo sobre venta de productos agrícolas. Estos son convenios bilaterales de compra-venta, que fueron instituidos por organismos centralizados de venta durante los años cincuenta y sesenta; pero que alcanzaron mayor popularidad en los años

⁵² Alan Winters, "Negotiating the abolition of non-tariff barriers", OXFORD ECONOMIC PAPERS, September 1987, p. 467

setenta por la inquietud de los países desarrollados ante una posible insuficiencia de granos y oleaginosas. Mediante dichos acuerdos, el importador se compromete a comprar cierta cantidad de un producto, por su parte el exportador a proveer cuando menos ese mínimo convenido. En realidad, no existe un dato confiable para determinar las distorsiones causadas, en el comercio agrícola por esos acuerdos bilaterales; a pesar de ello, los exportadores las consideran sustanciales.

Una cuestión conexas, que también causa acusaciones de competencia desleal en el comercio agrícola, está relacionada con el otorgamiento de créditos a la exportación. Esta práctica fue promovida inicialmente por Estados Unidos, mediante dos programas: Alimentos para la Paz y el de Corporación para Productos Básicos, éste último con sus programas de pagos diferidos. Tal como ha sucedido con otros programas restrictivos, los dos anteriores no sólo se enraizaron, sino que son muy difíciles de erradicar.

Los aspectos anteriormente señalados son tan sólo algunas de las medidas que crean desajustes en el comercio. No obstante, todos ellos coincidieron en el período 1981-1984, llevando a fuertes tensiones al comercio agrícola. Desde 1984, Estados Unidos y Japón enfrentan una dura guerra comercial, igualmente sucede con el primero y la CEE. En virtud de estos problemas es poco probable que esos países se inclinen a cambiar sus políticas agrícolas internas.⁵³

3.5.2 Textiles y ropa

A igual que en la agricultura, la protección en los textiles y ropa está profundamente arraigada. El sector está restringido desde 1962, y negociado en varias oportunidades dentro del GATT a petición de Estados Unidos. El origen de la idea surgió en la Administración Kennedy, la cual ofreció favorecer al sector textil y lanzar una ronda de negociaciones (Ronda Kennedy), a cambio de obtener el apoyo de ese sector en las elecciones.

Los primeros acuerdos a largo plazo sobre los textiles de algodón (ALTA), fueron instituidos en 1974 por los acuerdos multifibras (AMF). La característica más importante de estos acuerdos es que restringen exclusivamente las exportaciones de los países en desarrollo, e inicialmente Japón. Estados Unidos y la CEE exceptuaron a sus propios productos de las cuotas de restricción, porque consideraron que sus productos no causaban perturbaciones en el mercado.

En el primer AMF (1974-1977), Estados Unidos, concedió cierta liberalización del mismo, en vista de que le interesaba incluir las fibras sintéticas, y permitió un crecimiento mínimo de las importaciones de 6% anual; una mayor flexibilización en las negociaciones bilaterales sobre las cuotas fijas para cada país; así como, el intercambio de cuotas entre distintas categorías de productos y de un año a otro.⁵⁴

⁵³ CEPAL, OP. CIT., p. 88

⁵⁴ W. R. Cline, OP. CIT., p. 86

El segundo AMF (1978-1981) coincidió con una recesión en la CEE y que elevó en 21% sus importaciones.⁵⁵ Esta circunstancia, la llevó a consentir en un acuerdo más restrictivo, a través del cual negoció acuerdos bilaterales con sus principales proveedores; estos acuerdos limitaron drásticamente sus importaciones y, en algunos casos, las eliminaron. Otros países desarrollados siguieron esta acción, que indujo al establecimiento de límites máximos a ciertos tipos de productos textiles.

Esta tendencia altamente restrictiva continuó en el tercer AMF (1982-1986), pero en el que fueron incorporados nuevos elementos: se impusieron a los grandes exportadores limitaciones adicionales a las existentes; a los exportadores intermedios un "mecanismo contra la invasión"; Estados Unidos comenzó a aplicar una disposición sobre "saturación del mercado" (MALL), cuyo objetivo es intensificar las restricciones a las importaciones no incluidas en algún acuerdo negociado, (que afecta a los exportadores recién iniciados en el negocio y que tienen grandes perspectivas); por su parte, la CEE incluyó el mecanismo de "extractor universal", con un propósito muy similar al anterior, pero donde las importaciones son limitadas al llegar a un cierto porcentaje del total del año anterior.

En 1986 inició el cuarto AMF, vigente hasta 1991. Este nuevo acuerdo incorporó fibras adicionales (seda, lino, ramio y yute) y mantuvo vigentes los mecanismos de "saturación del mercado" y "extractor universal", con tales elementos continuarán limitando las exportaciones de los países en desarrollo, así como las que resulten "porosas".⁵⁶

3.5.3 Acero

La protección en el sector del acero es mucho más reciente, a diferencia de la agricultura y los textiles. La génesis del problema radicó en el exceso de capacidad y baja demanda, producido a escala de los países de la OCDE, con posterioridad a 1974. Este fenómeno estuvo precedido por una acelerada expansión de la capacidad productiva, especialmente en Japón, y, por la mayor participación productiva de los países en desarrollo.

Esta situación afectó primordialmente el empleo en las industrias siderúrgicas, el cual se redujo de 1974 a 1979 en 16%, 13% y 9% en la CEE, Japón y Estados Unidos, respectivamente.⁵⁷ No obstante, el descenso en el empleo no afectó la capacidad exportadora de la CEE y Japón, a diferencia de Estados Unidos cuyas importaciones crecieron de 5% en los años cincuenta, respecto al consumo, a 18% en 1978⁵⁸; además, en los ochenta los precios del acero estadounidense promediaron de un cuarto a un tercio, sobre los precios de importación de Japón y la CEE.

La industria acerera estadounidense reaccionó presionando para la obtención de protección, en lugar de pedir incentivos para el ajuste

⁵⁵ IBIDEM

⁵⁶ Banco Mundial, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987, p. 157

⁵⁷ Moisés Lajavitz, OP. CIT., p. 125

⁵⁸ W. R. Cline, OP. CIT., p. 97

estructural. Por este motivo, de 1968 a 1974 impusieron restricciones voluntarias a la importación de acero japonés y europeo. En 1973, la Administración Carter concibió un mecanismo de activación de precios (trigger price mechanism), cuyos objetivos son: controlar los precios internacionales de venta del acero, fijarlos a nivel del precio del acero japonés y facilitar las investigaciones sobre dumping. En 1982, aplicaron derechos compensatorios masivos e investigaciones antidumping contra productores europeos, de Brasil y México, principalmente. La aplicación de restricciones voluntarias a la importación de acero de la CEE condujo a un conflicto comercial entre ellos.

Es importante mencionar que también la CEE impuso duras medidas de protección a sus importaciones de acero. Estas acciones iniciaron en 1976 al apoyar a las empresas con dificultades financieras, a través de medidas comerciales de vigilancia, salvaguardia y antidumping. A pesar de estas medidas no lograron mejorar la situación de sus industrias, y de 1977 a 1980 endureció progresivamente los controles a la importación y tomó otras acciones neoproteccionistas.

En el sector siderúrgico, las presiones proteccionistas continúan manifestándose, así como las tensiones entre importadores y exportadores; y, existe aun un exceso de capacidad de cuando menos 15%.⁵⁰ En Estados Unidos, las importaciones son sujetas a restricciones cada vez más duras: la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 concedió más poder al Presidente para negociar acuerdos sobre restricciones voluntarias a la exportación; por otra parte, una resolución adoptada por el Congreso para limitar las importaciones en un 20%, implica para los países con acuerdos firmados de este tipo, reducir sus exportaciones, a menos de un tercio de sus niveles existentes en 1984.⁶⁰

3.5.4 Calzado

La crisis en la industria del calzado estadounidense durante los setenta, la condujo a una reducción de su producción y nivel de empleo, durante el período 1970-1974, en 25% y 17%, respectivamente. En tanto, sus importaciones de Corea y Taiwán aumentaron en 40%.⁶¹ La reacción de Estados Unidos fue negociar acuerdos de comercialización regular, con sus principales proveedores; restricciones voluntarias a la exportación con Corea y Taiwán, de 1977 a 1981; e impuso derechos compensatorios a los productos de América Latina.

Si bien durante 1985, Estados Unidos no pudo comprobar desequilibrios en las importaciones de calzado, fueron propuestas una serie de leyes para controlar las importaciones, a tasas cercanas al 50% durante un período de dos años.

⁵⁰ CEPAL, OP. CIT., p. 34

⁶⁰ IBID., p. 85

⁶¹ Moisés Lejavítzer, OP. CIT., p. 126

3.5.5 Automóviles

El sector automovilístico fue recientemente incorporado a la lista de comercio protegido. En el surgimiento de estas medidas fue decisivo el descenso de la productividad y competitividad estadounidense. Su participación en la producción mundial cayó de 65% en 1965 a 20% en 1980; mientras la participación de Japón, durante esos mismos años, ascendió a cerca de 0 a 27%; y, de 2% a 15% en España, Brasil, México, Polonia y Sudáfrica, considerados en conjunto.⁶²

Las importaciones de autos compactos japoneses en el mercado estadounidense ha tenido una participación sostenida de 40% desde 1981. Los productos de Estados Unidos perdieron terreno frente a los de Japón por varias razones: los salarios son más elevados en Estados Unidos (\$ 1.8 dls por hora) que en Japón (\$ 4 dls por hora); además suponiendo que los salarios fueran idénticos, los japoneses emplean menos hombres por hora 90 y 140 los estadounidenses; mantienen un clima laboral muy bueno; el abastecimiento de componentes a bajo costo; y, la robotización que ha reducido los costos laborales.⁶³

La aparente prosperidad del sector de Estados Unidos hasta 1970, le impidió responder apropiadamente a los cambios tecnológicos, e iniciarse en la producción de nuevos productos y modelos de automóviles, (principalmente los carros pequeños). En 1981-1982 un yen subvaluado y un dólar sobrevaluado contribuyeron a incrementar la ventaja competitiva estadounidense. En 1981, las restricciones voluntarias a la importación de automóviles japoneses se situó en 1.8 millones de carros por año; también la Ford Motor Company exigió una cuota de un millón de carros. Adicionalmente, sus productores exigieron un 90% de integración nacional de los autos vendidos en Estados Unidos. El nuevo proteccionismo también fue implantado para los autos japoneses en Alemania, Italia, Francia y Gran Bretaña.

3.5.6 Servicios

El comercio de servicio prácticamente permanece fuera de las normas del GAIT, a no ser por la existencia de una cláusula sobre películas cinematográficas -la cual está restringida por cuotas. El comercio en este sector está relacionado con los seguros, la contabilidad, las consultas, el diseño, la publicidad, la transportación, las comunicaciones y telecomunicaciones, las películas cinematográficas, el arte y la música, servicios legales y de salud, la educación, la aviación, el turismo, los mercados financieros, principalmente.

A simple vista, las propuestas para incluir un número mayor de actividades relacionadas con los servicios dentro del GAIT, parece un asunto sencillo pero la dificultad general radica en que: muchas de sus acciones entrañan trasgresiones a las soberanías nacionales; así como, cuestiones sobre su establecimiento o su forma de operación en otros países, tanto de los servicios a "larga distancia" como de los que requieren la "reubicación temporal de los factores"; las

⁶² W. R. Cline, OP. CIT., p. 40

⁶³ IBIDEM

necesidades de licencias y certificaciones nacionales; límites sobre el alcance del servicio; exigencias sobre la nacionalidad de los empleados; límites a la imparcialidad extranjera; discriminaciones en los contratos gubernamentales; además, pocos países están dispuestos a ofrecer condiciones más favorables a las empresas extranjeras, prestadoras de servicios frente a las nacionales, en aspectos de salarios y competencia, principalmente.

A nivel internacional existen antecedentes sobre la regulación de los servicios: los países de la OCDE cuentan con un Código sobre invisibles, aunque lleno de excepciones; también, la OCDE tiene compromisos de navegación, telecomunicaciones, seguridad, turismo y finanzas; por su parte, la UNCTAD posee acuerdos en navegación.

Estados Unidos está muy interesado en negociar el comercio en servicios dentro del GATT. Su principal objetivo es lograr su liberación, de la misma forma como lo están las mercancías.

3.6 Costos del neoproteccionismo

Es difícil cuantificar con precisión los costos de las barreras neoproteccionistas, debido a la imposibilidad de establecer una relación cuantitativa exacta entre el proteccionismo y el nivel de exportación.

Independientemente de la poca facilidad para medir el nuevo proteccionismo, éste es costoso no en términos de volumen y valor del comercio efectuado, sino porque frustran las ganancias obtenibles en el libre comercio.

3.6.1 Consecuencias generales

Comparada con una situación de libre comercio, la utilización de los recursos adquiere ciertas variantes: los incentivos para elevar la productividad son menores, y son pospuestos los cambios estructurales, necesarios para estructurar el patrón de comercio internacional; e incluso se llega a aceptar la pérdida de eficiencia y crecimiento.

En virtud del alto grado de interdependencia industrial, el nuevo proteccionismo tiende al crecimiento y a propagarse en distintos sectores y países, donde originalmente se inició (es decir crea un precedente).

Cualquier acción neoproteccionista tendrá una reacción en respuesta (o contramedida) para aumentar la protección en otro país. En Estados Unidos esta tendencia tiene una gran aceptación y es interpretada mediante el principio de "reciprocidad", según la cual las barreras al comercio deben responderse con contramedidas, en una acción de venganza.

El neoproteccionismo no sólo lleva a la pérdida de eficacia "estática", sino también tiene costos dinámicos, ya que sofoca las presiones competitivas orientadas al cambio tecnológico; y, por el contrario empeora la inflación por las fuertes elevaciones de precios.

Las barreras no arancelarias impiden los ajustes de mercado, a pesar de ser estimulados por los cambios económicos internos y externos. Por este motivo, los mercados tienden a restringirse más, a medida que la demanda interna crece, a un mayor costo, y cambia su ventaja comparativa.

El nuevo proteccionismo proyecta sus efectos al futuro, al inhibir la inversión hacia actividades orientadas a la exportación. También, el patrón del comercio sufre una distorsión: ya que las restricciones a las importaciones de productos específicos, eleva las importaciones de otros productos, ya sea substituyéndolos directamente o al apreciar la moneda.

De no existir el nuevo proteccionismo, el comercio se expandiría más rápidamente que el producto interno bruto, pero en un ambiente como el de los ochenta, el crecimiento orientado a la exportación es inhibido.

3.6.2 Consecuencias para los países en desarrollo

Los países importadores tienden a consumir menos y/o a producir más de las mercancías restringidas de lo que les permite su nivel óptimo (relacionado con sus costos reales). En tanto, los exportadores sufren la pérdida de ingresos, en la medida que son forzados a producir bienes distintos a aquellos sobre los cuales poseen ventajas comparativas, induciendo anticipadamente una movilidad de recursos.

Por ejemplo, en Corea para contrarrestar las medidas neoproteccionistas y recuperar parte de lo que habrían perdido, elevan los precios de los productos: induciendo un mejoramiento de la calidad de las mercancías y aumentando las utilidades por producto exportado, o bien diversificando los mercados. Aparentemente, estas dos situaciones son más bien benéficas que perjudiciales, pues es el nuevo proteccionismo y no el ciclo productivo su centro impulsor. En realidad estas formas de superar las barreras al comercio son onerosas, porque al producir mercancías con una mayor ventaja comparativa, con coeficientes de capital y tecnología más altos, implica desviar recursos en proporciones mayores a las disponibles.

