



11
29
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA NUEVA POLITICA PROTECCIONISTA DE
ESTADOS UNIDOS Y SUS IMPLICACIONES EN
AMERICA LATINA.

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :

VERENICE DEL ROSARIO DIAZ MENDEZ

ASESOR: DR. EDMUNDO HERNANDEZ VELA

MEXICO, D. F.

1990

FALLA DE ORIGEN



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.

I N D I C E

Introducción.

Capítulo 1. El proteccionismo en Estados Unidos.....	1
1.1. El concepto de "Proteccionismo".....	1
1.2. Los elementos fundamentales del proteccionismo estadounidense.....	3
1.3. Las líneas generales del proteccionismo en Estados Unidos: antecedentes históricos.....	9
1.4. El proteccionismo tradicional versus el nuevo proteccionismo.....	41
1.5. Los instrumentos del nuevo proteccionismo.....	62
1.5.1. Los pactos de caballeros.....	69
1.5.2. Las políticas nacionales de compra.....	71
1.5.3. Las normas de calidad.....	72
1.5.4. Los subsidios.....	73
1.5.5. Los derechos contra importaciones a precios arbitrarios y derechos compensatorios.....	76
1.5.6. Las restricciones a la inversión extranjera directa.....	78

Capítulo 2. La legislación comercial norteamericana.....	31
2.1. La ley de Comercio Exterior de Estados Unidos de 1974.....	81
2.1.1. Las medidas de alivio por perjuicios derivados de importaciones competitivas	84
2.1.2. Las medidas para enfrentar prácticas desleales al comercio.....	90
2.1.3. Las medidas antidumping.....	94
2.1.4. Los derechos compensatorios.....	99
2.1.5. El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).....	103
2.2. Ley de Acuerdos Comerciales de Estados Unidos de 1979.....	111
2.2.2. Las Medidas Compensatorias.....	115
2.2.3. Los derechos Antidumping.....	121
2.3. La Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984.....	126
2.3.1. Los objetivos de política comercial de Estados Unidos.....	129
2.3.2. Comercio Internacional e inversiones.....	132
2.3.5. El nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).....	136
2.3.3.1. El SGP como instrumento de negociación.....	137
2.3.3.2. Otros cambios en el SGP.....	139

2.3.4. Las Condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos.....	142
2.3.4.1. La Cláusula de Salva- guardia.....	142
2.3.4.2. Los derechos compensa- torios y antidumping.....	144
2.3.4.2.1. Los derechos Antidumping.....	144
2.3.4.2.2. Los derechos Com- pensatorios.....	147
2.4. La Ley de Comercio y Competitividad de Estados Unidos de 1988.....	152
2.4.1. Los objetivos de la nueva legisla- ción.....	154
2.4.2. Las enmiendas a la Sección 301.....	155
2.4.3. Medidas de represalia por causa de superávit excesivos.....	157
2.4.4. Comercio Internacional de bienes y servicios en el área de las telecomunicaciones.....	158
2.4.5. Las enmiendas a la cláusula de escape (sección 201 de la ley de 1984).....	160
2.4.6. Las enmiendas sobre derechos anti- dumping y derechos compensatorios...	163
2.4.7. Los derechos de propiedad intelec- tual.....	167
2.4.8. El Sistema General de Prefe- rencias.....	168

Capítulo 3. Las políticas neoproteccionistas de Estados Unidos en las relaciones comerciales con América Latina y sus efectos en la situación económi ca de la región.....	170
3.1. El déficit comercial de Estados Unidos como principal factor del incremento del proteccionismo.....	178
3.2. La influencia de la nueva política proteccionista de Estados Unidos en la estructura económica latinoam ericana.....	190
3.2.1. Las exportaciones de América Latina a Estados Unidos.....	193
3.2.2. Efectos económicos.....	206
3.2.2.1. Efectos de las barreras arancelarias y no aran celarias.....	211
3.2.2.1.1. Casos de derechos compensatorios y antidumping.....	215
3.2.2.2. Efectos de la Ley de Co mercio de 1984.....	227
3.2.2.3. Efectos de las medidas proteccionistas contra "prácticas desleales".....	234
3.2.2.3.1. Acciones a nivel bilateral.....	234
3.2.2.3.2. Acciones a nivel multilateral: efectos del Siste ma General de Pre ferencias.....	238

3.2.3.3.3.	Acuerdos Voluntarios de Restricción a las exportaciones.....	253
3.2.2.3.4.	Los principales productos de exportación de América Latina a Estados Unidos y su nivel de protección.....	255
3.3.	Efectos sociopolíticos.....	262
3.4.	Acciones de los países latinoamericanos para contrarrestar el proteccionismo estadounidense.....	280
3.4.1.	Posibles líneas de acción.....	298
3.4.1.1.	Proceso político.....	298
3.4.1.1.1.	Procedimientos que involucran la facultad negociadora del Ejecutivo.....	300
3.4.1.1.2.	Procedimientos administrativos.....	301
3.4.1.1.3.	Procedimientos que involucran la acción del Congreso.....	302

3.4.1.2. Actores involucrados.....	303
3.4.1.2.1. Grupos de inter- rés.....	304
3.4.1.2.2. Organismos guberna- mentales.....	305
3.4.1.2.3. El Congreso.....	306
3.4.1.3. Los argumentos más apropia- dos.....	306
3.4.1.4. Preparación y seguimiento.....	307
Conclusiones.....	309
Bibliografía.....	330

INTRODUCCION

El período que comprende el final de la Segunda Guerra Mundial y los comienzos de la década de los años setenta fue un período de rápido crecimiento económico durante el cual la liberalización del comercio, basada principalmente en la eliminación de las restricciones comerciales hizo que el comercio internacional creciera a tasas aún mayores. Sin embargo, a pesar de que muchos gobiernos han pugnado en general por la necesidad de desarrollar un sistema comercial más abierto y de que se han realizado intensos esfuerzos para lograr la liberación del comercio internacional, ha existido un marcado resurgimiento de las medidas proteccionistas especialmente notorias en los países desarrollados.

Durante los últimos 25 años las economías de Estados Unidos y América Latina, así como la sociedad internacional en su conjunto, han experimentado profundas transformaciones. Dichos cambios han afectado considerablemente tanto la estructura de las relaciones económicas hemisféricas como el ámbito en el cual se lleva a cabo la política económica internacional de Estados Unidos.

En estos años la economía norteamericana ha

sido protagonista de la más prolongada expansión del período de la postguerra, así como de la más profunda y difundida recesión desde los años treinta.

Asimismo, la relación entre la economía de Estados Unidos y el resto de la economía mundial se ha visto afectada por grandes transformaciones en los años sesenta y setenta. La participación norteamericana en la producción y el comercio mundial, en especial en el rubro de manufacturas, disminuyó en forma crítica, sus déficits comerciales se transformaron en un fenómeno crónico y el papel del dólar en el sistema monetario internacional cambió como consecuencia del colapso de los acuerdos de Bretton Woods de 1944.

Por otra parte, la contracción de la actividad económica y el aumento del desempleo en Estados Unidos durante la recesión de comienzos de la década de los años ochenta, han dado lugar a un aumento general de las presiones y medidas proteccionistas. Este aumento del proteccionismo es también resultado de la pérdida de competitividad que han experimentado varias de las industrias tradicionales norteamericanas debido a la sobrevaluación del dólar, así como de la acelerada ampliación del déficit comercial estadounidense que en 1985

alcanzó la cifra aproximada de 148,500 millones de dólares¹ y en 1987 a 170,300 millones de dólares.² Estados Unidos se convirtió de exportador en importador de capital, asimismo, la posición hegemónica que ese país detentaba a comienzos de la década de los años sesenta dio paso a un ámbito más complejo de influencias recíprocas y crecientes conflictos con el resto del mundo. Su vulnerabilidad externa se acrecentó como consecuencia de una mayor interdependencia.

En lo que respecta a las economías latinoamericanas, éstas también tuvieron profundas transformaciones. El ritmo de su industrialización fue acelerado, aunque no uniforme a través de toda la región, propiciando altas tasas de crecimiento económico. Esta situación agudizó significativamente las diferencias entre dichos países.

Aunque el subdesarrollo crónico, la pobreza y las desigualdades no fueron alteradas, América Latina se integró plenamente a la economía mundial, como resultado de la expansión del intercambio comercial y de los flujos de in

-
1. SELA, Política comercial y proteccionismo de Estados Unidos, SP/CL/XII. O/DI, No. 10, julio 1986, p.4.
 2. Crutsinger, Martín, "U.S. Increases Imports, Trade Deficit Up 28.5%", The News, vol. XXXIX no. 45, 17 de agosto de 1988, p. 12.

IV

versión y financiamiento. La mayoría de las economías del Área realizaron importantes esfuerzos para diversificar sus vínculos con el resto del mundo, implantando políticas económicas más activas y diversificadas que permitieran disminuir la dependencia respecto del mercado dominante, por lo general el de Estados Unidos.

De igual forma, las condiciones internacionales imperantes en los años setenta, la prolongada persistencia de desequilibrios internos y enfoques específicos de política económica, dieron origen al incremento del endeudamiento externo de gran parte de los países latinoamericanos. Tras dos decenios de crecimiento relativamente rápido, la crisis de la deuda que estalló en 1982 dió paso a un período de regresión económica absoluta.

Estas transformaciones provocaron un impacto considerable sobre las interacciones económicas entre Estados Unidos y América Latina. Como fruto de la acelerada industrialización manifestada en la región y el ajuste estructural y el lento crecimiento de Estados Unidos, la complementariedad entre ambas economías se redujo, dando origen a crecientes conflictos y tensiones. Asimismo, pese al incremento en térmi

nos absolutos de los intercambios económicos entre Estados Unidos y América Latina, la posición del primero en la región se ha deteriorado por lo que respecta tanto al intercambio comercial, como a la inversión directa y los flujos financieros. Una vez que la ayuda que brindaba Estados Unidos a los países latinoamericanos dejó de constituir el tema prioritario en la agenda de las relaciones hemisféricas, la principal preocupación para ambas partes se centró en las tendencias políticas y los intereses de carácter global.