Las discriminaciones geográficas de las barreras no arancelarias provocan una desviación comercial: los productos sujetos a restricción son reemplazados por proveedores no restringidos, pero que producen mercancías a un mayor costo, a diferencia de la mercancía restringida de bajo costo. En el comercio entre países desarrollados y en desarrollo éste es uno de sus mayores efectos, por el hecho de que muchos países en desarrollo son excluidos de los mercados de la OCDE, y porque son reemplazados por otros proveedores.

También, las restricciones no arancelarias al comercio pueden congelar la estructura de producción de los países en desarrollo e impedir el ingreso de nuevas empresas, al menos cuando las cuotas son asignadas bajo el procedimiento de participación histórica.

Los Gobiernos al asignar las cuotas de exportación, generalmente emplean métodos facultativos, y con ello generan incertidumbre y

alientan la corrupción, esto último porque los industriales están más interesados en obtener ganancias que en cumplir administrativamente.

Las barreras no arancelarias están arraigadas en sectores donde los países en desarrollo tienen ventajas comparativas, o están a punto de tenerlas. Por otra parte, si bien las medidas proteccionistas contra productos de alta tecnología no afecta, directamente ni en el corto plazo a los países en desarrollo, a mediano plazo, si coarta su potencial para diversificar sus exportaciones o perseguir una política de apertura hacia el comercio mundial en ese sector.

Es cierto que algunos NIC'S han podido contrarrestar ciertos de los efectos del neoproteccionismo en términos de ganancia, a pesar de ello éstas no son equiparables a las que hubieran tenido lugar, por el crecimiento de las exportaciones frenadas.

3.6.3 Costos para los países desarrollados

La credibilidad de los países desarrollados en su relación con los países en desarrollo está en juego. Después de que el primer grupo de países ha efectuado llamamientos, en favor de una apertura de las economías al mercado mundial; y, después de que se han pronunciado abiertamente para lograr su plena integración dentro de la estructura de comercio internacional, se niegan a renunciar a frenar sus productos más competitivos.

Las barreras no arancelarias no logran preservar los empleos. En contraste, las industrias más protegidas entre 1973 y 1984 disminuyeron considerablemente su número de empleados. Por ejemplo, en el sector siderúrgico de Estados Unidos descendió el empleo en 54% y en la industria textil de la CEE en 46%.⁶⁴

A menudo, cada empleo preservado transfiere sus costos a los consumidores: en primer lugar, pagan costos más elevados que el sueldo de un trabajador; en segundo lugar, de las industrias más protegidas pagan el equivalente al salario medio industrial, de cuatro trabajadores en otras industrias.

Además, las barreras neoproteccionistas no sólo no protegen a los trabajadores en una sola industria, sino que desplazan a los empleados de otras industrias. La causa de este fenómeno resulta de que otros países toman represalias en otros sectores; o simplemente están imposibilitados para comprar en el exterior, en virtud de la reducción de sus ganancias resultantes del comercio exterior, por la implantación de controles a otros países.

Por otro lado, los controles efectivos a la importación estimulan una apreciación de los tipos de cambio del país que restringe, esto reduce su competitividad exportadora y estimula las importaciones en sectores no controlados.

⁶⁴ Banco Mundial, OP. CIT., p. 174

4. ESTADOS UNIDOS Y SU RELACION CON EL GATT EN LA DECADA DE LOS SETENTA Y OCHENTA

Al finalizar la segunda guerra mundial, Estados Unidos emergió como una gran potencia económica y financiera. A partir de entonces, su expansión económica se sustentó, en altos niveles de producción y consumo. Y, su mercado de productos creció aun fuera de sus fronteras.

Sin embargo, a partir de la crisis económica de los setenta, ese vigoroso crecimiento económico mostró signos de agotamiento; y, su economía penetró a partir de 1973 a una severa crisis que desde entonces no ha podido ser resuelta. Con ello, la estructura de su comercio exterior y sus relaciones comerciales internacionales encararon serios problemas. Una de sus manifestaciones es el incremento de sus barreras neoproteccionistas, que distorsionan adversamente la estructura del intercambio mundial de mercancías.

La imposición de barreras proteccionistas en Estados Unidos tiene un amplio y viejo expediente, en su mayor parte esta tendencia ha proliferado durante situaciones de crisis, pero su implementación no ha estado limitada a esos periodos. Por el contrario, la imposición de este tipo de barreras, y sobre todo las neoproteccionistas desde los años setenta, ha estado integrada como una constante de su política comercial, aun durante etapas consideradas como de libertad y estabilidad económica.

Casi cada Presidente desde Franklin D. Roosevelt (1933-1945) ha promovido ininterrumpidamente la liberalización del comercio, al tiempo que ha trabajado para proteger sectores agrícolas y manufactureros de la competencia extranjera. Esta tendencia se ha llegado a arraigar tan profundamente que, prácticamente es una costumbre abanderar el libre comercio, a la vez que se flexibiliza esta posición cuando existen presiones provenientes del exterior. Así es como, Roosevelt con su programa del Nuevo Trato instauró la Ley de Convenios de Comercio Recíproco en 1934, que autorizó al Presidente a negociar convenios bilaterales de comercio con otros países; en total celebró 32 acuerdos de 1934 a 1945.¹ Eisenhower lanzó un nuevo programa de restricciones voluntarias a la exportación de los textiles de algodón japoneses. Kennedy estableció controles voluntarios sobre las importaciones de petróleo. Lyndon B. Johnson creó el camino legal para restringir las importaciones de carne. Richard Nixon impuso una serie de restricciones a los textiles. James Carter aun después de la Ronda Tokio restringió el acero, los textiles, y el calzado.

4.1 La economía y comercio de Estados Unidos durante los setenta

Durante los años setenta, el desempeño de la economía estadounidense sufrió un grave deterioro, caracterizado por un fenómeno de recesión acompañado por una inflación, y fuertes reducciones tanto en la tasa de crecimiento agregado como en la de crecimiento de la productividad, al igual que en la tasa de ganancia, e importantes elevaciones en la tasa de desempleo.

¹ J. M. Deatler, AMERICAN TRADE POLICY : SYSTEM UNDER STRESS, p. 4

Por su parte, su sistema monetario indujo a una constante depreciación del dólar. Y, desde 1971 con la declaración de la inconvertibilidad de esa moneda, se llevó al sistema monetario internacional a una crisis de fuertes proporciones.

Posteriormente, empezó a incurrir en un gran déficit fiscal que llevó a una sobrevaluación del dólar frente a otras monedas. Al interior de este país, se empezó a afirmar que la sobrevaluación del dólar y las altas tasas de interés causaron el aumento de las importaciones.

Durante la década en estudio, la balanza comercial estadounidense registró déficit: de 1976 a 1977 tuvo un incremento de \$ 9 353 millones de dólares a \$ 31 130 millones; en 1978 alcanzó la cifra más alta \$ 34 144 millones de dólares, para 1979 este déficit no fue menor a los \$ 30 000 millones.²

Si bien es cierto que la situación anteriormente descrita tuvo una gran influencia en producir el desequilibrio de su balanza comercial, y del consecuente incremento de sus acciones proteccionistas no arancelarias, sus problemas económicos deben buscarse en la esfera productiva, concretamente del sector industrial. Es decir, tales tendencias neoproteccionistas están en estrecha correspondencia con una pérdida de competitividad en ciertas ramas o sectores industriales.

Durante su fase de estabilidad económica (1948-1965), la tasa de crecimiento de la productividad alcanzó el 3.3% anual; para el período 1965-1973 ésta disminuyó y se colocó en el 2.3%; la cual fue todavía menor de 1973 a 1978, es decir del 1.2%; incluso, en el primer semestre de 1979 registró tasas negativas de crecimiento, de 2.8% de enero a marzo, y de 3.8% de abril a junio.³

En cambio, en países como Japón, Gran Bretaña, Italia, Francia, Alemania Federal y Suiza, mantuvieron tasas positivas y de creciente productividad. Incluso, pudieron desarrollar un sector tecnológico importante, y de esta manera penetrar crecientemente al mercado estadounidense. Y no sólo eso sino que lograron alcanzar niveles de competitividad mayores a los de Estados Unidos. En cambio, para éste último se tradujo en una pérdida progresiva de su competitividad y participación en el comercio internacional de manufacturas de alta tecnología, así como de un menor dinamismo en el cambio tecnológico. Así, en productos intensivos en tecnología, el déficit comercial de Estados Unidos con Japón se elevó de \$ 2 billones de dólares en 1970 a \$ 13.5 billones de dólares a fines de los años setenta.⁴ Además, los altos índices de inflación inhibieron los esperados beneficios de las devaluaciones de 1971 y 1973, y aumentaron los precios de sus exportaciones, incluyendo las de alta tecnología.

² René y Rocío de Villarreal, "El comercio exterior y la industrialización de México a la luz del Nuevo GATT", COMERCIO EXTERIOR, febrero 1980, p. 149

³ Departamento de Comercio de Estados Unidos, SURVEY OF CURRENT BUSINESS, septiembre de 1980, p. 140

⁴ John Zysman y Laura Tyson, AMERICAN INDUSTRY IN INTERNATIONAL COMPETITION, p. 88

Por este motivo, no es sorprendente que esos problemas hayan generado presiones políticas para inducir acciones de acuerdo a las necesidades de industrias concretas. Las dificultades de competitividad de sectores industriales estadounidenses reflejan un cambio en la posición económica internacional de este país, y en consecuencia un cambio de los patrones en la ventaja comparativa.

Como se señaló anteriormente, sus altos niveles de disponibilidad de nuevas tecnologías empezó a ser menguada, especialmente en los sectores de electrónica de consumo y máquinas herramientas. En estas ramas el liderazgo pasó paulatinamente a Europa, Japón y ciertos países de reciente industrialización. A pesar de ello, logró mantener el 70% de las manufacturas tecnológicas en el mundo durante los setenta.⁵

Sin lugar a dudas otro punto crítico en su situación económica, lo representó la crisis energética. La elevación del precio de las importaciones de petróleo agravaron su déficit comercial, precipitaron la crisis del dólar y originaron un problema de dependencia respecto a su suministro. Esto porque la elevación de los precios del petróleo, incrementó el valor de las importaciones del producto en aproximadamente \$ 43 000 millones de dólares en 1977.⁶ Esta situación llevó a Estados Unidos a adoptar una política contraccionista y de desaceleración económica en 1980. Como resultado de ello el manejo de su política económica interna e internacional empezó a perder ciertos grados de libertad, aunque todavía podía mantener una posición comercial ofensiva a nivel internacional.

La persistencia del déficit comercial en la economía estadounidense repercutió intensificando sus presiones inflacionarias, debilitando la estabilidad del dólar y originando una inestabilidad económica mundial. Por otra parte, la incertidumbre económica al interior de este país inhibió el crecimiento de la inversión privada y el ahorro. Ante esta crisis interna e externa la respuesta del Gobierno fue un rechazo al ajuste estructural, y el abrigo de una postura fuertemente proteccionista. Este último remedio, poco hizo para sanear su déficit comercial, el cual no pudo ser financiado en dólares, dada la pérdida de confianza en esta moneda como medio de reserva internacional.

4.1.1 La política comercial

Su política comercial consiste en un conjunto de disposiciones legales y administrativas, mediante las que este país regula o realiza su comercio tanto de importación como de exportación. En la implantación de estas medidas juegan un papel muy importante: a) el Congreso, especialmente el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas del Senado; b) la Rama Ejecutiva, a través de sus diferentes dependencias, como el Departamento de Estado, Comercio, de Agricultura, el Representante Comercial y los Comités Específicos, principalmente; c) los grupos de

⁵ William F. Finan, Et. Al., THE US TRADE POSITION IN HIGH TECHNOLOGY: 1980-1986, p. 40

⁶ Tomás Peñalosa, "La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979", COMERCIO EXTERIOR, febrero de 1979, p. 24

presión, conformados por los diferentes estamentos de la sociedad con intereses concretos en el área comercial, generalmente lo son los sindicatos, industriales o los grupos de empresarios de sectores particulares.

Especialmente desde la década de los setenta, las crecientes demandas proteccionistas emanaron de los grupos de presión nacionales. Estas solicitudes llegan al Presidente ya sea directamente o a través de cualquiera de los órganos de esa rama ejecutiva, "identificados" con las causas de esos grupos de presión. Estas "peticiones" también son llevadas al Congreso, a fin de aprovechar que sus funciones y sensibilidad política lo hacen el punto ideal de entrada de los grupos nacionales, interesados en influir en la política comercial.

A pesar de que muchas de estas peticiones son objeto de un análisis técnico, ciertos mecanismos en la toma de decisiones son lo suficientemente flexibles para prestar atención a diversos factores políticos. También, el Presidente posee un gran poder discrecional que le permite tomar en consideración un amplio rango de factores, incluyendo los políticos y económicos.

Al inicio de los setenta sus dos partidos políticos, Demócrata y Republicano, mantuvieron una política de comercio más o menos definida. Los Demócratas conservaron su tradicional posición de libre comercio y los Republicanos la de proteccionismo. Sin embargo, desde 1975 la filosofía de libre comercio del partido Demócrata empezó a crear compromisos en favor de los llamamientos para acciones proteccionistas, aunque el apoyo al libre comercio y reducciones recíprocas de aranceles, eran aun prominentes en los discursos partidarios a principios de los ochenta.

Por otro lado, debe destacarse que la política comercial estadounidense tiene una base eminentemente legal y por lo tanto las disposiciones que regulan el comercio exterior de este país, tienen fundamento en diversas leyes entre las que destacan: La Ley de Aranceles de 1930, la Ley de Comercio de 1934, la Ley de Comercio de 1974, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, la Ley de Comercio Exterior de 1984, y la Ley Global de Comercio y Competitividad de 1988.

Estos instrumentos legales le han permitido proteger de las importaciones a ciertas industrias, aun cuando no son alegadas prácticas desleales de comercio, con el propósito de modernizarlas y volverlas más competitivas. Por el contrario, cuando un rápido incremento de importaciones logra una mayor participación en el mercado de Estados Unidos, y amenaza la existencia de sus productores nacionales. En este caso, una industria puede pedir protección para un alivio temporal en forma de tarifas, cuotas o negociando acuerdos de restricción, entre otros.

En cada ocasión en que se discute una legislación de comercio exterior en Estados Unidos, que son renovadas periódicamente, inmediatamente se hacen presentes las presiones de diversos círculos empresariales y gubernamentales, a fin de imprimir una orientación proteccionista a la legislación en debate. En la década de los setenta fueron discutidos dos proyectos de legislación comercial, la Ley de Comercio de 1974 y la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979. En estas dos instancias dichas presiones fueron dominantes y prevaleció una orientación abiertamente proteccionista.

LEGISLACIONES DE COMERCIO MAS IMPORTANTES EN ESTADOS UNIDOS

LEY	AÑO	TIPO	PARTIDO	PRESIDENTE
Dingley	1897	1	R	Mc. Kinley
Payne-Aldrich	1909	2	R	Taft
Underwood-Simmons	1913	3	D	Wilson
Fordney-Mc. Cumber	1922	1	R	Harding
Smoot-Hawley	1930	4	R	Hoover
Reciprocal Trade Agreements Act*	1934	3	D	Roosevelt
Trade Expansion Act	1962	3	D	Kennedy
Burke-Hartke Bill	1970	4	R	Nixon
Trade Act of 1974	1974	3	R	Nixon/ Ford
Trade Act of 1979	1979	3	D	Carter
Omnibus Trade Bill	1984	1	R	Reagan
Trade and Competitiveness Global Act	1988	1	R	Reagan

* Renovada por el Congreso 11 veces entre 1934 y 1962

1. Proteccionista
2. Marginalmente libre comercio
3. Libre comercio
4. Muy proteccionista
- R. Republicano
- D. Demócrata

Fuente: Robert M. Stern, US. TRADE POLICIES IN A CHANGING WORLD ECONOMY, p. 149

La Ley de Comercio de 1974 permitió a Estados Unidos participar en la Ronda Tokio y surge eminentemente como un instrumento para tratar de corregir los desequilibrios de su balanza de pagos. Esta legislación dió una amplia autoridad al entonces Presidente Carter, para lograr los objetivos de su país relativos a un nuevo sistema de comercio internacional. A grandes rasgos los principales aspectos tratados por la Ley fueron:

- . Estimular el crecimiento y pleno empleo
- . Fortalecer las relaciones económicas internacionales basados en la no discriminación y la apertura comercial
- . Asegurar en el comercio internacional condiciones competitivas, "equivalentes" a las que otorga a otros países a través de la armonización, reducción y eliminación de las barreras al comercio
- . Reformar al GATT y establecer condiciones equitativas en las relaciones comerciales internacionales
- . Abrir los mercados de los países de economía socialista a sus exportaciones
- . Crear procedimientos adecuados para resguardar la industria, y empleo de la competencia injusta y lesiva

Por su parte, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 sirvió para incorporar los resultados de la Ronda Tokio a su legislación interna. Un aspecto importante de esta Ley es la introducción de dos principios: el de la reciprocidad y graduación. A la reciprocidad la considera como una regla fundamental, por la cual se le deberán conceder a Estados Unidos condiciones equivalentes a las que concede a los demás. El concepto de graduación afecta directamente a los países en desarrollo, debido a que a medida que avancen sus economías se les asignarán responsabilidades iguales a las otorgadas a los países desarrollados.

En el marco de las consideraciones anteriores se definen los aspectos relevantes de la Ley de 1974 y 1979, sobre política tanto de importaciones como de exportaciones:

a) **POLITICA DE IMPORTACIONES.** La política de importaciones estadounidense a pesar de que mediante la negociación internacional bilateral o multilateral, reduzca o elimine algunas barreras al comercio se enfoca a proteger su mercado mediante la aplicación de restricciones a la importación, como se expresa enseguida:

Cláusula de salvaguardia. Sus industrias pueden solicitar al Ejecutivo la implantación de medidas restrictivas temporales, para determinado producto considerado lesivo. El Ejecutivo, con base en una recomendación de la Comisión de Comercio Internacional y del Representante Comercial, puede aplicar cuotas arancelarias, dictar la elevación de los aranceles, o la imposición de ambas medidas. Puede también no aplicar ninguna, e instruir a las autoridades correspondientes a otorgar otra clase de apoyo a la industrias, a los trabajadores. Así también, está facultado para entablar negociaciones

y detener la importación "voluntariamente". En cualquier forma, esta disposición está diseñada para restringir el acceso a los productos extranjeros.

Represalias Presidenciales. El Presidente tiene la facultad de imponer aranceles u otras restricciones como represalias a países que pongan en práctica programas de subsidios o incentivos similares a las exportaciones, que a su vez reduzcan las ventas de productos estadounidenses en ese país o terceros mercados; y, mantengan restricciones, no razonables, no justificables y discriminatorias al comercio de Estados Unidos.

Como puede apreciarse, la facultad antes descrita representa un arma poderosa tanto para abrir mercados de exportación a productos, servicios e inversión estadounidense en el extranjero, como para proteger su propio mercado.

Subsidios e impuestos compensatorios. Se penaliza con un arancel compensatorio a las importaciones de productos que reciben subvenciones en los países originarios, y dañen a la industria nacional. Se hace una diferenciación respecto al otorgamiento de la "prueba de daño" entre los países que son considerados "bajo el acuerdo" y aquellos que no lo son, negándose a estos últimos el beneficio del proceso señalado; este mismo procedimiento se utilizó para aquellos países que han firmado o no el Código sobre subvenciones y derechos compensatorios del GATT.

Las disposiciones sobre subsidios e impuestos compensatorios lo utilizan eminentemente como un instrumento para detener las importaciones.

Impuestos Antidumping. Se determina la aplicación de un impuesto antidumping sobre productos importados a Estados Unidos que son vendidos en el mercado de ese país a un precio inferior al que se vende en el mercado doméstico.

Conforme a esta Ley la Comisión de Comercio Internacional (CCI) será el organismo encargado de analizar las solicitudes, sólo cuando las importaciones estén libres de impuestos (duty-free) y exclusivamente en el grado requerido por los compromisos internacionales de Estados Unidos.

Sistema Generalizado de Preferencias. Este esquema preferencial se estableció con el objetivo de fomentar el crecimiento económico de los países en desarrollo, mediante la promoción de sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados, sobre los principios de generalidad, no reciprocidad y no discriminación.

No obstante lo anterior, el programa estadounidense se ha convertido en un instrumento de negociación bilateral por parte de su Gobierno, lo que ha llevado a socavar los principios de trato especial a los países en desarrollo. Contrariamente, introdujo serias discriminaciones contra esos países, mediante sus conceptos de graduación y competitividad.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Acuerdos Internacionales. La celebración de acuerdos internacionales de carácter bilateral o multilateral (GATT, UNCTAD, OCDE, principalmente) representan otro elemento a considerar en la política comercial de Estados Unidos. Este utiliza ese recurso con un doble propósito: por un lado, abrir el mercado externo para sus productos, y por el otro permitir el acceso a productos específicos.

Reforma Administrativa. De acuerdo a la Ley de 1974 se otorgó amplias facultades al Presidente para desarrollar las negociaciones con el GATT; aplicar el SGP; concretar acuerdos bilaterales y aplicar los resultados dentro de su legislación interna; aumentar su participación en las investigaciones y en la toma de decisiones sobre prácticas desleales, y en las acciones correctivas que se apliquen.

La Ley de 1974 además consideró la reorganización y creación de ciertas dependencias. Instituyó una Oficina de Representantes Especiales para Negociaciones Comerciales; una Junta de Comercio; y un nuevo Departamento de Comercio e Inversiones Internacionales. Se reorganizó el Servicio Aduanal y el Departamento del Tesoro respecto a medidas compensatorias y antidumping; al Departamento de Estado sobre política de comercio internacional; al Departamento de Comercio sobre la fijación de materias para la promoción de exportaciones, políticas de control e industrial; al Servicio Agrícola Internacional del Departamento de Agricultura; los Departamentos sobre Política Comercial Este-Oeste; a la Comisión de Comercio Internacional; y, al EXIMBANK.

b) **POLÍTICA DE EXPORTACIONES.** En la política de exportaciones juegan un papel muy importante las negociaciones comerciales, y los apoyos a la exportación otorgados por el EXIMBANK, y la International Sales Corporation, independientemente a la política de subsidios a la exportación agrícola y los incentivos a la exportación.

Desde los primeros años de la posguerra y durante la década de los setenta y ochenta, Estados Unidos ha manifestado su preocupación por la situación en el comercio internacional en áreas que considera estratégicas, y de aquí su interés de que sean tratadas dentro del GATT.

Comercio de Productos Agrícolas. Dada su gran capacidad de producción agrícola y a sus consecuentes excedentes reales, la estrategia en este sector se enfoca a apoyar las exportaciones a estos productos, y obtener un compromiso internacional para su comercialización en condiciones de mercado.

Negociación Internacional. Evidentemente, la negociación internacional tanto bilateral como multilateral es la instancia a través de la cual se pretende llevar a cabo los arreglos necesarios para cristalizar los objetivos de su política de exportación.

De la Ley de Comercio de 1974 se obtuvieron importantes resultados al servir de base a Estados Unidos al participar en las negociaciones comerciales de la Ronda Tokiu. Entre esos beneficios destacan: las rebajas a los aranceles japoneses, a promedios más bajos que los de Estados Unidos; reducción al esquema preferente de la CEE; disminución a la brecha arancelaria con Canadá.

En materia de barreras no arancelarias la Ley de 1974 sirvió para que Estados Unidos también obtuviera amplios beneficios: en materia de compras del sector público vigorizó a aquellos productos que produce con mayores ventajas comparativas; sobre valoración aduanera tuvo como intención expandir sus exportaciones, al eliminar algunas prácticas que las lesionaban; en normas técnicas imposibilitó su definición y su aplicación discriminatoria para reducir sus exportaciones; en materia agrícola se aseguró de que en sus mercados tradicionales no penetraran importaciones de la CEE; también en subsidios y derechos compensatorios trató de beneficiar a varios de sus sectores.

Sin lugar a dudas, el resultado más sobresaliente de la Ley de 1979 fue el de aplicar a sus socios comerciales las nuevas reglas del GATT, lo cual garantizaba acceso a nuevos mercados y mayor apertura en los tradicionales. Así por ejemplo, evita que los países en desarrollo apliquen subsidios a sus exportaciones; o también pueden tomar una acción activa para hacerlos cumplir con los acuerdos derivados de la Ronda Tokio.

4.1.2 La relación con el GATT

Desde los inicios del GATT, Estados Unidos ha mantenido una relación muy especial con esta institución. Pues mientras, por una parte, aboga internacionalmente en favor del cumplimiento de sus objetivos y principios, por la otra, sus propias acciones contradicen las reglas con las que opera el GATT, o bien van en contra de sus objetivos. Inclusive, algunas de sus muchas violaciones al GATT, han envuelto una complicidad con sus principales aliados. Un ejemplo de este hecho se tiene en los acuerdos multifibras. Mediante estos acuerdos se impuso a los países en desarrollo, una serie de duras barreras a su comercio de textiles, mientras Estados Unidos y la CEE se excluyeron de dicha regulación, por considerar que su producción de textiles no ocasionaba desequilibrios en el mercado internacional del producto.

Es en este contexto y con este tipo de actitudes, que Estados Unidos ha tratado de seguir exitosamente la hipótesis de Kindleberger sobre mandato hegemónico (hegemonic leadership): " la historia muestra que es más fácil establecer y mantener el comercio libre, si existe un país dominante con buena voluntad para aceptar la carga, así como los beneficios del liderazgo."⁷

A pesar de las transgresiones a las normas del GATT por parte de Estados Unidos, y de que no ignoraba las incapacidades de éste, fue hasta los setenta que su opinión sobre la efectividad del GATT empezaba a sufrir una merma. Aunque no radical pues su economía tampoco alcanzaba su punto crítico, tal como sucedería posteriormente. En este sentido, su dominio no declinaba y mantenía aun una política ofensiva, lo suficientemente fuerte como para manejar con relativa facilidad sus asuntos dentro del GATT.

⁷ G. Michael Aho y Jonathan David, TRADE TALKS. AMERICA BETTER LISTEN!, p. 10

Cuando Estados Unidos apoyó el lanzamiento del GATT en 1947, este país contaba con la mayor capacidad industrial del mundo. Por este motivo, apoyó el desenvolvimiento del GATT, con la intención de que materializara sus objetivos de política comercial, y a través de esta vía hacerlos extensivos a todo el mundo.

En cambio, frente a las transformaciones de la estructura económica mundial su capacidad de respuesta, al cambio estructural se debilitó; así también, su habilidad para sostener al GATT como un instrumento a su servicio. De aquí que, en lo sucesivo Estados Unidos fue volviéndose crecientemente insatisfecho con el GATT. Es por ello la razón de su permanente inquietud para reformar al GATT.

Incluso, dentro de círculos gubernamentales ha llegado a reconocerse que no obstante sus limitaciones, el GATT trabajó como un amortiguador que permitió a algunos países competidores de Estados Unidos solventar algunos problemas económicos. Así también, afirman que las reglas y el espíritu del GATT ayudó a mantener abiertos ciertos mercados, especialmente para los países desarrollados, desalentó la imposición de nuevas barreras; y, probó ser un importante instrumento modelador de su política de comercio exterior, durante las tres décadas siguientes al nacimiento del GATT. "También dejó claro entre los líderes empresariales, laborales y círculos gubernamentales que Estados Unidos tenía que tomar el papel de liderazgo en la economía de posguerra."

Un primer indicio de la necesidad de cambiar los reglamentos del GATT, de manera que fueran más favorables para Estados Unidos surgió en 1957. Esta preocupación resultó cuando tuvo que enfrentar con la competencia de la CEE. Ante este escollo, Estados Unidos propuso y condujo las negociaciones del GATT en 1960. No obstante, consideró que los resultados de esa Ronda fueron poco satisfactorios, debido a la incertidumbre sobre como integrar a la CEE en el sistema de comercio mundial. Sin embargo, contó con la suficiente influencia para llegar a un acuerdo satisfactorio a Estados Unidos, pero que implicó el debilitamiento del principio de no discriminación.

El segundo intento serio para modificar los reglamentos del GATT, conforme a los propios intereses de Estados Unidos, se produjo durante la Ronda Tokio. El propósito de las propuestas de reforma al GATT tuvo como finalidad proteger a las industrias estadounidenses. Si bien en círculos gubernamentales se reconocen los logros de la Ronda Tokio en reducir aranceles, también afirman que Estados Unidos fue volviéndose crecientemente insatisfecho con el GATT, y con el sistema de comercio internacional. Uno de sus argumentos es que las disposiciones del GATT tenían un "impacto asimétrico". Es decir, consideraban que muchos de los países de reciente industrialización, disfrutaban de aranceles paternalistas y de protección a los productores nacionales. "Esto fue tolerado mientras que Estados Unidos fue el poder económico dominante, pero esto cambió cuando su posición comercial favorable empezó a ser erosionada en los años setenta."¹⁰

¹⁰ Don Baker, AMERICA'S TRADE CRISIS, p. 100
⁹ IBIDEM
¹⁰ IBIDEM

El descontento de Estados Unidos también provino del hecho que, en su opinión fue desconcertante conocer que "otros" países remplazaban sus aranceles, con una gran variedad de barreras no arancelarias. Estados Unidos pudo legítimamente reclamar crédito para presionar al GATT y enfrentar los altos aranceles y cuotas en la Ronda Tokio y Kennedy, pero el GATT tuvo muy poca autoridad para abatir las más agudas barreras no arancelarias.¹¹

Adicionalmente, debe considerarse que el proceso de negociación en la Ronda Tokio fue lento para este país, ya que no obtuvo de su Gobierno la autorización correspondiente para negociar con amplitud, sino hasta la promulgación de la Ley de Comercio de 1974. También porque coincidió en 1974-1975 con el shock petrolero mundial, y en 1976 con la campaña electoral presidencial. Este último aspecto resultó todavía más importante porque requirió la definición de una nueva política comercial, especialmente sobre las barreras no arancelarias.