Después de la crisis de la deuda en 1982, Estados Unidos recuperó una significativa influencia en los asuntos económicos regionales acrecentando su presencia económica en América Latina.

En la segunda mitad de los años ochenta, las economías del hemisferio han tenido que enfrentar desafíos sin precedentes. Las pobres perspectivas del crecimiento que se prevén para la región son principalmente atribuibles, a la restricción externa (altas tasas de interés, bajos flujos de financiamiento, etc), representada por el enorme endeudamiento externo. Sin embargo, cabe señalar que adicionalmente existe un número considerable de factores internos que entor

pecen el crecimiento de dichos países.

Debido a los factores internos e internacionales la economía norteamericana ha reducido su flexibilidad para responder a las demandas más frecuentes provenientes de los países latinoamericanos. Incluso las políticas económicas recientes de Estados Unidos han deteriorado substancialmente el contexto internacional que enfrentan dichos países. En síntesis, tales políticas en el campo interno y en el internacional podrían considerarse como un intento por parte de Estados Unidos de reestablecer su pasada decisiva gravitación en la economía internacional.

Si bien en el ámbito de las relaciones contemporáneas se percibe cada vez más una creciente desigualdad económica, política y social entre países pobres y ricos, por otra parte, el deseo de los países fuertes por mantener su hegemonía económica sobre los débiles en el comercio internacional, se traduce en la monopolización de los mercados y el control de las fuentes de materias primas. Esto ensancha en mayor medida la brecha que separa al mundo desarrollado del subdesarrollado.

VII

Esta situación de desigualdad se observa específicamente en las relaciones comerciales de América Latina-Estados Unidos, que se han caracterizado por su complejidad, advirtiéndose que el intercambio desigual y las presiones económicas, jurídicas, políticas y sociales norteamericanas han provocado la existencia de una relación asimétrica, llevando los países latinoamericanos la parte más vulnerable en términos de intercambio.

Dentro de la problemática mundial de nuestros días y especialmente en el ámbito de las relaciones comerciales América Latina-Estados Unidos, se encuentran innumerables aspectos que forman parte del conjunto de la realidad internacional contemporánea.

Al advertir esta realidad internacional, la presente tesis no pretende analizar la multitud de problemas que existen en el ámbito global internacional. Su interés es triba en destacar solamente uno de ellos: "La cuestión del proteccionismo estadounidense y la crisis que éste genera en las relaciones económicas América Latina-Estados Unidos".

Actualmente el proteccionismo de Estados Uni-

VIII

dos constituye un problema de suma importancia y preocupación para un gran número de países de la comunidad internacional, en especial, para los países de América Latina, pues es un fenómeno que se manifiesta desde mediados del siglo pasado y se incrementa después de la Segunda Guerra Mundial.

Las relaciones comerciales de estos países con Estados Unidos, a partir de las políticas proteccionistas que van dirigidas a los productos que exportan los países de la región, se han dificultado de manera rigurosa sobre todo en aquellos sectores económicos de especial interés para los países periféricos.

La idea de realizar un trabajo con respecto al problema que representa el nuevo proteccionismo estadounidense para los países latinoamericanos, surgió de la inquietud personal por profundizar en la investigación de un fenómeno de los más controvertidos de la sociedad internacional que, aunque no es un tema nuevo, actualmente ha cobrado una gran importancia para las relaciones internacionales como disciplina.

A partir de un análisis jurídico-económico-político, basado en la consideración de que el proteccionismo cons-

tituye un factor que obstaculiza el comercio exterior entre los países, y que éste afecta en mayor medida a los países subdesarrollados, el presente estudio pretende aportar nuevas ideas que en el ámbito de las relaciones internacionales sean de utilidad para la mejor comprensión de nuestro mundo contemporáneo.

El proteccionismo es una política económica adoptada tanto por los países desarrollados como por los subdesarrollados con el objeto de proteger sus economías y, específicamente su industria nacional.

En términos generales, el proteccionismo implica la protección de la producción nacional frente a la competencia de los productos extranjeros, a través de un conjunto de medidas de política económica: aranceles, cuotas, licencias, controles de cambio y otros mecanismos que se tratarán en el desarrollo del tema. Este afecta principalmente las economías de los países en desarrollo, pues representa un grave obstáculo para su crecimiento económico al impedir el incremento de sus exportaciones las cuales constituyen un alivio a sus problemas internos. Asimismo, limita la alternativa de

que sus productos de exportación, compitan en el mercado internacional con los productos de los países desarrollados, en especial con los de Estados Unidos.

Los daños que ocasiona la existencia de mayores presiones proteccionistas a los países en desarrollo, se traducen en el cierre de mercados, la imposición de trabas al comercio, la discriminación de productos y otras medidas.

La situación anteriormente señalada también se presenta en los países desarrollados, pero por su alto grado de industrialización, que implica una mejor posición en términos de poder en el escenario mundial, no les afecta en la misma forma ni medida.

En este sentido, podemos decir, que si bien la política comercial de Estados Unidos se ha basado en principios comerciales de corte liberal, durante los últimos años las medidas proteccionistas que restringen el acceso de productos de exportación de los países latinoamericanos al mercado estadounidense han aumentado considerablemente. Las nuevas modalidades del proteccionismo de Estados Unidos se

legitiman claramente en la Ley de Comercio y Aranceles Aduanales aprobada en 1984. Para aplicar esta legislación comercial la Administración Reagan adoptó una actitud más agresiva, con el objeto de "alcanzar condiciones de acceso más abiertas en el comercio internacional... para, asimismo, asegurar condiciones justas y competitivas para las empresas estadounidenses... y combatir las políticas comerciales extranjeras injustas".³ Esta actitud proteccionista del gobierno norteamericano se refuerza con la aprobación de la Ley comercial de 1988.

Aunque las medidas proteccionistas han sido condenadas continuamente por los altos responsables de la política comercial, tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo, y aunque éstos últimos, en especial, los países latinoamericanos han realizado innumerables esfuerzos, tales como la creación de organismos internacionales y la aplicación de medidas tendientes a disminuir dicho proteccionismo, lo cierto es que los dos grupos de países se enfrentan cada vez más a un número elevado de restricciones proteccionistas.

3. SELA, "Política comercial y proteccionismo...",

Op. Cit. p. 3.

Lo lamentable de esta situación es que los efectos del proteccionismo en los países en desarrollo son más graves. Los países latinoamericanos han sido particularmente afectados por las políticas proteccionistas de Estados Unidos. Por una parte, dichos países se han convertido en el principal objetivo de las causas sobre derechos antidumping y derechos compensatorios. Sus exportaciones, principalmente las de acero y textiles, han estado sujetas a regímenes restrictivos de comercio. Asimismo, el Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos ha disminuido considerablemente sus concesiones a los países beneficiarios. Esta situación es perjudicial para América Latina, ya que dirige a Estados Unidos aproximadamente un 50 por ciento de sus exportaciones totales.⁴

De tal suerte, podemos decir que dado que los países en desarrollo dependen del comercio de un número todavía limitado de productos y dada la reducida dimensión de sus exportaciones en relación con el tamaño de los mercados de los países desarrollados, las medidas que desde el punto

4. SELA, Política comercial de Estados Unidos, sus causas y consecuencias para América Latina, SP/CL/XIII.O/DF, No. 7, Caracas, agosto de 1987.

de vista de éstos últimos pueden parecer de poca importancia podrán en cambio tener graves consecuencias para los países en desarrollo.

La investigación consta de tres capítulos. El primero analiza las características esenciales del proteccionismo estadounidense, el cual constituye uno de los principales obstáculos para las relaciones económicas de los países de América Latina. Esta situación, muestra como consecuencia un enorme desequilibrio comercial entre la mayoría de estos países y Estados Unidos.

En este apartado se define el concepto "proteccionismo" y se describen los rasgos característicos del proteccionismo estadounidense. Asimismo, se explican los elementos fundamentales del proteccionismo tradicional, así como los instrumentos del nuevo proteccionismo y su evolución.

El capítulo dos contiene la legislación comercial norteamericana. Se incluye la Ley de Comercio de 1974, la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, la Ley de Comercio y Aranceles Aduanales de 1984 y las líneas generales de la reciente Ley de Comercio de 1988.

XIV

En el capítulo tres se mencionan las principales medidas de política comercial de Estados Unidos, cuya aplicación afecta en suma medida al comercio de los países latinoamericanos. Asimismo, se señalan las medidas y acciones tomadas por estos países en un común esfuerzo por contrarrestar el proteccionismo estadounidense.

Finalmente, en las conclusiones se realiza una evaluación general del actual proteccionismo de Estados Unidos y las posibles alternativas para disminuir este fenómeno.

Capítulo 1. El proteccionismo en Estados Unidos.

1. 1. El concepto de "proteccionismo".

Para abordar adecuadamente el estudio de la política proteccionista de Estados Unidos y sus implicaciones para América Latina, conviene definir en primer término el "proteccionismo". Posteriormente se estudiarán los distintos elementos del proteccionismo estadounidense.

En oposición al libre intercambio, el cual puede definirse como aquella situación de las relaciones económicas en que es posible el comercio internacional sin trabas comerciales ni barreras arancelarias,⁵ el concepto "proteccionismo" implica una política que tiene como objetivo proteger la economía nacional de la competencia extranjera, instrumentada a través del establecimiento de elevados aranceles para los productos importados, iguales o similares a los producidos internamente.⁶ En otras palabras, constituye la imposición de medidas restrictivas gubernamentales a las importaciones, a fin de proteger los productos nacionales de aquellos bienes producidos en el extranjero.⁷

5. Tancanes, Ramón, Estructura económica internacional, Alianza editorial Madrid, 1980, p. 31.

6. Hanson, J. L., Dictionary of economics and commerce, ed. Macdonald and Evans, 1977, p. 381.

7. Jan Osmañozyk, Edmund, Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas, ed. Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 3339.