Por otra parte, Estados Unidos estaba confiado en los buenos resultados que los Códigos de la Ronda Tokio le proporcionarían. Se pensaba que esa Ronda marcaba el inicio de un nuevo proceso, en el sistema de comercio mundial; y que, por lo tanto, el GATT debía volverse más sensible a las señales del comercio internacional.¹² Sin embargo, estos Códigos no resultaron ser lo fructífero que Estados Unidos deseaba, debido a la poca cobertura que alcanzaron; y, que impidió extender sus objetivos a un número mayor de países. Tan sólo basta señalar que seis años después de haber concluido la Ronda, sólo 33 países firmaron el Código de Normalización, 21 países al Código de Compras Gubernamentales y al Código de Subsidios lo firmaron 19 países.¹³

En este sentido, puede decirse que la creciente incompatibilidad de Estados Unidos con el GATT responde a la gradual erosión del sistema económico de ese país. Y, es por ello que inicia un cambio de actitud hacia el GATT, pues mientras su posición económica le permitió tener un mayor poder de negociación, en su discurso político reconocía la labor efectuada por el GATT, y su fallas no eran exaltadas. Es precisamente en la década de los setenta que en respuesta a las dificultades económicas, empieza a manifestar otra actitud hacia el GATT, y pugna por lograr su reforma.

4.2 La situación económica y comercial de Estados Unidos en la década de los ochenta

Estados Unidos inició la década de los ochenta, con una economía caracterizada por altas tasas inflacionarias, un déficit público y de comercio de importantes proporciones.

Fue en este contexto, que en 1980 el candidato Republicano Ronald Reagan trataría de asumir la Presidencia, y de esta forma devolver el liderazgo exclusivo a su país. La plataforma electoral republicana exaltó, básicamente, las virtudes del mecanismo de mercado.

¹¹ Don Baker, OP. CIT., p. 204

¹² IRTDEM

¹³ C. Michael Aho y Jonathan David Aronson, OP. CIT., p. 19

El programa económico conservador contenía cinco propósitos básicos:

- . Fomentar una política monetaria orientada a mantener el valor de la moneda, a fin de controlar la inflación.
- . Disminuir el crecimiento del gasto público.
- . Contraer los ingresos tributarios, con objeto de estimular la expansión y consolidar la economía.
- . Reformar y eliminar las regulaciones consideradas innecesarias y contraproducentes.
- . Fomentar la libertad de empresa y de libre competencia como motor de la expansión económica.

En realidad, la tan llamada Revolución Reagan o reaganomics consistió en un programa económico, compuesto por una heterogénea mezcla de postulados, axiomas y formulaciones, que al estimular las reducciones masivas de impuestos y realizar grandes gastos militares, llevó al déficit presupuestario a niveles inimaginados.¹⁴

Esta estrategia económica adoptó una combinación de duras políticas monetarias y holgadas políticas fiscales dirigidas a controlar la inflación. Esta mezcla de políticas elevó las tasas de interés reales y nominales a niveles no alcanzados con anterioridad. Esta situación afectó, naturalmente, los costos y utilidades de las empresas, y desestimuló los proyectos y planes de inversión existentes.

Desde el punto de vista del consumo, la mayor tasa de interés redujo el gasto privado del consumo, de productos adquiridos tradicionalmente a través del sistema de crédito, tales como inmuebles y automóviles. La industria que los produce tiene la característica de poseer fuertes encadenamientos, con el resto de los sectores productivos, por lo que al desestimularse su consumo se inició una recesión aguda y pronunciada, con un alto nivel de desempleo.

Por otra parte, Estados Unidos se convirtió en una nación deudora, los préstamos masivos del extranjero financiaron su déficit comercial y presupuestario, pero volvieron a su economía adicta al capital extranjero. Después de varios años de registrar altos niveles de préstamos se transformó en el principal deudor del mundo, aun a niveles mayores que Argentina y Brasil. Este endeudamiento excesivo elevó las tasas de interés e implicó que los préstamos extranjeros, condujeran a una alza del valor del dólar frente a otras monedas. Esta elevación súbita del dólar atrajo las inversiones extranjeras, que sumaron más de \$ 400 billones de dólares.¹⁵

¹⁴ Claudio F. Urencio y David Tlalye, "El programa económico de Estados Unidos y sus efectos en la economía mexicana", COMERCIO EXTERIOR, octubre 1982, p. 1084

¹⁵ Don Baker, AMERICA'S TRADE CRISIS, p. 2

Fue hasta 1985, después de que la especulación llevó al dólar a niveles intolerables, que la administración Reagan inició una serie de conversaciones públicas y privadas, principalmente con el Grupo de los Cinco, a fin de controlar esa situación. Este grupo acordó un compromiso conjunto para estabilizar la moneda estadounidense. Sin embargo, el descenso del dólar fue más evidente sólo frente al yen.

Japón hizo grandes esfuerzos para conservar a flote el dólar. Contrarrestó su caída absorbiendo menores ganancias para mantener la participación de Estados Unidos en el comercio mundial. Por ejemplo, el yen fue apreciado en cerca de 50% entre 1985 y 1986, y los fabricantes de autos japoneses elevaron sus precios únicamente en 15%, con esto las ganancias de la fábrica Toyota en Estados Unidos cayeron el 60% en 1986, y las de Honda en 44% también en 1986.¹⁶

No obstante, esta alineación monetaria no mejoró la posición de comercio estadounidense, por el contrario la posterior devaluación del dólar, implicó un encarecimiento adicional de las exportaciones y cierto abaratamiento de las importaciones. Esto empeoró su posición competitiva y contribuyó a fortalecer la cuenta corriente deficitaria. En sólo siete años (1980-1987) su déficit comercial alcanzó los \$ 160 billones de dólares; además de que el dólar alcanzó un valor casi 50% mayor que el de las monedas de sus principales socios comerciales.¹⁷

Esta situación indujo a un desplazamiento de los productos estadounidenses, y en cambio se hicieron atractivas las importaciones de mayor competitividad. De esta manera, sus exportaciones se concentran en pocos sectores, donde Estados Unidos aun es competitivo internacionalmente. Exportó en 1988 el 60% de la producción de aviones boeing; el 90% de la producción de trigo de su región Este; el 50% de madera y productos de madera; y el 50% de productos de alta tecnología.¹⁸

Al mismo tiempo varios de sus sectores económicos empezaron a decaer notablemente, algunos como el de alta tecnología otrora la principal arma de progreso, en los ochenta no rebasan la competitividad de otros países. De 1981 a 1986, los superávits de alta tecnología cayeron de \$ 27 a \$ 2 billones de dólares.¹⁹ Pero lo que tiene mayor significado, es que Estados Unidos se está volviendo dependiente de la tecnología y componentes extranjeros, para satisfacer sus propias necesidades domésticas y militares.

Por otra parte, dada su difícil situación económica, la política comercial de Estados Unidos se ha vuelto defensiva y no ofensiva como en el pasado. Y, ha tendido a proteger encarnizadamente a sus industrias, por medio de duras medidas neoproteccionistas.

Del lado de las finanzas públicas, un elemento de preocupación permanente lo constituye su déficit público. Este fenómeno lejos de detenerse, durante la Administración de Reagan se incrementó de manera

¹⁶ IBID, p. 22

¹⁷ Don Boker, OP. CIT., p. 2

¹⁸ IBID., p. 9

¹⁹ William F. Finan, THE US TRADE POSITION IN HIGH TECHNOLOGY: 1980-1986, p. 40

sustancial. En 1988, este déficit fue de aproximadamente \$ 155 billones de dólares.²⁰

La acumulación de esta serie de problemas indujo una declinación relativa de la importancia de la economía estadounidense. Esta situación posee, sin embargo, un elemento paradójico. El primero es que Estados Unidos aun cuenta con una gran influencia en el resto del mundo, a pesar del descenso de su poder económico, un ejemplo significativo es que las políticas y dificultades económicas estadounidenses contribuyeron a la recesión mundial. En segundo lugar, el resto del mundo también tiene una gran influencia en la dirección que toma la economía estadounidense. Por ello, ahora este país debe tener muy en cuenta los acontecimientos internacionales al estructurar sus propias estrategias económicas internas.

Por otra parte, en la década de los ochenta Estados Unidos enfrenta una crisis interna sobre una estrategia clara para el comercio internacional. La tradicional posición de libre comercio de los Demócratas, y la proteccionista de los Republicanos se ha perdido. En la actualidad ambos partidos carecen de una posición definida. Su tendencia más bien es al uso excesivo de barreras neoproteccionistas, crecientemente restrictivas. A esta situación ha venido a sumarse el proceso de definición sobre su política comercial, por parte de la recién llegada Administración Bush.

De todo lo anteriormente afirmado queda claro que, la actitud neoproteccionista en Estados Unidos es tan fuerte, al grado de que en medios gubernamentales declaran abiertamente que, "donde la competencia extranjera sea leal no será necesaria la asistencia gubernamental, pero aquella en donde es desleal actuaremos poderosamente, utilizando las leyes de comercio y las negociaciones internacionales."²¹ Tan sólo en 1985 más de trescientas leyes de comercio fueron introducidas en la Casa Blanca muchas de ellas proteccionistas. Estas leyes abarcan desde los ajustes arancelarios menores hasta reformas a leyes de comercio, para endurecer los castigos dirigidos a proteger industrias específicas.

La Ley de Aplicación de Comercio sobre Textiles y Vestimenta de 1985 es un testimonio fiel del fuerte impulso proteccionista en el Congreso. La industria textil no es sólo la más protegida, sino también la más poderosa pues su organización tiene una gran influencia en el Congreso. Asimismo, en 1985 tres legislaciones demócratas impusieron una pena de 25% a las importaciones de países que hubieran acumulado un superávit comercial mediante barreras proteccionistas, Brasil, Corea y Japón fueron los más afectados. En 1986, la protección a la industria textil continuó. Esta vez se presentaron reformas a la misma ley de Comercio, para introducir penas a las importaciones de países con superávit, pero esta vez mediante una fórmula de negociación y no mandatorio. Y, en 1987 se trató de imponer una reducción de 10% a las importaciones de textiles.

²⁰ Editorial, "The next four years", FOREIGN AFFAIRS, Winter 1988/1989,

p. 12

²¹ Office of the US Trade Representative, NATIONAL TRADE ESTIMATE: 1986, REPORT ON FOREIGN TRADE BARRIERS, p. 8

Otras formas de protección son empleadas o consideradas por una variedad de razones. Para escudar a las industrias; para proteger a los trabajadores y a las comunidades del desempleo; para promover la seguridad nacional; como palanca para abrir otros mercados; elevar los ingresos para disminuir el déficit; para contrarrestar los subsidios y prácticas de dumping; y para revertir el insuficiente crecimiento de sus productos en el exterior.

Por otra parte, son muchas las prácticas consideradas como "desleales" por las leyes estadounidenses. Se responsabiliza al comercio desleal del déficit comercial, las cuales supuestamente afectaron el 78% de las exportaciones totales de Estados Unidos en 1985.²² Sin embargo, se ha llegado a comprobar que esas medidas participaron con más del 10% del déficit comercial. Las prácticas que Estados Unidos considera como desleales cubren desde los subsidios, patentes, precios, créditos atados hasta las marcas de fabricación y registradas.

Incluso, la materia de comercio se ha vuelto tan preocupante para Estados Unidos que a nivel interno existe un creciente descontento por la forma como opera su Programa de Control de Exportaciones, y su correspondiente Ley de Administración de Exportaciones. También consideran que algunas de sus leyes afectan el desempeño del comercio, por ser demasiado rígidas en asuntos como protección del medio ambiente, seguridad en el trabajo e incluso porque el Gobierno rechaza, dicen, ciertos contratos mediante su Foreign Corrupt Practices Act.

Así también son varios los sectores especialmente protegidos, además de los textiles, como el de la madera, cobre, productos agrícolas, acero, calzado y automóviles. Estas industrias son el reflejo fiel de la decadencia industrial estadounidense y de la necesidad que tiene de ayuda para continuar en vigencia en los mercados internacionales. Sólo la industria de servicios parece estar exenta de restricciones, por ser una de las de mayor fuerza en Estados Unidos. Es por ello que mantiene un gran interés en reforzar su crecimiento, a través de su incorporación dentro del marco de comercio del GATT.

Ha sido también un período de siete años de conflictos comerciales con los países, cuyo comercio es más dinámico que el de Estados Unidos. Cuando la política para mejorar las tasas de cambio fracasó en disminuir el déficit comercial, la Administración Reagan responsabilizó a sus principales socios comerciales e inició una mayor presión sobre Japón y Alemania, para hacerlos rebajar el alto déficit comercial. Sin embargo, estos no son los únicos países afectados, las fricciones y presiones se extienden sobre varios países del mundo: con Canadá, las negociaciones para la conclusión del Acuerdo de Libre Comercio, pusieron de manifiesto las dificultades comerciales entre ambos países; con la CEE ha realizado tensas negociaciones, para contrarrestar las confrontaciones sobre las políticas económicas y comerciales de ese bloque; respecto a Japón y los NIC'S su dinámico crecimiento y las acusaciones estadounidenses, referentes al empleo de "prácticas de comercio desleales", han llevado al Congreso a aplicar acciones en respuesta (de "venganza"); finalmente, con los países

²² *IBID*, p. 16

fuertemente endeudados de América Latina las negociaciones para reducir los montos de la deuda han generado grandes tensiones, al tiempo que el excesivo endeudamiento de estas naciones ha reducido las compras de productos estadounidenses.

CEE. La raíz de los problemas comerciales de Estados Unidos con la CEE se sitúan en el creciente desequilibrio comercial entre ambos. Su comercio recíproco alcanzó en 1987 los \$ 132.6 billones de dólares, casi un quinto del comercio total de Estados Unidos. Sin embargo, esta cantidad arrojó un déficit para este último país de \$ 26 billones de dólares. Por otra parte, la participación de las exportaciones estadounidense en los mercados europeos descendió del 35% al 18%.²³

Una de las áreas de mayor conflicto es la agricultura. Los voceros oficiales estadounidenses responsabilizan a los subsidios de la CEE, de ser los causantes de los desequilibrios en ese sector. No obstante, tanto la CEE como Estados Unidos tienen un amplio y variado historial de generosos subsidios a sus productores. Además, en los años ochenta la sobreoferta de alimentos básicos tiene a ambos luchando para deshacerse de sus superávit de trigo, maíz, azúcar y productos lácteos.

Una segunda fuente de conflicto radica en que la CEE se ha convertido en el segundo exportador más importante del mundo, desplazando a Estados Unidos y a países en desarrollo en varios sectores agrícolas, (trigo, y harina, azúcar, granos, carne de res, y ternera, aves de corral, lácteos y huevos); así como en aceite de oliva y vino.²⁴

En 1986, las confrontaciones con la CEE alcanzaron su máximo punto, y dieron lugar a las controversias conocidas como citrus-pasta controversy. El enfado de 17 años en Estados Unidos por la política preferencial europea hacia los cítricos del Mediterráneo, lo llevó a imponer en represalia un sobrecargo a las importaciones de pasta europea. En la CEE se impuso un gravámen adicional a las importaciones estadounidenses de limas y nueces. Después de meses de intensas negociaciones se llegó a un acuerdo en 1986, que garantizaba mejorar el acceso a Europa de los cítricos estadounidenses, a cambio de eliminar los aranceles a la pasta europea.

Sin embargo, los conflictos comerciales con la CEE no se circunscriben a la agricultura, sino que sus dificultades se extienden a campos como la de aparatos de aviación, acero, máquinas-herramientas y equipo de telecomunicaciones. Para Estados Unidos la industria del equipo aéreo es de especial importancia, por ser ésta uno de los pocos sectores sobre los cuales mantienen una posición comercial favorable. En la industria aérea Estados Unidos está en total desacuerdo con la formación en la CEE del AIRBUS, que es un enorme consorcio aeroespacial apoyado por los Gobiernos del bloque. Según Estados Unidos la inconformidad con dicha empresa está en que aquella emplea un complejo sistema de créditos atados (mixed credits), que coloca en gran desventaja a sus productos y empresas como la Boeing y la Mc. Donnell-Douglas.

²³ Don Baker, OP. CIT., p. 01

²⁴ Doug Berauter, "Farm Trade: A US Viewpoint", EUROPE, April 1986, p. 12 y 14

Finalmente, resta decir que cada una de estas disputas representa una amenaza a las relaciones Estados Unidos-CFE. Tomadas a nivel más global, entrañan un posible problema para la alianza Occidental. Sin embargo, estos conflictos continuarán en la medida que Estados Unidos no solucione su crisis económica.

CANADA. Los problemas de comercio con estos dos países surgieron a medida que el déficit comercial estadounidense se elevó súbitamente. Este déficit alcanzó en 1986 los \$ 20 billones de dólares, tomada desde una base per capita dicha cantidad es mayor que el superávit con Japón.²⁵ El comercio de Estados Unidos con Canadá, totalizó en 1986 los \$ 131 billones de dólares, cifra mayor a los \$ 116 billones de dólares del comercio que mantuvo con Japón. En 1984-1985, Canadá compró el 22% de las exportaciones estadounidenses. En contraste, por lo menos el 80% de las exportaciones canadienses son destinadas a los mercados estadounidenses.²⁶

Las tensiones entre estos dos países permanecían latentes desde tiempo atrás, pero se desencadenaron durante las negociaciones sobre el Acuerdo para la Zona de Libre Comercio. A raíz de este suceso, las disputas comerciales involucraron a una gran variedad de sectores: productos de madera, cerdos vivos, bebidas de malta, maíz, pescado, papas y otras verduras. No obstante, en el centro del conflicto estuvo la industria de la madera, debido a las mayores exportaciones de ese producto desde Canadá hacia el mercado de Estados Unidos. Estas exportaciones representaron en 1985 cerca del 30% de las compras de Estados Unidos.²⁷ Entre 1980 y 1986 se extendieron varias reclamaciones contra las importaciones canadienses de madera, y más de 60 sobre una amplia variedad de otros productos.

JAPÓN. En la década de los ochenta, las disputas sobre las políticas monetarias y comerciales desvanecieron los cuarenta años de cooperación económica. Obviamente la raíz del problema gira alrededor del balance de comercio bilateral. El superávit de Japón despegó de los \$ 12,1 billones de dólares en 1980 a los \$ 60 billones de dólares en 1987.²⁸ Entre los productos que contribuyeron a este déficit se encuentran, los automóviles y los bienes de capital. El comercio en la industria automotriz, registró en 1986 un déficit para Estados Unidos de \$ 33 billones de dólares, y en la industria de bienes de capital el superávit de Japón alcanzó los \$ 4 billones de dólares en 1981, y cerca de \$ 16 billones de dólares en 1984.

Así también, los nuevos flujos de automóviles, motocicletas, grabadoras, televisores y otros productos manufacturados generaron intensas presiones proteccionistas. Estas medidas han sido muy vastas y duras: en 1984 la Ley de Comercio concedió al Presidente la facultad de actuar con "reciprocidad", para limitar las importaciones japonesas si a los exportadores estadounidenses se les niega el acceso a los mercados de Japón. Por otro lado, en 1986 la enmienda Gephardt

²⁵ Paul Wonnacott, "The United States and Canada: the quest for free trade", POLICY ANALYSIS IN INTERNATIONAL ECONOMICS, MARCH 1987, p. 2

²⁶ *IBIDEM*

²⁷ US International Trade Commission, REFINED US AND CANADIAN SOFTWOOD EMPLOYMENT DATA, January 1986, p. 2

²⁸ US Department of Commerce, 1986 US TRADE FOREIGN TRADE HIGHLIGHTS, p.

autorizó fuertes sanciones contra Japón, y varios países asiáticos con grandes superávits de comercio. Estas acciones contra Japón no sólo no han cesado, sino son la base de nuevas acciones.

Otro foco de constante fricción, en las relaciones comerciales de estos dos países, es por el valor comparativo entre sus monedas. Sobre este aspecto, el Gobierno japonés ha recibido fuertes presiones para modificar su política comercial y económica en favor de la estabilidad monetaria estadounidense. Paralelamente a este problema, tienen lugar serias disputas en materia de semiconductores. En realidad, este asunto está momentáneamente opacado por un tema todavía de mayor disputa: la desviación ilegal de tecnología militar de alta sensibilidad a la URSS, por la empresa Toshiba.

Un aspecto más que está volviendo peligrosa la relación con Japón, esta vinculada a que en 1987 Estados Unidos se transformó en el principal deudor de ese país. La situación de acreedor-deudor volvió a los dos países dependientes uno del otro. Esta posición es peligrosa para Estados Unidos, ya que Japón puede utilizar dicha posición como un arma de presión, en sus relaciones económicas. En este sentido, las disputas comerciales entre los dos países han llegado a un nivel, en el que las soluciones deben tomarse de manera cautelosa, esto con el propósito de evitar represalias en ambos bandos.

Si bien Estados Unidos y sus aliados de Occidente no concordaron con sus asuntos económicos y monetarios, durante la mayor parte de los ochenta, a finales de 1987 estrecharon sus relaciones cuando el shock bursátil preocupó a los inversionistas y exportadores nacionales y extranjeros por igual.

No obstante, las premoniciones sombrías de algunos economistas, el shock bursátil de octubre de 1987 no parece haber afectado en forma negativa, el desempeño económico de Estados Unidos. Los temores respecto a una recesión surgidos en las semanas posteriores han sido remplazados, más bien, por cierta preocupación por un sobrecalentamiento de su economía. Los observadores consideran que la economía de Estados Unidos está creciendo demasiado rápido, particularmente a partir de los 3 primeros meses de 1988. Los gastos al consumidor se elevaron, después de una pausa a fines de 1987, en el primer trimestre de 1988 en 3.8%; el PIB se incrementó en 2.3% (tasa anual); el desempleo descendió de 5.6% en marzo de 1988 a 5.4% en abril de 1988, el nivel más bajo en catorce años. Se considera que la inyección de nuevos fondos a la economía, por parte de la Reserva Federal evitó que el crack de 1987 tuviera un desenlace recesivo.

A partir de 1988, una política monetaria demasiado rígida podría ocasionar una recesión, desde luego, pero una actitud demasiado complaciente por parte de la Reserva Federal, puede incrementar las presiones inflacionarias y ocasionar un debilitamiento adicional del dólar. La Reserva Federal espera contener la inflación a través de una elevación modesta de las tasas de interés.

Sin embargo, no puede descartarse la posibilidad de que un deterioro en la balanza comercial ocasione una nueva caída del dólar, un repunte inflacionario, una alza considerable de las tasas de

interés, y, finalmente, una recesión. Adicionalmente, la evolución de la economía estadounidense se verá grandemente influenciada por el segundo shock bursátil de octubre de 1989.

Hasta marzo de 1988, el déficit comercial fue de \$ 9.7 mil millones, que significó una reducción de 30% comparada con febrero del mismo año, cuando el déficit fue de \$ 13.8 mil millones. El déficit mensual con Japón sigue siendo inamovible: \$ 4.5 mil millones de dólares. Se pronostica que el déficit comercial seguirá reduciéndose, pero de una manera muy paulatina. La verdad es que la economía estadounidense no tiene la capacidad para elevar sustancialmente sus exportaciones o satisfacer la demanda interna.

Muchas empresas pretenden remediar la situación a través de fuertes inversiones, pero la mitad de las máquinas-herramientas requeridas provienen del extranjero. La importación de estos bienes de capital fortalecerá la base industrial de Estados Unidos, pero a corto plazo puede agravar el déficit comercial.

Durante la década de los ochenta, Estados Unidos promulgó dos importantes Leyes de Comercio, a fin de intentar una recuperación y mayor desarrollo de su comercio exterior. La primera de ellas, fue firmada por el Presidente Reagan el 30 de octubre de 1984. Esta Ley está formada por una serie de distintas disposiciones, destinadas a proteger la industria estadounidense. Sin embargo, se dejó fuera algunos conceptos y elementos controvertidos (recursos naturales y el dumping de encadenamiento descendente),²⁰ que hubieran favorecido la aparición de fuertes irritaciones entre Estados Unidos y sus contrapartes comerciales.

Entre las disposiciones más importantes destacan, las referentes al comercio y la inversión internacional (título III); comercio con Israel (título IV), renovación del SGP (título V); acero (título VIII), y, comercio de vinos.

Asimismo, sobresale la incorporación, en dicha legislación, de tres conceptos: el de comercio internacional de servicios, el de inversión, y el relacionado con las industrias de alta tecnología; también, contiene un criterio sobre reciprocidad.

Al igual que sus leyes antecesoras, la de 1984 está dirigida a salvaguardar a sus industrias, mediante distintos mecanismos. Entre estos destacan, el título III, relacionado con la mayor capacidad otorgada al Presidente, para identificar y analizar las barreras y restricciones al comercio, y a la inversión de Estados Unidos. Así como, para adoptar las medidas correctivas pertinentes. También dicha sección, pretende lograr mayores ventajas competitivas para las exportaciones estadounidenses, exigiendo oportunidades "sustancialmente equivalentes" a las otorgadas por ese país.

Sobre acuerdos bilaterales, otorga autoridad al Presidente para realizar esa actividad, a fin de reducir o eliminar aranceles y barreras no arancelarias, exclusivamente con Canadá e Israel.

²⁰ Es decir, la importación de productos que llevan materiales que fueron vendidos a un precio menor, que sus precios de mercado interno o sus costos de producción.

En su título V sobre el SGP, la legislación concede autorización para renovar este sistema, únicamente hasta julio de 1993. Continuará aplicando el concepto de graduación, sobre determinados productos. Y, por primera vez, se le otorga al Presidente la facultad de suspender completamente los límites de necesidad competitiva, en caso de productos específicos. El SGP renovado dió mayor preferencia y mayores ventajas a los beneficiarios que ofrezcan acceso comercial adecuado a las exportaciones de Estados Unidos, protejan los derechos de propiedad intelectual, eliminen las prácticas de inversión que distorsionan el comercio estadounidense.

Por su parte, la nueva Ley de Comercio y Competitividad de 1988 es probablemente, la reforma más completa de la política comercial estadounidense. Esta Ley tiene como objetivo principal permitir al Ejecutivo actuar, en contra de los países que utilizan barreras comerciales "injustificadas", y que obstaculizan las exportaciones estadounidenses. Antes de cualquier acción que decida emprender el Presidente, primero debe tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional.

La Ley también obliga a la Casa Blanca a iniciar investigaciones en contra de países que, en su opinión, mantienen numerosas y persistentes barreras comerciales. El Presidente además está autorizado a adoptar represalias en contra de una amplia gama de importaciones de tales países.

La Ley específica que si el Ejecutivo determina que una o más barreras arancelarias o restricciones de cualquier tipo a la importación, aplicada por cualquier país, lesionan o restringen su comercio exterior, podrá establecer negociaciones bilaterales para adoptar un acuerdo comercial, antes del 1o de junio de 1993.

La nueva Ley establece que la Comisión de Comercio Internacional y otras agencias federales, pueden hacer recomendaciones al Ejecutivo, en materia de política comercial y negociaciones. Al realizar estas opiniones, deberán tener en cuenta: las condiciones, causas y efectos relacionados con la competitividad, entre las industrias extranjeras y las domésticas que producen los bienes o servicios en disputa; los resultados del análisis sobre la producción, el comercio y el consumo de cada producto o servicio involucrado, en especial lo relativo al empleo, la productividad y las ganancias; y la elaboración de estudios especiales de mercado en relación con las manufacturas, agricultura, minería, pesca, servicios, propiedad intelectual, entre otros.

La Ley presenta en su sección 1301, una parte clave a los intereses proteccionistas del Congreso. Se considera que si el representante comercial de Estados Unidos determina que, los derechos estadounidenses bajo cualquier acuerdo comercial están siendo obstaculizados o negados, entonces, siguiendo las indicaciones del Ejecutivo aplicará cualquier acción, medida o disposición para asegurar los derechos u obtener la eliminación de las acciones negativas, en favor del comercio exterior de Estados Unidos.

Esta representa una política eminentemente relatoria. Con dicha disposición, se pretende obligar a cualquier país a atender toda queja que Estados Unidos eleve, respecto a cualquier acción que considere

contraria a su comercio exterior, a efecto de obtener una compensación. Se estima que la sección 1301 es una de las que potencialmente podrían causar más daños, dado su carácter unilateral.

La Ley contiene disposiciones de interpretación unilateral que podrían ser utilizadas con fines discriminatorios y proteccionistas. El comercio bilateral de Estados Unidos con otros países podrá ser afectado en áreas como: propiedad intelectual; inversión extranjera; subsidios domésticos por recursos naturales; programas de desarrollo sectorial; salvaguardias para productos precederos; modificaciones reglamentarias a subsidios y dumping; y, represalias por afectación de intereses comerciales estadounidenses.

Toda la legislación comercial es propia del Congreso de Estados Unidos. El Ejecutivo se ha visto limitado en muchas ocasiones para negociar acuerdos multilaterales y bilaterales, con otros países por los plazos que se han fijado para llevar a cabo estas negociaciones. Existe efectivamente en Estados Unidos un control del Congreso sobre el Ejecutivo, en diversos campos de acción, incluyendo la política comercial. El Ejecutivo puede intentar llevar a cabo una política propia, pero ésta se ve frecuentemente condicionada por el hecho de que el Congreso se ha reservado un papel rector, en materia de comercio exterior. Es por ello que las apelaciones a la buena voluntad del Ejecutivo, no necesariamente se traducen en beneficios para el interesado, porque no toman en cuenta la situación que prevalece.

El paquete legislativo está plagado, además, de medidas proteccionistas que benefician claramente a industrias y empresas específicas. La Ley está dirigida principalmente en contra de Japón, pero no queda la menor duda que el desarrollo del comercio internacional puede verse afectado por dicha medida, sin que el déficit comercial de Estados Unidos se reduzca de manera significativa. Las perspectivas de crecimiento de Estados Unidos también pueden perjudicarse.

Por otra parte, el representante comercial de Estados Unidos está autorizado para detectar prácticas desleales en el comercio internacional e iniciar acciones en contra de los responsables. Estas cláusulas recuerdan, en mucho a la Ley Smoot-Hawley de triste memoria.

Entre los productos que se encuentran afectados destacan el jugo de naranja importado, la carne, el atún enlatado, la cerámica, los cacahuates. Igualmente contiene acuerdos de restricción voluntaria para las importaciones de automóviles, productos siderúrgicos, entre otros. Las principales preocupaciones también están centradas en las barreras no arancelarias: cuotas, restricciones voluntarias a la exportación, investigaciones de "dumping" y otras prácticas desleales, según la opinión de Estados Unidos.