El término "proteccionismo" se refiere también a los esfuerzos por proteger los productos nacionales (o las industrias) de la competencia exterior, imponiendo cuotas e aranceles sobre las importaciones para que el producto nacional tenga precios más favorables que los importados.⁸

En ese sentido, el proteccionismo constituye en general la protección de la producción nacional frente a la competencia de los productos extranjeros, a través de un conjunto de medidas de política económica.⁹ Este comprende instrumentos tales como la utilización de aranceles, cuotas, licencias, controles de cambio y otros mecanismos restrictivos para reducir o eliminar las importaciones y para aumentar el costo al consumidor de los productos de comercio extranjero que compiten con los de comercio nacional.¹⁰

Si bien los gobiernos han utilizado el proteccionismo desde que se originó el desarrollo del comercio internacional, el grado de aplicación del mismo ha variado entre

-
8. "El debate sobre comercio", documento publicado por el Departamento de Estado de Estados Unidos en mayo de 1978, en "Economía y política económica de la crisis norteamericana", CIDE, No. 8, 2o. semestre 1980, p. 375.
 9. Harold W. Sloan y Arnold J. Zurcher, Dictionary of economics, 4a. edición, Barmes and Noble, INC., Nueva York, Estados Unidos, 1961, p. 269.
 10. H. Anderson Gerald y F. Humpage Owen, "El nuevo proteccionismo", Contextos, No. 7, 15 de julio de 1983, p. 41.

los diversos Estados y durante diferentes épocas históricas.

Por esta razón, más adelante analizaremos las diferentes etapas por las que atraviesa la configuración de un fenómeno proteccionista a nivel mundial y, específicamente, en Estados Unidos y como se plasma esta política proteccionista en la legislación comercial estadounidense y su evolución.

1.2. Los elementos fundamentales del proteccionismo estadounidense.

Para analizar el proteccionismo estadounidense es conveniente mencionar primero, que Estados Unidos tiene un déficit comercial bastante elevado. Esta situación es importante ya que ocasiona que Estados Unidos incremente en mayor medida su política proteccionista.

Durante el Gobierno de Reagan el "déficit comercial de Estados Unidos aumentó de 40,000 millones de dólares en 1981 a 170,300 millones de dólares en 1987."¹¹ Otro

11. Del Castillo, Gustavo, " El proteccionismo estadounidense en la era de Reagan", Comercio Exterior, vol. 37, no. 11, México, noviembre 1987, p. 888.

problema que presenta ese país es que sus exportaciones crecieron muy poco en el último decenio. En 1986 llegaron a 216,000 millones, mientras en 1981 fueron de 223,000 millones de dólares.¹² Al mismo tiempo cambió la naturaleza de las importaciones. Si en los años setenta el déficit comercial de Estados Unidos se debió principalmente a las importaciones de petróleo, en la década de los ochenta se debió a la importación de productos manufacturados y agrícolas.

Esta situación ha ocasionado que la política comercial estadounidense tome dos vertientes: por un lado reducir el déficit comercial y por el otro aumentar la competitividad de su industria mediante una industrialización.

La primera debe conducir a aumentar las exportaciones estadounidenses, asegurando que el comercio mundial se base en un sistema de competencia justo. La segunda se resuelve en función del tiempo que lleve cambiar el panorama productivo de la industria mediante una industrialización; es decir, a través de un ajuste estructural que permita acelerar su pro-

12. Del Castillo, Gustavo, " el proteccionismo estadounidense...", Op. Cit. p. 888.

ceso de desarrollo y con la ayuda de medidas proteccionistas. Estas medidas impuestas por la nueva política proteccionista norteamericana responden fundamentalmente a tres factores respecto al comercio exterior de Estados Unidos:

a) Las dificultades de la industria para exportar los productos en los que sin duda es competitiva; dificultades que Estados Unidos denomina como "prácticas desleales".

b) El proteccionismo debe facilitar el proceso de reconversión industrial y se utilizará para proteger algunos sectores industriales, en especial, los sectores de la industria nueva, hasta que obtengan la competitividad necesaria en el plano internacional.

c) Considerando la reglamentación y los lentos y difíciles procedimientos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC),¹³ para asegurar la protección a una industria o a un sector, Estados Unidos ha decidido incorporar tal protección en su legislación a veces en contraposición con el mismo AGAAC¹⁴.

13. El AGAAC es una organización internacional que se creó en 1947 por iniciativa de Estados Unidos y en 1948 entró en vigor. El acuerdo tiene como objetivo fomentar el comercio entre sus miembros y servir de foro para la negociación de acuerdos a fin de reducir los aranceles y otras barreras comerciales. Ver Tammes, Ramón, "Estructura económica...", Op. Cit. p. 123.

14. Del Castillo, Gustavo, "El proteccionismo estadounidense en la era..." Op. Cit. p. 888.

Estados Unidos, como sabemos, impulsa una política comercial fuertemente proteccionista en su relación con otros países. Con respecto a los países de América Latina, dicha política ha adoptado recientemente un carácter defensivo basado en la reciprocidad. Es decir, que Estados Unidos está abriendo sus mercados a los productos latinoamericanos en la medida en que América Latina abre los suyos a los bienes norteamericanos. Así el trato preferencial y recíproco está siendo substituido por la "reciprocidad condicionada"¹⁵.

Naturalmente, la condición de Estados Unidos como primera potencia a nivel mundial le permite presionar y ejercer medidas coercitivas con sus socios, lo que produce por una parte una relación económica desigual y por la otra una subordinación a nivel político.

Además, la política comercial estadounidense y sobre todo el proteccionismo que despliega para proteger su economía, particularmente su industria nacional, ha sido cambiante y a su vez diferente en distintas épocas de su propia historia. En los últimos años el proteccionismo de Estados Unidos cumple

15. Ver Muñoz, Heraldo, "La política latinoamericana de la administración Reagan: una interpretación crítica", las relaciones interamericanas: crisis y perspectivas, Estados Unidos perspectivas latinoamericanas, CIDE, no. 17, México, 1986.

un factor fundamental en la sociedad norteamericana. Los grupos comerciales y las empresas presionan al gobierno para que detenga las importaciones (o por lo menos las regule) de aquellos países en donde el nivel tecnológico o la mano de obra y los precios bajos de los insumos abaratan los costos de producción.

En términos concretos podemos decir que el actual proteccionismo estadounidense emana de toda una gama de leyes promulgadas por el Gobierno de Estados Unidos con el objeto de prevenir la llamada competencia desleal. Comúnmente por competencia desleal se entienden las violaciones de patentes, marcas y otros derechos de propiedad. Sin embargo, en Estados Unidos el concepto de competencia desleal se ha ampliado de tal modo que a menudo se hace ya imposible distinguir entre prácticas normales o aquellas que efectivamente etentan contra patrones establecidos propios del comercio.¹⁶

En ese contexto podemos decir que la importancia que ha adquirido actualmente la aplicación de medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos, se debe principal-

16. Vega Cánovas, Gustavo, " Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano", México- Estados Unidos, ed. Colegio de México, México 1982, p. 34.

mente a que: los productos estadounidenses, además de tener que competir con los países cuya competitividad es muy elevada, lo tienen que hacer en un mercado mundial en el que Estados Unidos ha experimentado una reciente contracción de sus exportaciones netas; contracción agravada por el dólar sobrevaluado, el cual aumenta los precios de los productos estadounidenses y como consecuencia acentúa su déficit comercial. Asimismo, el gobierno norteamericano necesita adoptar medidas proteccionistas para garantizar que sus industrias con bajo contenido tecnológico tengan mucho tiempo para reconvertirse y hacerse competitivas en los mercados internacionales.

Conscientes de que la política proteccionista de Estados Unidos es diferente de la que impulsan los demás países, trataremos en las páginas siguientes de describir más ampliamente cuáles son esos rasgos principales y fundamentalmente las características que el proteccionismo de este país asume en la época contemporánea y como afecta en sus relaciones comerciales con América Latina.

1.3. Las líneas generales del proteccionismo en Estados Unidos: antecedentes históricos.

La tendencia progresiva hacia la liberación del sistema comercial internacional se desarrolla en dos momentos históricos denominados "Épocas doradas del libre comercio". La primera se da a finales del siglo XIX y principios del actual. Sin embargo, esta etapa no estuvo libre de restricciones comerciales como podría pensarse, porque en realidad el proteccionismo es un fenómeno casi tan antiguo como la actividad comercial internacional. Lo único que han variado son sus formas de aplicación y los instrumentos utilizados.¹⁷

El período de importantes reglamentaciones del comercio exterior durante el mercantilismo (siglos XVII y XVIII), se caracterizó por el uso de instrumentos proteccionistas que, de modo diferente y en menor medida, continúan empleándose en nuestros días. Durante ese período se pusieron en Europa los primeros cimientos de la actividad industrial, y para protegerlos muchos países establecieron medidas proteccionistas: altos derechos a la importación de manufacturas, listas de prohibi-

17. De Mateo Fernando y Gitli, Eduardo, "proteccionismo y ajuste estructural", reflexiones en ocasión del XX aniversario de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Comercio Exterior, vol.36, No. 2, México, febrero de 1986, p. 140.

ción o cuotas de importaciones, subsidios a las importaciones nuevas, etc.¹⁸

La segunda época del libre comercio se inicia al final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 y finaliza en 1971 con el desligamiento del dólar del patrón oro. En esta época del comercio internacional se crearon numerosas instituciones internacionales, entre las que destacan: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC), el cual redujo en gran medida las barreras del comercio; el Fondo Monetario Internacional (FMI) que coadyuvó a evitar cambios drásticos y competitivos en las paridades internacionales y el Banco Mundial (BM) que proporcionó recursos y liquidez a los países en desarrollo¹⁹.

El proteccionismo en Estados Unidos no constituye un fenómeno nuevo. Año tras año y década tras década el gobierno norteamericano ha practicado sin descanso una política proteccionista, la cual inició aproximadamente desde mediados del siglo XIX. Podemos decir que este país nunca se ha adherido totalmente a la filosofía del "libre comercio". El

18. Tamames, Ramón, "Estructura económica...", Op. Cit. pp. 30-31.

19. De Mateo, Fernando y Gitli, Eduardo, "Proteccionismo y...", Op. Cit. p. 140.

arancel que impuso en 1846 no puede considerarse "liberal", ya que proporcionó a gran parte de las industrias norteamericanas un margen bastante amplio de protección.²⁰

En 1860 la "moda" de la política proteccionista renace con vigor y en 1861 el gobierno norteamericano establece un arancel sumamente proteccionista, denominado arancel de "Morill", con una tasa proteccionista de 47 por ciento sobre todos los artículos importados.²¹

En 1890 también podemos observar en Estados Unidos la existencia de aranceles proteccionistas altos, que beneficiaron en forma considerable el crecimiento industrial que experimentaba en ese momento la economía norteamericana.

A medida que dicho país prosperaba y el superávit de la tesorería crecía,²² los aranceles que imponía eran más bajos. Debido a esta situación, a principios del nuevo siglo los sectores proteccionistas se inclinaron a favor de una revisión de los aranceles a fin de aumentarlos, sin embargo, sus esfuerzos lograron poco éxito.

20. La primera legislación comercial de Estados Unidos fue la ley para protegerse de los bienes y mercancías importadas en Estados Unidos. Dicha Ley la firmó el Presidente George Washington el 4 de julio de 1789.

21. Emmanuel, El intercambio desigual, ensayo sobre antagonismos en las relaciones económicas internacionales, ed. Siglo XXI, México, 1972, p.p.12-13.

22. Hasta el final del siglo XIX, los ingresos aduanales representaron cerca de la mitad del ingreso gubernamental de Estados Unidos; al inicio de la Segunda Guerra Mundial esta participación había caído a un 6 y 7 por ciento.

Más tarde, con el decreto de aranceles norteamericano de 1897, las tasas proteccionistas llegaron a un máximo de un 57 por ciento. En 1913 las tasas proteccionistas fueron reducidas de su nivel inicial de 40 por ciento que existía en 1912 a 29 por ciento.²³

Los aranceles norteamericanos que se constituyeron en el elemento básico de protección del sistema productivo de Estados Unidos se vieron modificados durante el período de entreguerras (1918-1939), especialmente desde el comienzo de la gran depresión de 1929. Al finalizar la guerra los aranceles subieron otra vez. El ciclo de legislación arancelaria de la postguerra empezó como un esfuerzo para dar mayor protección a los precios agrícolas en depresión, aunque los productores lograron incluir también muchos otros productos.²⁴

La tendencia hacia un mayor incremento del proteccionismo en Estados Unidos se dió a partir de la década de 1930. En ese año se estableció la "ley de aranceles Smoot-Hawley",

23. " El debate sobre...", Op. Cit. p. 345.

24. Ibidem.

que elevó los derechos de importación de ese país.²⁵

Dicha ley aumentó el arancel promedio sobre las importaciones a un nivel récord de un 53 por ciento,²⁶ provocando represalias extranjeras que a su vez causaron reducciones adicionales en las exportaciones estadounidenses,²⁷ y una declinación en la participación relativa de Estados Unidos en el comercio mundial.

En 1930 también se promulgaron la ley de subsidios e impuestos compensatorios y la ley antidumping de Estados Unidos.

El período que siguió a 1933 también fue de progresivo endurecimiento en las barreras arancelarias y de fuertes trabas al comercio mundial. En un esfuerzo por promover las exportaciones de Estados Unidos, que durante la

25. " El debate sobre...", Op. Cit. p. 345.

26. Este arancel comúnmente llamado Hawley-Smoot de 1930, fue uno de los aranceles más altos en la historia económica de Estados Unidos.

27. Chalcholiades, Miltiades, Economía Internacional, editorial Ma-Graw-Hill, México, 1981, p. 280.

década de 1930 se redujeron substancialmente, en 1954, el Congreso aprobó la denominada "Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos". Esta ley reflejó un cambio importante en las actitudes de ese país hacia el libre comercio. Autorizó al gobierno norteamericano a reducir los aranceles hasta en un 50 por ciento²⁸ y otras barreras al comercio, en el curso de negociaciones bilaterales con otros países, a cambio de recibir ventajas de valor equivalente.²⁹ Es decir, en esta ley la reciprocidad era fundamental; las concesiones o bajas en los aranceles se otorgaban a un país extranjero sólo si éste a su vez daba concesiones a Estados Unidos.

Los principios involucrados en la Ley de 1934 fueron utilizados como base de la política comercial norteamericana en toda la legislación posterior. Por tal virtud esa Ley constituyó el precedente inmediato del mecanismo que más tarde habría de servir de base para constituir el AGAAC.

28. Ver "El debate sobre...", Op. Cit., p. 346.

29. Chalcholiades, Miltiades, "Economía...", Op. Cit. p. 281.

Asimismo, cabe mencionar que la ley de 1934 fue renovada once veces, y en ese proceso el Congreso estadounidense dió autoridad al Presidente para negociar acuerdos con naciones extranjeras, a fin de reducir los derechos arancelarios establecidos bajo la ley Smoot-Hawley hasta en un 50 por ciento.³⁰

Por otra parte, después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos propuso ante el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1946, la idea de crear junto con otras naciones una organización en el campo de las relaciones comerciales. Se convocó la " Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo", que se celebró en la Habana del 10. de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948. En esta reunión se elaboró el código de comercio internacional que comunmente se conoce con el título de Carta de la Habana.³¹

Dicha Carta establecía la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC), la cual funcionaría como agencia especializada de la ONU, a fin de promover las operaciones internacionales en el comercio, resolver las disputas sobre política comercial y desarrollar un sistema de comercio más libre. Sin embargo, la Carta de la Habana nunca entró en vigor, por lo que la OIC se frustró antes de nacer. Sólo Australia y Liberia lle

30. Tanames, Ramón, "Estructura económica...", Op. Cit. p. 122.

31. Ibidem, p. 123.

garon a depositar sus ratificaciones. Estados Unidos que fue el promotor principal de la OIC no lo hizo, debido a una serie de razones, entre las cuales la más importante era el recelo de que dicha organización pudiese impedir su plena libertad de decisiones en materia de comercio.³²

En una reunión preparatoria de la Conferencia de La Habana, el Gobierno de Estados Unidos propuso el inicio de negociaciones arancelarias con vistas a la reducción de las fuertes barreras proteccionistas por entonces existentes. En tales negociaciones se propuso un proyecto de Carta para constituir el organismo que actualmente conocemos como Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC).³³ Este proyecto se firmó el 3 de octubre de 1947, por 23 países y en enero de 1948 el Acuerdo entró en vigor, dando el golpe de gracia al proyecto de creación de la OIC como agencia especializada de las Naciones Unidas para la regulación del comercio mundial.

El AGAAC se estructuró como un mecanismo para el intercambio de concesiones arancelarias y como código de normas sobre la no discriminación y contra las prácticas comerciales desleales, para lograr una mayor liberalización del comercio.³⁴

El Acuerdo se basa primordialmente en el principio de la "cláusula de la nación más favorecida", mediante la cual

32. Tamames, Ramón, "Estructura económica...", Op. Cit. p.p. 123-124.

33. En inglés (GATT)

34. Tamames, Ramón, "Estructura económica...", Op. Cit. p. 127.

cada uno de los signatarios del mismo se compromete, por lo tanto, a conceder a los demás signatarios un trato igual, sin discriminaciones, en sus relaciones comerciales.³⁵ En otras palabras, dicha cláusula exige a cada parte contratante la extensión inmediata o incondicional a las demás partes, de toda ventaja o privilegio concedido a cualquier tercer país con respecto a los derechos de aduana, gravámenes, reglas y formalidades relativas a las importaciones y exportaciones.³⁶

El AGAAC tiene también disposiciones especiales para los países menos desarrollados. Por una parte, estos países reciben tratamiento preferencial por los países industriales; por otra, obtienen todas las concesiones que se otorguen entre sí los países desarrollados sin ninguna reciprocidad.

A través de este Acuerdo, se negociaron exitosamente significativas reducciones de aranceles durante la era de la postguerra. Con base al principio de la cláusula de la nación más favorecida se realizaron seis rondas de negociaciones del AGAAC,

35. Tanamés, Ramón, Estructura económica ...", Op. Cit. p. 127.

36. El presidente de Estados Unidos puede suspender la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, en el comercio con los países que hagan discriminaciones contra las exportaciones norteamericanas. Ver " El debate sobre...", Op. Cit., p. 375.

previas a la denominada " Ronda Tokio". La primera se celebró en Ginebra, Suiza, en 1947, logrando una importante reducción de aranceles de Estados Unidos, de un 20 por ciento aproximadamente; la segunda se realizó también en Ginebra, Suiza, en 1949; la tercera en Torquay, Inglaterra, en 1951; la cuarta en Ginebra, Suiza, en 1956; y la quinta denominada " Ronda Dillon", se realizó en Ginebra, Suiza, de 1960 a 1962.

En las últimas cuatro rondas de negociaciones hubo pequeñas reducciones arancelarias, sin embargo, se obtuvo una "tarifa sumamente baja en los países industrializados, particularmente en Estados Unidos, de 5.7 por ciento para productos industriales, de 9.3 por ciento para manufacturas terminadas y de 3 por ciento para productos semiterminados!"³⁷

En la Ronda "Dillon" se implantó un nuevo sistema de negociaciones que incluía también al igual que en la primera ronda la reducción en un 20 por ciento en los derechos arancelarios de los productos industriales, al menos por parte de Estados Unidos.