Los exportadores estadounidenses no desean una guerra comercial y se oponen a los aspectos más proteccionistas de la nueva Ley. Los defensores del comercio libre conservan su influencia, y están en posibilidad de presionar en contra de una aplicación demasiado rigurosa de la legislación. No obstante, los problemas crónicos experimentados por la balanza comercial, las exportaciones de Estados Unidos son más afortunadas en la actualidad. La flexibilidad mostrada

recientemente por Japón, con relación a las exportaciones estadounidenses de carne de bovino y cítricos a su país es una indicación, de que todavía son posibles entendimientos que beneficien al comercio internacional.

Así pues, la Ley Comercial de 1988, con todo y sus cláusulas proteccionistas, no solucionará mediano y largo plazos los problemas estructurales en el comercio de Estados Unidos. Por otro lado, se ha vaticinado que una Administración Demócrata puede adoptar una postura comercial de corte más proteccionista. Cabe señalar que, una actitud de esta naturaleza ocasionaría más perjuicios que beneficios.

4.2.1 Estados Unidos y su relación con el GATT

Al igual que Estados Unidos ha reforzado sus instrumentos proteccionistas no arancelarios en la medida que sus problemas económicos se han agudizado, del mismo modo su relación con el GATT ha variado considerablemente y en una forma más pronunciada que durante los setenta. Y si bien Estados Unidos no rechaza de manera formal al GATT, continuamente hace reclamos acerca de la forma inadecuada como maneja los problemas de comercio, sobre la obsolescencia de sus normas, sobre su poca cobertura, o bien sobre su incapacidad para reconciliar las diferencias entre los distintos países.

Conforme a la visión de Estados Unidos, la tendencia del GATT en los ochenta es más bien hacia una fragmentación y no a una integración.³⁰ En realidad, para este país se ha vuelto más difícil manejar el sistema de comercio internacional, en la medida que encuentra más objeciones para hacer valer sus propuestas y necesidades, frente a los intereses del resto de países sobre todo los de mayor peso miembros del GATT.

Tradicionalmente invoca al GATT y a sus negociaciones comerciales cuando un asunto le es de importancia, y pugna por una reestructuración o modificación del sistema de comercio en favor de sus intereses. Según una opinión muy generalizada de representantes oficiales estadounidenses, su economía ha crecido y cambiado a través del tiempo, pero que el GATT hace frente a los complejos problemas de comercio en los ochenta con una maquinaria creada hace cuarenta años. "Hacer frente a los problemas de comercio, con esa obsoleta institución es como tratar de tocar un disco compacto en un viejo fonógrafo de 78 rpm."³¹

Para Estados Unidos el GATT, visto como un sistema jurídico, es sólo un panel temporal y no una organización internacional. En la década de los ochenta han existido muchas quejas por parte de Estados Unidos sobre el funcionamiento del GATT. Especialmente respecto a que otras naciones han roto sus reglas, y que éste actúa sin efectividad para hacer cumplir sus disposiciones.

³⁰ C. Michael Aho y Jonathan David Aronson, TRADE TALKS. AMERICAN BETTER LISTEN!, p. 17

³¹ Don Boker, OP. CIT., p. 100

Estas violaciones se refieren a los procedimientos del GATT, pero existen quejas adicionales sobre su mecanismo de resolución de disputas. Particularmente, alega una lentitud en la resolución de disputas y respecto a que el GATT usualmente fracasa en decidir quienes tienen o no la razón. También argumentan que no se imponen sanciones, y que cuando se llega a una resolución éstas son burladas o ignoradas.

Cabe señalar sobre este punto que es paradójico escuchar una opinión de esta naturaleza, cuando Estados Unidos es el país que ha violado en innumerables ocasiones las leyes del GATT, sin importar cuanto afecten a los demás países.

En realidad, los países miembros del GATT interpretan los derechos y obligaciones en una situación determinada, y como resultado pueden incluso autorizar a un país a tomar contramedidas, en el caso de que otra política del mismo país haya negado el valor de la resolución anterior. También, las reglas del GATT permiten cierto tipo de medidas unilaterales, por ejemplo cuando existe un dumping o un subsidio, y brinda la oportunidad de demostrar cierto grado de daño. "Pero el GATT por sí mismo no es un sistema jurídico, no es un cuerpo de ejecución."⁹²

Por otra parte, el GATT tampoco es una Corte. Es más bien un sistema de derechos y obligaciones, por cierto nada balanceados, que además conjunta una serie de acuerdos de comercio, sobre materias generales y específicas, basados en el derecho de cada país a negociar o no con otros países. Si cualquier país actúa de manera contraria a esos acuerdos, el GATT prevé la renegociación de las obligaciones y procedimientos anteriormente acordados.

Por otra parte, según un argumento de Estados Unidos por varios años, a menudo, se trató al GATT con deferencia haciendo concesiones económicas, o ignorando las prácticas de comercio que violan las leyes y espíritu del GATT. Pero, en la década de los ochenta, el clima económico cambió y así también la actitud y posición negociadora frente al GATT. Afirman que el clima político dentro de su país es cada vez menos tolerante a las soluciones multilaterales. Por ello, en cada oportunidad un número mayor de líderes obreros y empresariales denuncian al GATT, con llamamientos para "volverse más duros" con sus socios comerciales sobre un "campo de juego igual", es decir bajo el concepto de reciprocidad.⁹³

Otra queja común es acerca de que los Gobiernos implementan restricciones al comercio, casi siempre fuera del esquema del art. XIX o también llamada cláusula de salvaguardia. Por lo tanto, se reclama que el GATT está decrepito y debe ser reemplazado o reparado. En realidad, los países verdaderamente afectados por tales restricciones, raramente invocan sus derechos conforme al art. XIX o XXIII, que disponen de acciones compensatorias o en venganza cuando las autoricen los miembros del GATT.

⁹² Harold B. Malgren, "Threats to the Multilateral System", en Trade POLICY IN THE 1980'S, p. 109

⁹³ Don Baker, OP. CIT., p. 113

Ya durante las negociaciones multilaterales de los años setenta, fue considerada la posibilidad de negociar un Código de Salvaguardia, en apariencia para disciplinar multilateralmente las disposiciones sobre la materia. Pero, la verdadera finalidad ha sido intentar relacionar esas medidas a las acciones nacionales y, de esta manera proteger a ciertos sectores en problemas. Así por ejemplo, se exigió que las acciones de salvaguardia fueran tomadas sobre una base selectiva. Esto, por su puesto, demeritaría su principio básico de no discriminación.

La política estadounidense tiene hacia el GATT varios objetivos a corto y largo plazos que "determinarán si el sistema avanza y afronta las nuevas cuestiones, creadas por el estado actual del sistema de comercio mundial, o si empieza a perder validez y hemos de explorar otras opciones."⁸⁴

A corto plazo, una de las tareas más importantes para Estados Unidos es reestructurar, fortalecer y expandir el sistema del GATT, a fin de afrontar los nuevos problemas de comercio en surgimiento al interior de su país y, de esta manera, darle un funcionamiento "apropiado" a esos intereses. Si bien Estados Unidos se muestra profundamente inconforme con el funcionamiento del GATT porque no da respuesta a sus necesidades inmediatas, formalmente no existe un rompimiento definitivo con éste. Su alternativa más viable ha sido posponer su reforma pues, frente a su situación actual de menor poder económico y mayor poder económico de otras naciones, tratar de lanzar un nuevo organismo le sería poco favorable. Por ello, no ha tenido otro remedio que tratar de seguir empleándolo como arma de presión.

Derivado de este objetivo central es que resultan sus objetivos colaterales: Uno de los temas de alta prioridad está relacionado con el procedimiento de disputas. Su objetivo concreto consiste en reforzar el mecanismo de ajuste de disputas a fin de hacer más obligatorio el cumplimiento de sus dictámenes. La mayor preocupación de este país es que no se cumpla con las recomendaciones emitidas. El procedimiento de disputas consiste en que cuando un país presenta una querrela contra otro, por la aparente violación a una norma del GATT, el caso es turnado a un grupo de peritos. Este grupo emitirá un juicio recomendatorio para resolver el conflicto, pero ante la posición negociadora debilitada de Estados Unidos teme de manera particular que el país que pierda el juicio simplemente no ejecute la recomendación emitida.

Un segundo asunto que le interesa a Estados Unidos es fortalecer la aplicación del GATT, respecto al comercio agrícola. Según las perspectivas estadounidenses, el fortalecimiento de la agricultura equivale a diseñar un conjunto de reglas, para "imponer" disciplina en esta materia. Dado que ese país exporta un gran porcentaje de su producción agrícola es obvio que tiene mucho en juego, pues de lograr su regulación le aportaría grandes beneficios.

⁸⁴ Jan Tumlir, Anne Krueger y Robert Lighthizer, "La competencia en un mundo cambiante: tres opiniones", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, núm. 48, 1984, p. 21

Otro objetivo a corto plazo es modificar las medidas de salvaguardia, contenidas en el art. XIX del GATT. Las medidas de salvaguardia tienden a proteger la industria nacional de la competencia en los casos que ésta es lesiva. El propósito de Estados Unidos es lograr que esas medidas sean notificadas en todos los casos, además abogan para que las salvaguardias sean temporales y no permanentes, "para minimizar sus efectos distorsionadores sobre el sistema."⁹⁵

También Estados Unidos tiene por objetivo incrementar el "diálogo" entre los países desarrollados y en desarrollo, para "reglamentar" sus relaciones. Desde la Ley de Comercio de 1974 ha estado profundamente interesado, en extender su principio de "graduación" a un número mayor de países en desarrollo, cuya mayor competitividad en el comercio internacional pone en peligro a ciertos de sus sectores de exportación. También desea que los países en desarrollo más avanzados se comprometan a reducir sus niveles de protección.

Ante sus mayores dificultades para dominar los procedimientos del GATT y las negociaciones multilaterales busca incesantemente mantener su libertad de acción, para tratar los asuntos dentro del GATT mediante distintos métodos. O bien ha tratado de resolverlos entre sus propios socios en forma privada; o también ha resuelto sus problemas con terceros sin la crítica de otros.

Otras veces ignora las decisiones del GATT cuando se contraponen a sus intereses y abusa de sus procedimientos al llevar quejas ambiguas y pobremente sostenidas. Esta actitud refuerza su tendencia a utilizar al GATT de manera selectiva, y como un instrumento de su política nacional. El hecho está en que cuando tales quejas fallan, entonces el Gobierno estadounidense argumenta que el GATT es el que ha fracasado, y lo utiliza para justificar sus acciones unilaterales posteriores. El problema real radica en que el fracaso no es del GATT, sino de la negociación deficientemente llevada, y a que no se logran acuerdos.

Por otra parte, el hecho de que Estados Unidos y sus principales socios comerciales resuelvan sus dificultades de manera privada y vayan al GATT con posiciones y políticas previamente acordadas que afectan a otros países, disminuye la confianza de éstos sobre la efectividad del sistema del GATT.

El interés de Estados Unidos para extender el "manejo" de las actividades del GATT, ha resultado generalmente en Comités indebidamente largos, que por esta misma razón pierden su habilidad para actuar.

Existen todavía otros factores generadores de los cambios en la efectividad y relevancia del GATT. Como los relacionados con los conflictos entre Estados Unidos y los países en desarrollo. Entre estos los más notables son: la decisión de limitar la aplicación de los Códigos sobre barreras no arancelarias sólo a los signatarios, en contraposición del art. I del GATT. También por la reciente tendencia a someter a un proceso de graduación a los países en desarrollo,

⁹⁵ Jon Tumlin, *EL AL., OP. CIT.*, p. 24

especialmente a los NIC'S. Estos son algunos pobres ejemplos de una larga serie de acciones que, restringen la libertad de acción de los países en desarrollo para actuar en la consecución de sus políticas de desarrollo regional. La actitud de Estados Unidos para escoger y decidir cuando y como aplica las leyes del GATT, o cuando optar por soluciones alternativas fuera del GATT; así como, su tendencia a coaccionar a otras naciones para que actúen de cierta manera, o bien fuera de este esquema multilateral, crea un clima de inconformidad entre otros países que ven coartada su libertad de acción.

También, las prácticas discriminatorias mediante acuerdos especiales basadas en cuestiones de seguridad regional o histórica, tienden a reducir la efectividad del sistema del GATT. De este caso son ejemplo, la propuesta de la Cuenca del Caribe, el Convenio con Canadá, entre otros.

Las definiciones unilaterales de Estados Unidos sobre ciertos temas, como el de los subsidios, y sobre cuando estos subsidios tienen efectos significativos sobre el comercio, producen consecuencias desfavorables sobre la adecuación de las reglas. Los anteriores son algunos ejemplos de los importantes cambios políticos y de procedimiento que han menguado la viabilidad y efectividad del GATT.

Respecto a sus objetivos a largo plazo, la principal inquietud se centra en la cobertura del GATT. Consideran que ésta es limitada no tanto en términos de países adheridos, sino respecto a las materias negociadas. En este aspecto, la proposición concreta de Estados Unidos es extender las disciplinas del GATT, hacia sus áreas de mayor importancia como servicios, alta tecnología, inversiones y propiedad intelectual (la protección de patentes, derechos de autor y marcas registradas).

De singular importancia resulta para Estados Unidos, como objetivo a largo plazo, depender cada vez menos de las grandes negociaciones comerciales multilaterales, y tratar de compensar o complementar éstas con diversas negociaciones bilaterales, regionales y "plurilaterales". Este último concepto se refiere a las negociaciones con la intervención de varias naciones, o en otra palabras multilaterales pero fuera del GATT.³⁶

Sobre este aspecto debe entenderse que, por una parte, Estados Unidos continuará insistiendo "lo más posible" por soluciones multilaterales, pero al mismo tiempo tratará de avanzar más sobre una base pluralista o bilateral.³⁷ Por ejemplo, ha insistido con frecuencia en la formación de una Asociación del Sureste Asiático; también de una Zona de Libre Comercio de América del Norte, entre México, Canadá y Estados Unidos; y, de una Cuenca del Caribe. También hay que mencionar los Acuerdos bilaterales entre Israel y Canadá. "Estos esfuerzos han logrado la reducción de una serie de barreras desde hace uno o dos años, y tenemos la intención de continuar estos empeños bilaterales donde quiera que las industrias de Estados Unidos estén en juego. Y,

³⁶ Geza Feketeleky, "Negociaciones comerciales los próximos años", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, P. 58

³⁷ IBIDEM

donde contemos con los medios necesarios para persuadir a otros países de que modifiquen sus medidas sobre importaciones."⁹⁸

Así también, han considerado la posibilidad de instituir un nuevo tipo de convenio, por ellos llamados como convenios tipo "GATT implementado" entre países de la "misma mentalidad". Se define a dichos convenios como aquellos que dispongan de un mayor grado de liberación o disciplina internacional entre algunos países miembros del GATT.

Por otra parte, si bien Estados Unidos no dispone de un proyecto concreto para una organización alternativa o que sustituya al GATT, existen ciertas referencias acerca de un Super GATT. En el pasado Estados Unidos estuvo interesado en incorporar al mayor número de países a aquella organización pero en la década de los ochenta esta situación dificulta avanzar en la implantación de sus proyectos, debido a que para este país es muy problemático conciliar los intereses de todos los países. Por este motivo, le es de suma importancia negociar de manera ágil con un número de países mucho más pequeño a fin de conseguir, como ellos dicen, un mayor grado de liberación o reglas de comercio internacional más firmes. Esta función sería desempeñada por el Super GATT de forma paralela al GATT.