37. Vega Cánovas, Gustavo, " Comercio y política en Estados Unidos: libre-cambismo versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial", García y Griego, Manuel y Vega, Gustavo, México-Estados Unidos 1984, Centro de Estudios Internacionales, ed. Colegio de México, México, 1985, p. 121.

La " Ronda Kennedy", fue la sexta ronda de negociaciones y la más importante del AGAAC. Las negociaciones de esta ronda se prolongaron por tres años (1964-1967) y lograron una reducción del 30 por ciento tanto en los aranceles de Estados Unidos como en los de la Comunidad Económica Europea (CEE), para los productos industriales.

Cabe hacer notar que a partir del Gobierno de Truman cada administración presidencial estadounidense ha hecho concesiones proteccionistas debido a dos motivos principales: primero, para obtener la aprobación del Congreso de las iniciativas de ley que han permitido la liberalización del comercio y las reducciones arancelarias negociadas por Estados Unidos en cada una de las rondas del AGAAC; y segundo, para impedir las propuestas de política del Congreso, consideradas más proteccionistas aún.

En esa época y en virtud de la enorme presión de los agricultores norteamericanos, el Presidente Truman admitió la exención del sector agrícola de la política de discriminación en las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) para obtener la autorización de entablar dichas negociaciones a finales de los años cuarentas.³⁸

En 1950 el Congreso de Estados Unidos agregó me-

38. Vega Cánovas, Gustavo, " Comercio y política...", Op. Cit. p. 121.

canismos proteccionistas a las modificaciones de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1934, ya anteriormente citada. Estos mecanismos proteccionistas fueron de dos tipos: aquéllos que ofrecían protección en general a toda la industria doméstica "afectada" por la competencia de las importaciones e incluían la cláusula de escape y otras disposiciones, y los que protegían a sectores de la producción específicos, como la agricultura³⁹.

Al respecto conviene señalar que la cláusula de escape permitía a la industria doméstica argumentar ante la Comisión Arancelaria de Estados Unidos el daño que pudiera ocasionar la importancia de productos en posibilidad de competir con la producción doméstica. Así, los casos en que dicha Comisión determinara que había ocurrido un serio daño, formulaba una recomendación al Presidente, a fin de aumentar el arancel a otros niveles que garantizaran una competencia menos "desleal"⁴⁰.

39. Vega Cánovas, Gustavo. "Comercio y Política...", Op. Cit. p. 122

40. Ibidem.

Durante las décadas de los años cincuenta y sesenta el propósito fundamental de la política económica internacional de Estados Unidos ha consistido en la creación y consolidación de un sistema abierto y multilateral de comercio, inversión y financiamiento. Esto se basó en el compromiso que contrajo el gobierno estadounidense con la filosofía del libre comercio; expresado en su apoyo a las negociaciones comerciales multilaterales del AGAAC y a los principios de liberalización del comercio y del multilateralismo no discriminatorio planteados por dicha organización.

Sin embargo, en los últimos años este compromiso sufrió modificaciones en favor del proteccionismo de enorme relevancia para la comprensión del manejo actual de la política de comercio exterior norteamericana.⁴¹

Las modificaciones que favorecen ese proteccionismo tienen relación con las presiones que enfrenta el comercio exterior de Estados Unidos, derivados de una combina-

41. Bouzas, Roberto, "Las políticas comercial, financiera y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: desde la alianza para el progreso hasta la iniciativa para la cuenca del Caribe", las relaciones interamericanas; crisis y perspectivas, CIDE, No. 17, México, 1986. p. 53.

ción de tendencias de largo plazo que apuntan hacia el ajuste estructural de su economía y de dificultades coyunturales asociadas con la recesión internacional de los últimos años y el lento crecimiento económico.⁴²

Sin embargo, la dinámica del crecimiento económico en el período de la postguerra erosionó el nivel hegemónico de Estados Unidos en la economía internacional, al alcanzar otros países y regiones capacidades productivas muy elevadas. Este hecho afectó profundamente la economía norteamericana y sus vínculos con el resto del mundo, a tal punto que la agudización de la vulnerabilidad externa y de las presiones internas, ocasionó que la política económica internacional norteamericana en ese período asumiera un carácter crecientemente defensivo, debido a la decreciente flexibilidad de su economía para responder a las demandas regionales.

42. Mediante el ajuste estructural, Estados Unidos pretende acelerar su proceso de desarrollo económico. Es decir, que la industrialización de dicho país implica grandes cambios en sus propias pautas de producción y consumo, los cuales también pueden traer como consecuencia costos difíciles de absorber. Asimismo, este ajuste estructural supondrá cambios complementarios en su pauta de especialización industrial y de comercio, así como en su estructura socioeconómica interna y en la distribución de mano de obra en los nuevos sectores de actividad. Ver de Mateo, Fernando y Gitti, Eduardo, "Proteccionismo y ...", Op. Cit. p. 148.

Durante los años sesenta la economía estadounidense registró el mayor crecimiento y estabilidad de la postguerra. En esa década, su política económica exterior se vio influida también, como en años pasados, por esfuerzos orientados a promover una liberalización del intercambio comercial, a controlar la salida de capitales y a mejorar la posición del dólar en los mercados monetarios internacionales.⁴³

Las iniciativas en favor de una mayor liberalización del intercambio comercial impulsados por el gobierno norteamericano durante esos años, además de ser congruentes con su actitud tradicional en la postguerra, se vieron también estimuladas por los escasos avances alcanzados en el decenio precedente y por las inquietudes derivadas de la constitución de la Comunidad Económica Europea.

Igualmente, en la década de los sesenta la competitividad norteamericana declinó como consecuencia de la sobrevaluación del dólar y de las tasas relativamente bajas de incremento de la productividad. Las políticas económicas interna-

43. Bouzas, Roberto, "Las políticas comercial, financiera...", Op. Cit., p.54.

cionales del país estuvieron en parte condicionadas por una creciente inquietud con respecto a la evolución de la balanza de pagos.

La tendencia al deterioro competitivo de la economía norteamericana se debió, en primera instancia, a la salida de capitales que privó a las industrias domésticas de las fuentes de capital necesarias para renovar las plantas industriales y reinstaurar la competitividad internacional.⁴⁴

Los grandes capitales norteamericanos atraídos por los mercados extranjeros salieron de Estados Unidos, debido a que en los mercados europeos existían tasas de interés muy altas. La salida de capitales de ese país hacia el resto del mundo aumentó en forma considerable, por lo que en esa década el gobierno estadounidense se dedicó a controlar tales flujos. Por otra parte, la inflación que padecía dicho país en ese momento se aceleró en tanto que el crecimiento de la inversión y de la productividad declinaron.⁴⁵

44. Bouzas, Roberto, " Las políticas, financiera...", Op. Cit. p. 55.

45. Ibidem.

Hacia finales del citado decenio, el sector externo norteamericano presentó crecientes síntomas de desajuste. El dólar pasó a ser objeto de intensas presiones especulativas que deterioraron aún más su ya precaria situación en el sistema monetario internacional. La tasa anual de crecimiento del proceso de formación del capital en Estados Unidos había caído al 2.6 por ciento, comparado con el 9.6 por ciento registrado a principios de esa década⁴⁶.

Sin embargo, la declinación de la competitividad norteamericana no debe atribuirse totalmente a la exportación de capitales. También existieron otros factores que influyeron: la participación de Estados Unidos en la producción mundial de manufacturas cayó de 60 por ciento a finales de los años cuarenta, hasta la mitad de dicha participación a finales de los setentas⁴⁷.

46 . Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y Política en ...", Op. Cit., p. 117.

47 . Ibidem.

Otro factor importante que impulsó el alza de importaciones y la salida de capitales norteamericanos fue el sistema monetario internacional de Bretton Woods, ⁴⁸ que se adoptó a finales de la Segunda Guerra Mundial y permitió que el dólar se convirtiera en el baluarte de la estabilidad del sistema liberal de cambio. ⁴⁹

El papel del dólar como moneda de reserva internacional, el cual dependía a su vez de la supremacía de la capacidad industrial norteamericana, "facilitó ampliamente la expansión de la industria y las inversiones norteamericanas en el exterior, limitando los costos de los déficit económicos de la balanza de pagos en que había incurrido Estados Unidos durante el período de postguerra!" ⁵⁰

48. El sistema "Bretton Woods" impuso tasas de cambio fijas entre las monedas nacionales y designó al dólar norteamericano como principal medio de cambio internacional, garantizando su convertibilidad en oro.

49. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política en ...", Op. Cit. p. 118.

50. Ibidem.

Sin embargo, aunque el sistema de "Bretton Woods" estimuló la inversión extranjera directa norteamericana la verdad es que funcionó también en contra de los intereses de las industrias norteamericanas, cuya producción se dirigiría a satisfacer el mercado interno.

Con el crecimiento de las importaciones esta inflexibilidad propició que los precios de los productos norteamericanos se mantuvieran altos en relación con los precios de los productos extranjeros, debido principalmente a que el dólar mostró una tendencia al aumento en su valor relativo frente a otras monedas. Esta sobrevaluación del dólar norteamericano tendió a abaratar las importaciones y a encarecer los productos estadounidenses en el exterior, lo cual afectó negativamente la balanza comercial estadounidense.⁵¹

Esta situación desestimuló las exportaciones norteamericanas, que aparecían muy costosas en los mercados internacionales, y estimuló las importaciones y la inversión extranjera directa norteamericana.

51. Bouzas, Roberto, "La política económica norteamericana en 1983-1984 y América Latina un alto potencial de conflicto e inestabilidad", América Latina-Estados Unidos: la agenda económica, CIDE, No. 16, 2o. semestre 1984, México, 1985, p. 39.

Como dijimos anteriormente, en Estados Unidos prevalecía desde la postguerra un compromiso con la filosofía del libre comercio. Pero en realidad, en ningún momento de la era de postguerra el apoyo norteamericano al régimen liberal de comercio ha estado libre de una oposición poderosa y bien organizada dentro del mismo país. Lo cierto es que durante la década de los cincuentas, la impresionante hegemonía económica norteamericana limitó dicho compromiso con el libre comercio a un número reducido de sectores: los textiles, las compañías petroleras independientes, un grupo de productos agrícolas y algunos sectores de la industria química.

Por otra parte, en la medida en que surgían los sistemas industriales europeos y japoneses y éstos afectaban un mayor número de industrias de Estados Unidos, empezó a producirse un profundo cisma en el sector privado norteamericano.⁵²

52. Cabe mencionar que los sectores defensores del libre comercio, están compuestos por las industrias de tecnología alta e industrias internacionalmente competitivas. En cambio, los sectores proteccionistas están integrados por las industrias cuya productividad se dirige a satisfacer el mercado interno, tales como las industrias del calzado, del acero, textiles, del petróleo (compañías independientes y más recientemente, las industrias del hule, la automotriz y algunos sectores de la industria química.
Ver Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit., p.120.

El principal efecto de dicha situación en el manejo de la política comercial norteamericana durante los últimos años ha sido que los sectores proteccionistas han forzado, a través del Congreso norteamericano, la combinación de una política de libre comercio de carácter general con un proteccionismo sectorial y una presión selectiva por países y además, ya en los años setentas, ha aumentado el llamado "nuevo proteccionismo", del que nos ocuparemos en el siguiente apartado.

En las negociaciones comerciales de la Ronda Kennedy, en 1962, el Congreso de Estados Unidos aprobó la llamada Ley de Expansión Comercial, que fue una nueva versión de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 y 1945. La Ley de 1962 dió autoridad al presidente norteamericano para negociar reducciones generales de aranceles hasta un 50 por ciento y en algunos casos hasta del 100 por ciento.⁵³

Con los gobiernos de Johnson y Richard Nixon, los intereses proteccionistas lograrían sus objetivos al forzar el abandono de la política de liberación comercial durante más de siete años y restringir las importaciones en un número cada vez mayor de sectores de la economía estadounidense.⁵⁴

La ofensiva proteccionista se inició poco después de concluida la Ronda Kennedy, por iniciativa de los representantes

53. Esta ley significó una ofensiva a toda regla a la C.E.E. ya que en 1962 empezaba a configurarse como importante potencia comercial en el mundo. Ver. Vega Cánovas, Gustavo, Comercio y política..., Op. Cit. p. 121.

54. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 122.

de las industrias textil, del acero, electrónica y del calzado, quienes exigieron ante el Congreso norteamericano medidas de alivio y protección ante las crecientes importaciones de productos tan variados como los equipos electrónicos o las fresas.

El presidente Johnson detuvo las iniciativas de ley restrictivas que serían aprobadas por el Congreso, pero no logró obtener el apoyo de éste a su iniciativa que perseguía la autorización para continuar con las negociaciones comerciales de liberalización y aplicar algunos de los acuerdos alcanzados en la Ronda Kennedy.

En 1969 el presidente Nixon presentó una iniciativa de ley similar a la del presidente Johnson para obtener la autorización del Congreso, a fin de estar en aptitud de participar en negociaciones comerciales internacionales, pero su iniciativa tampoco tuvo éxito.

En ese mismo año, el presidente Nixon se comprometió a instaurar un sistema liberal de preferencias generalizadas para los países en desarrollo, aunque no adoptó medidas transitorias en favor de América Latina⁵⁵.

Posteriormente, en 1970 diversos miembros del Congreso norteamericano apoyaron la iniciativa de Ley "Mills", que pedía se impusieran cuotas de importación en los niveles que exis-

55. Vega Cánovas, Gustavo. "Comercio y política...", Op. Cit., p. 123.

56. Rouzas, Roberto. "Las políticas comercial...", Op. Cit., p. 61.

fueran en los años 1967 a 1969, para todos los artículos de importación que hubieran tenido un nivel de penetración del mercado norteamericano correspondiente al 15 por ciento o más del consumo interno en esos años. Esta iniciativa tampoco fue promulgada y al igual que el presidente Johnson, Nixon no tuvo autorización para entrar en las negociaciones comerciales internacionales.⁵⁷

Cabe mencionar que en 1971 Estados Unidos registró un déficit bastante fuerte en su balanza comercial que ocasionó serios desequilibrios en su economía. Estos desequilibrios estimularon en gran medida las presiones y políticas proteccionistas.

Un ejemplo de la situación prevaleciente en ese momento, fue la iniciativa de ley que presentó el Congreso norteamericano titulada "Burke-Hartke". Este proyecto de ley representó una severa postura proteccionista pues no sólo imponía barreras a las importaciones, sino que también incluía restricciones a las inversiones norteamericanas en el exterior. Además pretendía una ampliación de la protección a la industria textil, principalmente.⁵⁸

En agosto de ese mismo año, el presidente Nixon

57. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit., p. 123.

58. *Ibidem*.

a través de la denominada " Nueva Política Económica" (NPE), devaluó unilateralmente el dólar y suspendió su convertibilidad en oro, abandonando los acuerdos suscritos en Bretton Woods. Esta medida se acompañó de un número considerable de medidas en defensa del dólar y de un importante incremento de barreras proteccionistas.⁵⁹

Asimismo, mediante dicha política el Presidente Nixon exigió un control voluntario de las exportaciones de textiles a Estados Unidos por parte de Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur y el relajamiento de las barreras comerciales acumuladas de la C.E.E. y Japón para permitir un mayor acceso de las exportaciones estadounidenses a sus mercados domésticos. La política de Nixon mostró un fuerte sentimiento proteccionista. Ejemplo de ello fue la imposición de una sobretasa proteccionista de un 10 por ciento a casi todas las importaciones estadounidenses.⁶⁰

Aunque el Presidente Nixon insistía también en la necesidad de mantener el tradicional compromiso con la filosofía del libre comercio, adoptó una postura negociadora agresiva. Asimismo, decidió abandonar la política de libre comercio y seguir

59. Bouzas, Roberto, " Las políticas comercial, financiera...", Op. Cit. p. 60.

60. Vega Cánovas, Gustavo, " Comercio y política...", Op. Cit. p. 124.

una política severamente proteccionista, favorable a los intereses particulares de los sectores menos competitivos de la economía norteamericana.

A partir de 1970 podemos decir que se forma un nuevo equilibrio entre la política de libre comercio y el proteccionismo, que lleva a la proposición de una política general de liberación comercial de Estados Unidos, para ampliar los mercados de sus exportaciones y una política más específica de apoyo a los sectores sujetos a grandes presiones del exterior.

Esta política de Estados Unidos fue una estrategia a nivel internacional que llevaría a formular dentro del AGAAC nuevas reglas de comercio mundial para evitar que las importaciones dañaran a los sectores internos no competitivos.

Como parte de la estrategia de coalición liberal; se empezó a preparar una nueva ronda dentro del AGAAC. En septiembre de 1973 se inauguró en Tokio la "Ronda Nixon", cuya denominación inicial, más tarde sería abandonada tras

la renuncia del Presidente Nixon, motivada por el escándalo "Watergate"⁶¹.

Esta VII Conferencia arancelaria del AGAAC realizó su segunda actuación en Ginebra, el 24 de octubre de 1973. En esa ocasión se aprobó la "Declaración de Tokio", en la cual los países firmantes del AGAAC se pronunciaron en favor de las negociaciones amplias, a "fin de lograr no sólo fuertes reducciones arancelarias, sino también la eliminación de las demás barreras que obstruyen el comercio: restricciones cuantitativas, reglas especiales para los productos agrícolas etc"⁶²

Asimismo, en la declaración de Tokio se prometieron ventajas en favor de los 25 países de menor desarrollo (PMD) más pobres y figuró el tema del Sistema General de Preferencias del cual hablaremos más adelante.

Por otra parte, en 1973 el Presidente Nixon presentó una iniciativa de ley de comercio con el propósito de

61. Ver Tamés, Ramón, "Estructura económica...", Op. Cit. p. 134.

62. Ibidem, p. 135.

solicitar autorización al Congreso para entrar en las negociaciones comerciales de Tokio.

Esta iniciativa del presidente Nixon pretendía eliminar totalmente los aranceles, remover una amplia gama de barreras arancelarias, otorgar preferencias a algunas exportaciones de países en desarrollo y conceder el tratamiento de nación más favorecida, así como establecer nuevos programas de ajuste y asistencia a los sectores industriales afectados por las importaciones⁶³. Dicha ley había sido pensada para convertirse en una poderosa palanca de negociaciones del ejecutivo norteamericano, a través del establecimiento de nuevos mecanismos de protección a su industria: subsidios, licencias, normas de calidad, políticas nacionales de compra, pactos de cabaleros y derechos compensatorios y antidumping.

Así, en 1974 se promulgó la denominada Ley de Comercio Exterior, que reemplazó a la Ley de Expansión y Comercio de 1962, la cual autorizó al presidente a negociar otra vez en el AGAAC.

La Ley de 1974 dió autoridad al presidente para negociar reducciones arancelarias hasta un máximo del 60 por

63. Vega Cárnovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 126.

ciento de los aranceles posteriores a la ronda Kennedy. Asimismo, esta ley autorizaba al presidente para negociar y promover acuerdos sobre la reducción de barreras no arancelarias, en el marco de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, que sería denominada "Ronda Tokio"⁶⁴.

De igual forma, esta ley autorizó al presidente para extender el tratamiento de nación más favorecida a los países extranjeros que en 1974 no gozaban de éste. Dicha ley también ofreció un Sistema General de Preferencias con respecto a productos elegibles. Permitió, además, que las exportaciones de los países en desarrollo en los rubros de manufactura, semimanufacturas y otros productos seleccionados ingresaran a Estados Unidos libres de impuestos⁶⁵.