A corto y largo plazo, los puntos anteriormente descritos constituyen sus principales objetivos hacia el GATT; sin embargo, existe aun un gran número de temas que son de su interés.

Uno de ellos está relacionado con los textiles y ropa. El deseo expreso de ese país es incluir este tema dentro de la estructura del GATT, además de que continuaría funcionando mediante el Acuerdo Multifibras.

Otra cuestión está conectada con la aplicación de las reglas del GATT a los países de economía centralmente planificada, porque en su opinión la estructura del GATT no está bien equipada para enfrentar con esos países. Aunque consideran que esta tarea no podrá realizarse hasta que el GATT pueda considerarse como una efectiva organización de comercio.

El problema concreto de Estados Unidos con el GATT es que éste "no puede hablar o actuar con la autoridad de los líderes mundiales, (es decir, en nombre de Estados Unidos). Las reuniones son celebradas a nivel Ministerial y los representantes permanentes son quienes deben opinar sobre cada decisión. El proceso involucra prolongadas negociaciones, generalmente se requiere de un consenso, y no existe un poder de aplicación para asegurar el cumplimiento de las normas."⁹⁹

⁹⁸ Geza Feketeleky, OP. CIT., p. 62
⁹⁹ Don Baker, OP. CIT., p. 206

5. PERSPECTIVAS

El deteriorado ambiente comercial y económico internacional, las crecientes dificultades económicas de Estados Unidos, así como su tradicional actitud, conjuntamente con otros países desarrollados, para transgredir las normas del GATT, han llevado a este último a sus 42 años de creación a una aguda crisis. Dicha situación incluso pone en peligro la propia existencia del GATT, y cuyas perspectivas inmediatas no son muy halagueñas. La década venidera será decisiva para determinar el futuro del GATT, así como de otras organizaciones internacionales, tales como el FMI y el BIRF, con quienes Estados Unidos se muestra también crecientemente insatisfecho.

El futuro del GATT estará determinado en gran medida por los resultados que se obtengan en la Ronda Uruguay. Estas negociaciones también constituyen una oportunidad para enfrentar las tendencias proteccionistas y tratar de ponerles remedio.

Sin embargo, estas tareas tal vez no sean muy sencillas, pues desde el proceso de preparación de la Ronda Uruguay se puso de manifiesto las diferencias que sobre sus objetivos tienen sus diversos participantes. Estas discrepancias se hicieron patentes no únicamente entre los países desarrollados, sino también en el seno de los países en desarrollo. Especialmente, las diferencias resultaron respecto a las apreciaciones en torno a los temas que debían incluirse en la agenda definitiva de negociación de la Ronda Uruguay.

Las conversaciones preparatorias a la Ronda Uruguay, e incluso las primeras pláticas después de su lanzamiento en 1986, han sido duras y se ha llegado a acuerdos de último minuto, especialmente frente a la presión de Estados Unidos. Dicho país con todo y su poder económico y de negociación debilitado, logró imponer un gran número de sus propuestas dentro de la agenda de la Ronda Uruguay.

Esta Ronda tiene como objetivo "reforzar" las reglas del GATT en sus áreas tradicionales, especialmente en la agricultura; así como también, mejorar sus poderes de aplicación y ampliar su ámbito a áreas no tradicionales, como la de servicios, entre otras. Particular atención fue dada a la modificación de las reglas de comercio; también se ha planteado reformar la participación Ministerial, mejorar el procedimiento de disputas y dar mayor independencia a la Secretaría del GATT, especialmente en la revisión y análisis de la política de comercio exterior de los países.

Sin lugar a dudas, el comercio de servicios y los aspectos relacionados con la inversión extranjera son dos temas, que por su recién incorporación serán los más discutidos. Respecto a los servicios sólo quedaron excluidas algunas de sus áreas, suprimiéndose de las negociaciones ciertos servicios como los de telecomunicaciones y navieros.

Los países en desarrollo han adoptado una posición defensiva respecto a la ampliación de la competencia del GATT en el ámbito de los servicios. Argumentan que esa materia recae exclusivamente en su ámbito interno, por estar estrechamente vinculada con sus estrategias de desarrollo; y, que en consecuencia no es conveniente aplicar los principios del GATT. Esta posición está totalmente justificada en la

medida que especialmente Estados Unidos es el mayor exportador de ese comercio, en tanto para los países en desarrollo es un comercio crecientemente deficitario. Y, si estas actividades están vinculadas con sus estrategias de desarrollo, es absurdo pensar que dichas negociaciones se llavarán a cabo sin grandes dificultades, y más aun que pudieran tener éxito absoluto. Además, es importante mencionar que el comercio en servicios es extremadamente amplio, y por lo mismo existen problemas para aplicar criterios claros para interpretarlo.

El hecho de que Estados Unidos promueva el desarrollo de las negociaciones dentro del GATT, orientadas a eliminar o reducir los obstáculos al comercio, deriva de su convencimiento de los beneficios que le redituará un régimen de esa naturaleza. No puede descartarse que la presión de Estados Unidos para incluir los servicios, esté relacionado con un interés para lograr mayor penetración en el sector financiero y de telecomunicaciones de los países, entre otros. Igualmente, puede tratarse de un intento para colocar sus inversiones en los mercados de los países miembros del GATT. De esta manera, facilita de sobremodera a Estados Unidos lograr ese intercambio bajo los auspicios del GATT y no mediante acuerdos bilaterales.

En términos generales, en su mayoría los países en desarrollo muestran poco interés en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Incluso, algunos países como la India y Brasil se opusieron inicialmente a la realización de dichas negociaciones. Los objetivos de los principales países en desarrollo están centrados, de manera preponderante, en resolver sus problemas de endeudamiento, en negociaciones paralelas a estas conversaciones comerciales. También, la indiferencia de los países en desarrollo hacia estas conversaciones se debe a que sus posibilidades para obtener algún beneficio es muy reducido, particularmente en los sectores textil y del acero donde tienen ventajas comparativas para producirlos. Por otro lado, a pesar de que en la Ronda Uruguay conforman un grupo prominente, éste no está unificado, y se percibe ciertamente difícil lograr esa unificación, que tanto necesitan, en la medida que persistan sus dispares intereses: Singapur de economía orientada a la exportación tiene poco en común con los problemas de endeudamiento de Brasil o la pobreza de Lesotho, y así sucesivamente.

De igual manera, la desconfianza, de los países en desarrollo, en las negociaciones de la Ronda Uruguay tiene mucho que ver con la ineficiencia del GATT, para superar sus limitaciones que le han impedido servir satisfactoriamente a los intereses de estos países. Por el contrario son presionados para reducir sus barreras a la importación de mercancías, servicios e inversión extranjera directa, y de no hacerlo así son amenazados con cerrarles los mercados extranjeros para sus exportaciones. Estos países también han debido aceptar el principio de que deben pagar con concesiones, las concesiones que reciban.

Si bien la Ronda Uruguay conjunta a un número importante de países y docenas de cuestiones, las negociaciones podrán desarrollarse con éxito en la medida que se obtenga el consenso de unos pocos participantes clave.

A nivel de la CEE, el tema que más le preocupa es solucionar sus problemas de empleo, cuya resolución depende de que sus países miembros logren transformar sus legislaciones nacionales, que imponen altos costos salariales y estimulan su demanda interna. Tal vez, las políticas comerciales no le sean prioritarias para lograr las reformas que persiguen al interior de sus países comunitarios, pero indiscutiblemente le favorecerían. Estas negociaciones pueden abrir también nuevas e importantes oportunidades de exportación para las empresas europeas. Igualmente, la CEE necesita tratar de dar solución a sus fricciones comerciales con Estados Unidos, en varias áreas importantes como la del acero y la agricultura, donde interviene los asuntos de subsidios permisibles.

Japón goza del éxito de una política de crecimiento, comandada por las exportaciones, gracias a la cual ha obtenido considerables superávits comerciales con sus más importantes socios. Estos superávits lejos de ser el producto de una oleada proteccionista, muy por el contrario de lo que se piensa, es el reflejo de su elevada tasa de ahorro, su déficit fiscal moderado y la existencia de un número importante de mercados en los cuales coloca sus productos. A pesar de que Japón apoyó el llamamiento de la Cumbre de Bonn para una nueva ronda de negociaciones comerciales, se muestra paciente respecto al término y resultado de ésta. Los principales objetivos de Japón para la Ronda Uruguay consisten en revertir la tendencia de la erosión de las reglas del GATT; atender especialmente el asunto de las salvaguardias; mejorar las perspectivas de comercio de los países en desarrollo con problemas de endeudamiento; reformar al GATT, especialmente el procedimiento de disputas, con el propósito de poder afrontar los problemas de la década de los noventa; y, dar una mayor participación a los países en desarrollo en los Códigos de la Ronda Tokio. Estados Unidos considera como un punto clave en la agenda de comercio, lograr la apertura del mercado japonés, reajustar su floreciente mercado y reducir su superávit. Ceder a estos propósitos, le redituaría a Japón la posibilidad de evitar una nueva oleada de barreras no arancelarias a sus exportaciones, pero antes que ello suceda, seguramente, podrá mediante otros mecanismos menos comprometedoros solventar las restricciones comerciales.

Por su parte, Estados Unidos enfrenta duros desafíos en la década de los noventa. El Presidente Bush debe intentar una fórmula atractiva para idear un conjunto de nuevas medidas, para hacer frente a sus dificultades a largo plazo y a las condiciones cambiantes en el mundo. Los años noventa serán, sin lugar a dudas, una época de cambios para este país. El dilema fiscal y comercial debe ser resuelto y la inestabilidad del dólar debe cesar. Estos requerirá una política radical y decidida para resolver esos problemas ya crónicos. Los impuestos deben aumentar, más que los niveles de Reagan; pero, son igualmente necesarios mayores cortes al presupuesto militar. Las perspectivas de un rompimiento de los acuerdos monetarios y de comercio mundial constituyen una real amenaza que no puede ser ignorada, particularmente cuando Estados Unidos, en cierta medida, es responsable de los desordenes actuales en esos terrenos. También, las disputas económicas se están convirtiendo en un elemento significativo de las relaciones de Estados Unidos con Europa y Japón.

Naturalmente, en las negociaciones de la Ronda Uruguay el enfoque estadounidense estará matizado por su entorno macroeconómico. Así, en la agenda de las negociaciones destacan las materias sobre las que Estados Unidos es un fuerte exportador que son los servicios, la propiedad intelectual, los productos de alta tecnología y la agricultura. Por otra parte, tratará de adelantar para sí la aplicación de concesiones, con los países con los que mantiene déficit comercial, principalmente. Será de especial interés lograr que Japón inicie estas concesiones, en materia de barreras no arancelarias, en telecomunicaciones, semiconductores, fármacos, productos de madera y papel, fundamentalmente. Asimismo, intentará implementar una estrategia de equidad, es decir lograr mayores disciplinas en materia de subsidios, un código sobre falsificación comercial, normas mínimas de seguridad laboral y concesiones recíprocas de los NIC'S, entre otros.

A pesar de los tan distintos intereses que deberá conciliar el GATT, sus conversaciones pueden llegar a tener éxito en la medida que se logren acuerdos en un marco de cooperación entre países. Sólo de esta forma será posible obtener un mayor crecimiento y disciplina internacional.

Si bien ningún país sacrificará sus perspectivas de crecimiento y sus objetivos de política de comercio exterior, a cambio de beneficios, poco sustanciales, de reglas de comercio más enérgicas, deben tener presente que las posibilidades de crecimiento nacional e internacional se verán perjudicadas si las reglas de comercio no son recondicionadas de acuerdo a las nuevas características de la economía mundial de los noventa.

Tanto los países desarrollados como en desarrollo coinciden en la necesidad de promover una serie de reformas al GATT, para que vuelva a desempeñar el dinámico papel que tuvo en las décadas anteriores. Pero esta vez las reformas deben hacerse sobre bases realmente equitativas, especialmente para los países en desarrollo quienes son los que menos han disfrutado de los beneficios emanados del GATT.

De persistir los problemas económicos mundiales socavarán aun más el crecimiento de los países desarrollados y en desarrollo, especialmente de estos últimos. Si bien las negociaciones de la Ronda Uruguay no constituyen la panacea de los problemas económicos mundiales, tampoco son un placebo. Estas conversaciones necesitan generar un interés político para iniciar y concluir las negociaciones con acuerdos significativos para todas las partes.

Otra de las soluciones a las tendencias neoproteccionistas de los países desarrollados estriba en que los miembros clave del GATT se comprometan mutuamente a reducir, sino es que a suspender, las restricciones al comercio de mercancías, con el propósito de desalentar nuevas barreras que violan el espíritu del GATT. Dichos acuerdos requieren ser adoptados dentro del marco de las negociaciones y beneficiar con ellos a todos los países.

CONCLUSIONES

Ante las nuevas modalidades y amplia variedad de medidas neoproteccionistas, el GATT no cuenta con los mecanismos operativos que sirvan para forzar a sus miembros para cumplir con sus resoluciones en la materia, tales como aquellas que dispone para hacer obligatorias las reducciones arancelarias.

Esto en virtud de que el GATT nunca fue concebido como una organizacion internacional, sino como un acuerdo temporal para reducir los aranceles, su estructura constitucional es débil, reducida y carece de los mecanismos legales suficientes para enfrentar satisfactoriamente materias distintas a las arancelarias.

A pesar de sus limitaciones, bajo el apoyo de Estados Unidos este acuerdo temporal sobrevivió como una pequeña institucion con gran influencia para actuar sobre las reducciones arancelarias. Y, aunque el GATT se ha mantenido como una institucion su autoridad ha disminuido, frente a las crecientes transgresiones a sus normas por parte de Estados Unidos, así como de otros importantes países desarrollados. Estas violaciones iniciaron con el caso de los textiles, desde entonces una gran variedad de restricciones neoproteccionistas, sobre un buen número de sectores y países, soslayan la efectividad y credibilidad del GATT, como instrumento de cooperacion de los intercambios mundiales de mercancías.

Los cambios estructurales en el comercio internacional indujeron cambios en la ventaja comparativa y competitividad de Estados Unidos. Ante este hecho este país recrudesció sus prácticas de protección, pero esta vez con amplias acciones neoproteccionistas. Dichas prácticas no sólo distorsionan la forma como funcionan los mercados, sino que alteran gravemente los términos de la competencia internacional e indiscutiblemente cambian la estructura de los mercados.

Cuando Estados Unidos aun era una potencia absoluta en el comercio internacional y necesitó menguar la competencia exterior en ciertos sectores, pudo legitimar las restricciones no arancelarias dentro del GATT en franca violación a sus normas, tal fue el caso del acuerdo multifibras. En cambio, a partir que ha disminuido su poder económico, el GATT le ha resultado inefectivo para enfrentar la competencia internacional. A pesar que logró introducir los Códigos sobre medidas no arancelarias dentro del GATT, con los que trató de regular las importaciones de sus competidores, éstos fueron poco exitosos para devolver a sus industrias la competitividad y recobrar sus mercados en el mundo. Más recientemente, dentro de la Ronda Uruguay ha encontrado grandes obstáculos para hacer prevalecer sus opiniones. Otro hecho que demuestra la pérdida de efectividad del GATT para Estados Unidos es su creciente tendencia al uso de acuerdos bilaterales y negociaciones privadas fuera del GATT, ante países con quienes mantiene un interés concreto en materia de comercio internacional, principalmente.