Este tratamiento de eliminación de impuestos no se podía dar a los textiles, relojes, calzado, algunas clases de productos electrónicos, acero y productos de vidrio.

64. Bouzas, Roberto, "Las políticas comercial...", Op. Cit., p. 60.

65. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit., p. 128.

Por último conviene señalar que la ley de 1974 requería la eliminación del tratamiento preferencial para cualquier artículo que estuviera sujeto a acciones de auxilio de importación o de seguridad nacional⁶⁶.

Cabe mencionar, que las políticas económicas norteamericanas en relación con América Latina fueron coherentes con el mantenimiento de una presencia discreta y en el no compromiso de trato preferencial alguno a la región. Desde 1969 hasta fines de 1973, la principal política económica de Estados Unidos hacia América Latina consistió en una total "indiferencia"⁶⁷.

Estados Unidos careció en ese momento de lo que podría denominarse una política económica específica para América Latina. Más bien las políticas económicas que emprendió el gobierno norteamericano fueron de carácter global, en virtud de que en relación a la región se descartó el tema de la ayuda. Estas políticas buscaban tomar debidamente en cuenta las

66. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 129.

67. Bouzas, Roberto, "Las políticas comercial...", Op. Cit. p. 62.

necesidades e inquietudes de los países latinoamericanos y discutirlas con sus gobiernos ⁶⁸.

Durante los primeros años de la administración Carter, ⁶⁹ la política económica internacional de la Casa Blanca fue concebida como parte de una estrategia orientada a reconciliar a Estados Unidos con una realidad de responsabilidades mundiales compartidas y de interdependencia económica. La política de Carter también descartaba toda iniciativa en favor de una política regional o de una "relación especial", sobre todo en la esfera económica; y consolidó más bien la tendencia hacia un tratamiento de carácter "global".

Más tarde, la ley de comercio aprobada en 1979 amplió el margen para la adopción de medidas proteccionistas en Estados Unidos, al reducir las exigencias a las que debían someterse las empresas y los sindicatos para solicitar la imposición de trabas a la competencia externa. Mientras que en 1979 la

68. Bouzas, Roberto, "Las políticas comercial...", Op. Cit., p. 63.

69. (El período presidencial de Carter abarca de enero de 1977 a enero de 1981).

Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos llevó a cabo 62 investigaciones respecto de prácticas comerciales desleales, en los tres años siguientes ese número se elevó a 157 investigaciones⁷⁰.

Las expectativas depositadas originalmente en el Sistema General de Preferencias (SGP) como estímulo para las exportaciones a Estados Unidos se debilitó con la Ley de Comercio de 1979. Asimismo, a causa de la erosión del margen de preferencias el SGP perdió efectividad, y fue adquiriendo un carácter cada vez más restrictivo: la cobertura de productos ha sido escasa y aquéllos que revisten un mayor interés para la región latinoamericana han quedado al margen a causa de razones de carácter interno.

De acuerdo con datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CONUCYD), en inglés (UNCTAD), más del 50 por ciento de las importaciones incluidas en el SGP han sido marginadas del mismo debido a la aplicación

70. Ver. SELA, "La política económica de Estados Unidos y su impacto en América Latina", SP/CL/X. O/DI, No. 10, Caracas, 1984.

de la cláusula de necesidad competitiva (CNC)⁷¹ y al principio de graduación.⁷²

El limitado alcance del programa queda de manifiesto en el hecho de que durante la segunda mitad de la década de los setenta apenas el 7 por ciento de las importaciones norteamericanas provenientes de América Latina entraron libres de gravámenes en virtud del SGP.⁷³

En el capítulo dos se analizarán más detalladamente estas últimas cuestiones, así como algunos elementos importantes de la Ley de Comercio de 1974 y de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 de Estados Unidos, a fin de conocer y ubicar las particularidades que le son intrínsecas.

-
71. Según la cláusula de necesidad competitiva los países pierden su carácter de beneficiarios del SGP en relación con un producto determinado, en el año siguiente a aquél en que las importaciones sobrepasan un límite cuantitativo que se ajusta anualmente para reflejar el crecimiento del producto interno bruto de Estados Unidos. No obstante, cualquier producto de dichos países puede recuperar su elegibilidad para el SGP en el caso de que las exportaciones del país respectivo caigan por debajo del nivel estipulado por la CNC.
72. El término "graduación" se refiere al retiro de todos los derechos al trato especial, diferencial y más favorable que el AGAAC otorga a los países en desarrollo, debido a su nivel de desarrollo económico relativamente más bajo. El término también se refiere a la eliminación de las preferencias arancelarias disfrutadas por ciertos productos de exportación bajo el SGP. Ver de Paiva Abreu, Marcelo y Winston Fritsch, "El concepto de graduación en los países en desarrollo", América Latina-Estados Unidos: la agenda económica, CIDE, No. 16, México, 1984, p. 131.
73. Ver SELA, "La política económica...", Op. Cit.

1.4. El proteccionismo tradicional versus el nuevo proteccionismo.

Como ya se mencionó anteriormente, el enorme crecimiento del intercambio comercial al tiempo que trajo grandes beneficios a la economía de Estados Unidos, también impuso grandes presiones sobre un número creciente de industrias que se vieron afectadas negativamente por la competencia internacional. Ningún otro indicador expresa de manera más patente los efectos de la competencia internacional sobre la economía norteamericana que el progresivo deterioro de la balanza comercial estadounidense en los últimos treinta años.

En 1949 Estados Unidos gozaba de balanzas comerciales positivas en los principales productos, sin embargo, estas balanzas se modificaron frente a la presión de las resurgentes economías de Europa y Japón y también de algunos países en desarrollo.⁷⁴

La presión del extranjero que experimentaron en un primer momento las viejas industrias de textiles y zapatos, se difundió a varias industrias norteamericanas de alta tecnolo-

74. Vega Cánovas, Gustavo. "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p.37.

gía, como las del acero y el hierro. A principios de los años sesenta se presentaron en estas ramas altos déficit comerciales, y para 1970 la debilidad frente a la competencia del exterior se manifestó incluso en las categorías manufactureras básicas.

Ya se ha señalado también que en 1971 tuvo lugar el primer déficit comercial absoluto en la historia reciente de Estados Unidos. Asimismo, las crecientes importaciones de petróleo que siguieron a la formación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y al aumento de los precios de los hidrocarburos, generaron al interior de Estados Unidos fuertes presiones proteccionistas.

La situación anterior motivó la creación de numerosas iniciativas de ley que buscaban restringir las importaciones y favorecer los intereses proteccionistas norteamericanos: la ley "Mill" o la "Burke-Hartke"; ésta última pretendía imponer una serie de barreras arancelarias y cuantitativas para proteger la economía norteamericana. Dichos esfuerzos empero, resultaron infructuosos y el Ejecutivo norteamericano procedió a negociar mayores reducciones arancelarias y nuevas medidas de liberalización.

Sin embargo, el fracaso de la iniciativa Burke-Hartke no eliminó la corriente proteccionista que existía en ese momento

en Estados Unidos. Más bien resultó ser uno de los factores que la canalizaron a esa nueva forma a la que podemos denominar el "nuevo proteccionismo" o "neoproteccionismo". Es decir, los sectores proteccionistas estadounidenses encauzaron sus esfuerzos hacia la promoción de una política que lograra con herramientas diferentes de los tradicionales instrumentos proteccionistas, como las barreras arancelarias, los mismos efectos.

En términos generales, el neoproteccionismo puede ser definido como la utilización de diversas leyes que tienen como fin principal prohibir las prácticas desleales en el comercio internacional y obtener una reducción efectiva de las importaciones. Este añade a las barreras tradicionales en el comercio como los aranceles, las cuotas y las restricciones cuantitativas, las medidas antidumping, los impuestos compensatorios y los que podríamos denominar aranceles indirectos en forma de daños, multas y gastos⁷⁵.

En otras palabras, el neoproteccionismo consiste en un "conjunto de nuevas prácticas comerciales restrictivas, públicas y privadas, que están substituyendo a los principios de no discriminación, multilateralismo y libertad de comercio en los intercambios internacionales"⁷⁶.

75. Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p. 38.

76. Hernández-Vela S., Edmundo, Diccionario de Política Internacional, tercera edición, editorial Porrúa, México, 1988, p. 175.

El neoproteccionismo norteamericano incluye restricciones por medio de pactos de caballeros, políticas nacionales de compra, normas de calidad, subsidios, derechos contra la inundación de mercancías a precios arbitrarios, así como restricciones a la inversión directa. Posteriormente, en el siguiente apartado se analizarán cada una de las políticas del nuevo proteccionismo⁷⁷.

La existencia de presiones proteccionistas en Estados Unidos se debe principalmente al enorme crecimiento del comercio internacional en la segunda postguerra, a la creciente vitalidad y competitividad de las industrias de otros países, así como a la reducción progresiva de barreras arancelarias a través del AGAAC⁷⁸.

Desde esta perspectiva, un factor crucial en la evolución del neoproteccionismo estadounidense ha sido la pugna tradicional que existe entre la Casa Blanca, órgano de ex-

77. H. Anderson Gerald y F. Humpage Owen, "El nuevo proteccionismo...", Op. Cit. pp. 35-40.

78. Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p. 36.

presión de los sectores transnacionales interesados en una economía cada vez más internacionalizada y abierta, y el Congreso, canal de expresión política de aquellos sectores domésticos controladores de ramas que producen para, y que tienen su base en el mercado interno norteamericano y quienes buscan una mayor protección.