Frente a este hecho la pérdida de efectividad del GATT para Estados Unidos está en estrecha relación con la gradual erosión de la hegemonía estadounidense en materia de comercio, y en general en su ámbito económico. Sus acciones unilaterales son la antítesis de la cooperación multilateral, en una economía mundial altamente interdependiente.

Y, si bien el GATT permanece como el único instrumento de cooperación multilateral de comercio vigente, las prácticas sectoriales, los acuerdos bilaterales, así como las decisiones unilaterales lo han conducido a un severo deterioro. En la actualidad el GATT constituye un instrumento cargado de discriminaciones y de la aplicación condicional de la cláusula de la nación más favorecida.

A nivel global, todos los países de la comunidad internacional se encuentran afectados por las políticas neoproteccionistas, las cuales incluso afectan a los mismos países desarrollados, que son quienes las practican. Sin embargo, estas acciones y la erosión del GATT es especialmente penosa para los países en desarrollo, porque además de haber recibido tibiamente el trato especial y diferenciado que les corresponde, están sometidos en la actualidad a un trato claramente fuera del GATT, caracterizado por la discriminación, selectividad y graduación.

De esta manera, la nueva realidad existente presenta la necesidad, tal vez un poco idealista, no sólo de reformar al GATT sino elevarlo a la categoría de una verdadera organización internacional, para que aporte elementos que le permitan regular efectivamente las relaciones comerciales internacionales, y para aplicar soluciones a los problemas de comercio. Una condición básica para que esto suceda, consiste en que Estados Unidos y sus demás socios comerciales estén en la disposición de cooperar para lograr ajustes exitosos al GATT.

Ante todo es importante contener el avance del neoproteccionismo, y en vista que una reforma al GATT se antoja como una tarea de difícil realización y de larga duración, una alternativa a corto plazo consiste en crear compromisos a alto nivel para poner fin a este tipo de prácticas. Y, sobre todo es importante que los países desarrollados respeten las reglas del GATT, porque si las violaciones a las normas continúan acelerarán su fracaso.

Hasta que los Gobiernos de los países desarrollados pongan fin a su búsqueda nunca satisfecha de selectividad, soluciones sectoriales y excepciones bilaterales, considero que la actual erosión al sistema multilateral de comercio continuará.

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTOS

Barber, Edwin
UNA VISION DE LA FORMAS NO CONVENCIONALES DE COMERCIO EXTERIOR
Doc. Mimeografiado. México, febrero 1984.
25 p.

Comisión Económica para América Latina
RAGSOS GENERALES DEL NUEVO PROTECCIONISMO DE LOS PRINCIPALES
PAISES DESARROLLADOS
Doc. E/ CEPAL/ SEM. 2/ R2
Buenos Aires, Argentina, CEPAL, 16 de abril de 1982.
33 p.

Kopinsky, Taddeus C.
VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS FORMAS NO CONVENCIONALES DE
COMERCIO EXTERIOR DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LAS COMPANIAS
MULTINACIONALES
Doc. Mimeografiado, México, febrero 1984.
20 p.

Office of Industry of the United States
REFINED US AND CANADIAN SOFTWOOD EMPLOYMENT DATA
US, International Trade Commission, Washington, January 1986.
120 p.

Sistema Económico Latinoamericano
LA EVOLUCION DEL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL Y EL
CUMPLIMIENTO DE LA DECLARACION MINISTERIAL DEL GATT
Doc. SP/ CL/ X.O/ DT No. 12
Caracas, Consejo Latinoamericano, 22 de septiembre de 1984.
38 p.

UNCTAD
PAISES DESARROLLADOS: POLITICAS INDUSTRIALES Y PROTECCIONISMO
Doc. TD/ 230 Supp. 1 del 23 de abril de 1979.
Quito, UNCTAD, mayo 1979.
120 p.

REVISTAS

Alvarez, Gurza Eric. "El ingreso al GATT de los países en desarrollo: elementos jurídicos que deben tomarse en cuenta", COMERCIO EXTERIOR, vol. 29, núm. 2, México, febrero 1979, pp. 171-178

Bereuter, Doug. "Farm Trade: A US viewpoint", EUROPE, London, April 1986, pp. 10-16

Cervantes, González Eric. "La Reunión de Bretton Woods hace 40 años", BOLETIN DE ECONOMIA INTERNACIONAL, vol. XI, núm. 1, enero-marzo 1985, pp. 8-16

Departamento de Comercio de Estados Unidos. SURVEY OF CURRENT BUSINESS, Washington, septiembre 1979, pp. 1-60

Editorial. "The next four years", FOREIGN AFFAIRS, vol. 67, núm. 2, New York, Winter 1988/1989, pp. 1-9

Feketekuty, Geza. "Negociaciones comerciales: los próximos pasos", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, núm. 40, Washington, 1985, pp. 58-62

Fishlow, Albert; Carriere, Jean y Sekiguchi, Sueo. "El comercio como motor del crecimiento", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, núm. 38, Washington, 1982, pp. 13-20

Flit, Isaias. "La normalización técnica y el GATT", COMERCIO EXTERIOR, vol. 30, núm. 2, México, febrero 1980, pp. 56-162

García, Rizo Javier y Pérez, Juan Carlos. "La Cuenca del Pacífico: un polo de desarrollo mundial", BOLETIN DE ECONOMIA INTERNACIONAL, vol. XIII, núm. 1, México, enero-marzo 1987, pp. 44-53

Ghellingck, Elizabeth de. "La política industrial de la Comunidad Europea", COMERCIO EXTERIOR, vol. 35, núm. 7, México, julio 1985, pp. 665-671

Horn, Karen N. "La cambiante estructura financiera de los Estados Unidos", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, núm. 60, Washington, octubre-diciembre 1987, pp. 39-44

Hufbauer, G.C., Erb, Shelton J., y Star, H.P. "Los códigos del GATT y el principio incondicional de la nación más favorecida", INTEGRACION LATINOAMERICANA, año XVII, núm. 66, Argentina, marzo 1982, pp. 41-59

Jadish N., Bhagwati y Douglas A., Irwin. "The return of reciprocitarians US trade Policy Today", WORLD ECONOMY, vol. 10, núm. 2, United Kingdom, June 1987, pp. 109-130

Kebbschull, Dietrich. "Developing countries and protectionism", ECONOMICS, vol. 33, GERMANY, February 1986, pp. 6-20

Laird, Sam y Yeats, Alexander. "Barreras no arancelarias de países desarrollados, 1966-1986", FINANZAS Y DESARROLLO, vol. 26, núm. 1, New York, marzo 1989, pp. 9-13

Lawrence, Robert Z. y Litan, Robert E. "Por qué no conviene el proteccionismo", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, núm. 60, Washington, octubre-diciembre 1987, pp. 58-63

ONU. MONTHLY BULLETIN OF STATISTICS, vol. XL, núm. 8, New York, agosto 1986, pp. 1-301

Paiva, Abreu Marcelo de y Fritsch, Winston. "El concepto de "graduación" en los países en desarrollo: génesis y crítica a priori: evolución del caso de Brasil", ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVA LATINOAMERICANA, núm. 16, México, segundo semestre 1984, pp. 131-158

Peñaloza, Tomás. "La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979", COMERCIO EXTERIOR, vol. 30, núm 2, México, febrero 1979, pp. 123-132

Rioseco, Alberto. "Evolución jurídica e institucional del GATT", INTEGRACION LATINOAMERICANA, año XVII, núm. 67, Argentina, abril 1982, pp. 35-51

Rodríguez, Mendoza Miguel. "América Latina y la política comercial de Estados Unidos", ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVA LATINOAMERICANA, núm. 16, México, segundo semestre de 1984, pp. 69-101

Saint Phalle, Thibaut de. "Elaboración de las reglas internacionales de comercio", PERSPECTIVAS ECONOMICAS, núm. 38, Washington 1982, pp. 7-12

Sakamoto, Masahiro. "La economía de Japón y sus efectos en las relaciones económicas de Estados Unidos", COMERCIO EXTERIOR, vol. 35, núm. 9, México, septiembre 1985, pp. 905-9011

Schultz, Siegfried. "New protectionism: forms and consequences in the industrial sector", *ECONOMICS*, vol. 31, Germany, February 1985, pp. 6-25

Senate Committee on Labor and Human Resources. "Testimony of Bruce Smart", 100th Congressional Meeting, March 1987, pp. 1-80

Sidney, W. "A US-Israel Free Trade Area", *CHALLENGE*, New York, July/August 1985, sin volumen, sin número, pp. 47-50

Trejo, Reyes Saúl y Vega, Canovas Gustavo. "El ingreso al GATT y sus implicaciones para el futuro de México", *COMERCIO EXTERIOR*, vol. 37, núm. 7, México, julio 1987, pp. 519-526

Tomlin, Jan; Krueger, Anne; y Lighthizer, Robert. "La competencia en un mundo cambiante: tres opiniones", *PERSPECTIVAS ECONOMICAS*, núm. 48, Washington, 1984, pp. 13-21

Urencio F., Claudio y Tlaliye, David. "El programa económico de Estados Unidos y sus efectos en la economía mexicana", *COMERCIO EXTERIOR*, vol. 32, núm. 10, México, octubre 1982, pp. 1084-1092

US Department of Commerce, 1986. "US foreign trade highlights", Washington, D.C.: Government Printing Office, March 1987, pp. 1-60

US International Trade Commission. "Wood shakes and shingles: Report to the President on investigation", number TA 201-56, Under Section 201 of the Trade Act of 1974, Washington, D.C.: USITC, March 1986, pp. 1-100

Velasco, Grajales Jesús. "El reverendo Charles E. Coughin y el ascenso del fascismo norteamericano durante la década de los treinta", *ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVA LATINOAMERICANA*, núm. 14, México, segundo semestre 1983, pp. 245-289

Villarreal, René y Rocío de. "La industrialización de México a la luz del nuevo GATT", *COMERCIO EXTERIOR*, vol. 30, núm. 2, México, febrero 1980, pp. 142-155

Winters, L. Alan. "Negotiating the abolition of non-tariff barriers", *OXFORD ECONOMIC PAPERS*, vol. 39, núm. 3, Ireland, September 1987, pp. 465-480

PERIODICOS

Sesit, Michael R. "Foreign nations offer cheap export loans, rile american firms", WALL STREET JOURNAL, September 1985, pp. 16

LIBROS

Adams, Willi Paul
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
México, Ed. Siglo XXI, 1980
493 p.

Aho, C. Michael y Aronson, Jonathan David
TRADE TALKS. AMERICA BETTER LISTEN ;
New York, The Council on Foreign Relations Inc., 1985
177 p.

Albertos, Cámara Rudy Omar
EL INGRESO DE MEXICO AL GATT. UNA NEGOCIACION CON REPERCUSIONES
DELICADAS, en EL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO, TOMO II
México, IMCE, 1982
320 p.

Asliworth, William
BREVE HISTORIA DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL 1850-1950
México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1958
274 p.

Banco Mundial
INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1985
Washington, Banco Mundial, 1984
320 p.

Banco Mundial
INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1987
Washington, Banco Mundial, 1986
314 p.

Bonker, Don
AMERICA'S TRADE CRISIS
Boston, Houghton Mifflin Company, 1988
310 p.

Comisión Económica para América Latina
PROTECTIONISM: REGIONAL NEGOTIATION AND DEFENCE STRATEGIES
Santiago de Chile, CEPAL, 1988.
261 p.

Cline, William R.
TRADE POLICY IN THE 1980'S
Washington, D.C., Institute for International Economics, 1983.
790 p.

Corden, William M.
THE REVIVAL OF PROTECTIONISM
New York, Group of Thirty (Occasional Papers no. 14), 1984.
27 p.

Ellsworth, P.T. y Leith, Clark
COMERCIO INTERNACIONAL
México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
617 p.

Finan, William F., Quick, Perry D., y Sandberg, Karen M.
THE US TRADE POSITION IN HIGH TECHNOLOGY: 1980-1986
Washington, D.C., Quick-Finan and Associated, 1986.
280 p.

Gardner, Richard N.
LA DIPLOMACIA DEL DOLAR Y LA ESTERLINA
Argentina, Ed. Troquel, 1966.
502 p.

GATT
ACTIVIDADES
GATT, Ginebra, 1989
176 p.

GATT
ESTUDIOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL.
GATT, Ginebra, 1984.
80 p.

GATT
INSTRUMENTOS BASICOS
Suplemento 20
GATT, Ginebra, 1974.
75 p.

Jackson, John H.
WORLD TRADE AND THE LAW OF THE GATT
EE.UU, Bobbs-Merrill Company, 1969.
214 p.

Keesings, Donald B.
DEVELOPING COUNTRIES' EXPORT OF TEXTILE AND CLOTHING PERSPECTIVES
AND POLICY CHOICE
New York, World Bank, 1968.
48 p.

Malgrem, Herald B.
THREATS TO THE MULTILATERAL SYSTEM, on
TRADE POLICY IN THE 1980'S
Washington, D.C., Institute for International Economics, 1983.
790 p.

Nacional Financiera S.A
MEXICO: UNA ESTRATEGIA PARA DESARROLLAR LA INDUSTRIA DE BIENES DE
CAPITAL
México, NAFINSA-ONUDI, 1977.
460 p.

Neré, Jacques
HISTORIA CONTEMPORANEA
España, Labor Universitaria, 1977.
589 p.

Office of the US Trade Representative
NATIONAL TRADE ESTIMATE: 1986. REPORT ON FOREIGN TRADE BARRIERS
Washington, D.C., November 1986.
120 p.

ONU
YEARBOOK OF NATIONAL ACCOUNTS
ONU, New York, 1984.
320 p.

Rojas, Soriano Raúl
METODOS PARA LA INVESTIGACION SOCIAL. UNA PROPOSICION DIALECTICA
México, Ed. Plaza y Valdés, 1989.
122 p.

Saint Phalle, Thibaut de
TRADE, INFLATION AND THE DOLLAR
England, Oxford University Press, 1981.
317 p.

Samuelson, Paul A.
ECONOMICS
Japan, Mc. Graw Hill-Kogakusha, 1976.
917 p.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SISTEMA MEXICANO DE DEFENSA CONTRA PRACTICAS DESLEALES DE
COMERCIO INTERNACIONAL
México, SECOFI, 1987.
74 p.

Senado de la República
INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL GATT Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y
COMERCIAL DE MEXICO
Cuadernos del Senado 55
México, Senado de la República, 1982.
62 p.

Stern, Robert M.
US TRADE POLICY IN A CHANGING WORLD ECONOMY
Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 1987.
437 p.

Tamames, Ramón
ESTRUCTURA ECONOMICA INTERNACIONAL
Madrid, Alianza Editorial, 1980.
550 p.

Wintker, Jorge
EL GATT
México, UNAM, 1986.
23 p.

Witker, Jorge
EL GATT Y SUS CODIGOS DE CONDUCTA
México, Ed. Guma, 1982.
169 p.

Zysman, John y Tyson, Laura
AMERICAN INDUSTRY IN INTERNATIONAL COMPETITION
United Kingdom, Cordell University Press, 1983.
435 p.