En ese sentido, podemos decir que el neoproteccionismo es el producto del conflicto que surge entre las demandas de mayor protección por parte de una serie de industrias y el tradicional apoyo de la Casa Blanca a un régimen internacional de libre comercio. No es la consecuencia de una decisión política específica, sino que ha resultado de una serie de acciones, tanto del Ejecutivo como del poder legislativo y del sector privado estadounidense.

Las Leyes de Comercio de 1974 y de Acuerdos Comerciales de 1979 son disposiciones que protegen las importaciones del llamado comercio desleal. Estas leyes pueden interpretarse como las concesiones obtenidas por el Congreso a cambio de una cesión de autoridad a la Casa Blanca para negociar reducciones generales de aranceles en las negociaciones comerciales multilaterales del AGAAC.

En la Ley de Comercio de 1974, el Congreso impuso criterios para la demostración del daño y la relación de causalidad en los casos de imposición de restricciones a las importaciones, asimismo, impuso modificaciones para la configuración del "dumping" y de otras violaciones a los patrones de lo que se consideraba un comercio justo. En la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979 fue este mismo órgano el que impuso una gama más restrictiva de disposiciones de naturaleza substantiva, y de procedimientos en materia de "dumping" para aumentar su efectividad desde la perspectiva de las industrias y grupos interesados en una mayor protección.⁸⁰

Este nuevo proteccionismo desde luego no es un fenómeno exclusivamente norteamericano. La disminución sistemática de las tarifas arancelarias como resultado de las negociaciones multilaterales entre las principales naciones industriales de Occidente, ha dado lugar a que la C.E.E., Japón y Canadá entre otros, también hayan encontrado en el neoproteccionismo un instrumento para contrarrestar las tendencias a la liberalización del intercambio con el exterior. Ahora bien, desde la perspectiva latinoamericana es el neoproteccionismo norteamericano el que más preocupa.

80. Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p.36.

El neoproteccionismo de Estados Unidos surgió de la idea de perfeccionar algunas leyes estadounidenses, cuyo propósito principal era aliviar los daños causados por el aumento de las importaciones. Esas leyes como la ley antidumping, la de subsidios e impuestos compensatorios, o la sección 337 de la ley arancelaria de 1939, se encontraban en vigor desde antes de la fundación del AGAAC.⁸¹

Sin embargo, dichas leyes casi no habían sido aplicadas en las décadas de los cincuenta y los sesenta debido a la escasa presión de importaciones que sujetaba a las industrias norteamericanas, ya que imponían demasiados requisitos técnicos y jurídicos difíciles de cumplir que las inhabilitaban como eficaces mecanismos de contención a las importaciones. Como ejemplo, cabe mencionar que en el caso de una medida de alivio⁸² establecida por la legislación vigente en los años sesentas, el peticionario debía probar que realmente estaba sufriendo un perjuicio grave, cuya causa principal era el incremento de las importaciones.

En ese sentido, los sectores proteccionistas estadounidenses presionaron hasta conseguir una legislación más adecuada a sus intereses, con recursos más expeditos para poner en marcha las medidas de alivio a los perjuicios derivados del aumento de las importaciones y protegerse de las prácticas

81. Vega Cánovas, Gustavo, " Comercio y política...", Op. Cit. p. 129.

82. Una medida de alivio es una medida gubernamental que utiliza Estados Unidos a fin de aliviar los graves perjuicios ocasionados por los aumentos en las importaciones de productos similares o de mayor competitividad a los que produce.

que consideraban desleales en el comercio.

Esta presión de los sectores proteccionistas "logró su objetivo" cuando hizo incluir en la Ley de Comercio de 1974 disposiciones que facultaban la aplicación de las medidas de alivio a los perjuicios ocasionados por el aumento de las importaciones y la legislación que los protegía contra las prácticas desleales en el comercio. Estas disposiciones aparecieron en las secciones 201 y 301 de la Ley de Comercio de 1974 y en las reformas a las leyes de antidumping y de subsidios e impuestos compensatorios, y en la sección 337 de la Ley Arancelaria de 1930.⁸³

La Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974 permitía restringir las importaciones que dañaran a la industria aunque no fueran la causa más importante del daño.

" En la sección 301 de esa Ley y en las reformas a la sección 337 de la Ley Arancelaria de 1930 se permitía imponer restricciones a las importaciones provenientes de un país que tratara en forma desleal a las exportaciones norteamericanas y se prohibían los métodos desleales de competir y actos desleales al importar bienes a Estados Unidos. Esta última prohibición se entendía según esta reforma que ya no sólo cubría asuntos como la protección de patentes, marcas y derechos de propiedad industrial, sino que podía aplicarse a un ámbito mucho mayor, que

83. Vega Cánovas Gustavo, " Comercio y política...", Op. Cit. p. 130.

llegase hasta acciones de "dumping" y subsidios⁸⁴.

Las reformas a la Ley Antidumping removieron los principales obstáculos para probar la existencia del "dumping". De acuerdo con las nuevas disposiciones, el Departamento del Tesoro no debía tomar en cuenta las ventas menores que el costo de producción en el mercado nacional cuando juzgaba si una industria extranjera cometía o no "dumping" en Estados Unidos, con lo cual, teóricamente, se posibilitaba que dijera que había "dumping" aún cuando los precios de exportación superaran los precios del mercado nacional⁸⁵.

En 1979 los sectores proteccionistas siguieron atacando duramente contra el manejo de la legislación sobre prácticas desleales, hasta que lograron imponer nuevas enmiendas mucho más favorables a sus intereses.

Como ya hemos dicho, estas reformas legislativas son el origen del neoproteccionismo que caracterizaría el comercio exterior norteamericano en los años setentas.

Esta caracterización del neoproteccionismo hace referencia a una política proteccionista encubierta que superó las herramientas proteccionistas tradicionales, como los arance

84. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política en...", Op. Cit. pp. 130-131.

85. Bela Balassa, "The New Protectionism: An Evaluation and Proposals for Reform", Balwin Robert, *Protectionist pressures in the United States*, en *International Organizations*, núm. 35, vol. 4, Washington, D. C. 1985. p.p. 223-239.

les, las cuotas y las restricciones cuantitativas que se usaban en todo el mundo industrializado desde el embargo petrolero de 1973 y la grave recesión internacional de 1974-1975.⁸⁶

Por su parte, los sectores proteccionistas de Estados Unidos no se conformaron con lograr acuerdos voluntarios de reducción de exportaciones, sino que también obligaron a flexibilizar la legislación sobre prácticas desleales en el comercio para asegurarse el control de las importaciones.⁸⁷

En la ronda Tokio a causa de la presión norteamericana se planteó que las barreras arancelarias habían dejado de ser el principal instrumento para obstaculizar el libre comercio, porque muchos países miembros del GATT negociaban reducciones de aranceles que inmediatamente neutralizaban mediante el uso de barreras no arancelarias como las restricciones cuantitativas, las técnicas de valoración de las mercan-

86 . Bela Balassa, " The new protectionism...", Op. Cit. p. 230.

87 . Ibidem. p. 238.

cias en aduanas, la utilización de las compras del gobierno para discriminar en favor de los proveedores nacionales, las barreras técnicas y sanitarias, etc.⁸⁸

Además, el uso de otro tipo de barreras no arancelarias, como los subsidios a la exportación, cuya utilización había proliferado en muchos países miembros del AGAAC, se habían convertido en el principal estímulo de una gran variedad de exportaciones que desplazaban en forma desleal a otras exportaciones en terceros mercados en detrimento de industrias y sectores internos muy sensibles a las importaciones.

Esta doble preocupación de Estados Unidos en suprimir las barreras arancelarias al comercio y asegurar que los demás países se sujetaran a una nueva disciplina en el uso de políticas como los subsidios, explica por qué los objetivos de las negociaciones comerciales multilaterales de la ronda Tokio fueron, para los negociadores de Estados Unidos, la búsqueda de un comercio más libre y más justo.⁸⁹

Desde la perspectiva norteamericana los resultados que obtuvo Estados Unidos en la ronda Tokio, fueron considerados logros favorables, pese algunos puntos en que fracasó.

88. Vega Cánovas, Gustavo, " Comercio y política...", Op. Cit. p. 131.

89. Ibidem. p. 132.

Uno de sus fracasos fue no haber obtenido reglas de exportación más estrictas para los principales socios comerciales de Estados Unidos y un grupo de países en desarrollo. Este fracaso daría nuevo vuelo a los sectores proteccionistas dentro de Estados Unidos que, no conformes con todos los acuerdos logrados, formaron nuevas restricciones en la legislación promulgada en 1979 para aplicar en Estados Unidos los acuerdos negociados en la roda Tokio⁹⁰.

El 1º de enero de 1974 se firmó a iniciativa del gobierno norteamericano, el Acuerdo Multifibras, el cual autorizaba el uso generalizado de cuotas a las importaciones de todos los productos textiles incluidos en ese acuerdo, con el claro propósito de proteger a la industria textil norteamericana que después del embargo petrolero, estaba en clara y franca declinación⁹¹.

"En cuanto a la industria del acero, no habían pasado tres años desde la terminación de la cuota de 1974, cuando nuevas presiones impusieron las medidas proteccionistas de 1977. Sin embargo, conviene detallar brevemente el manejo del Gobierno de Carter de lo que se denominó la 'crisis del acero' que constituyó un hito fundamental en la evolución del neoproteccionismo durante la década de los setentas"⁹².

90. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y Política...", Op. Cit. p. 132.

91. Ibidem., p. 135.

92. Ibidem., p. 137.

En 1977, ante un creciente influjo de importaciones de acero proveniente de la CEE y de Japón, la industria del acero estadounidense demandó a la administración Carter medidas de alivio apoyadas en la sección 201 de la Ley de Comercio de 1974. Carter preocupado por las implicaciones que la imposición de medidas cuantitativas o un Acuerdo de Libre Comercio Organizado podría tener sobre las negociaciones comerciales multilaterales en el AGAAC, decidió resistir las presiones de la industria, después de sugerir un recurso de protección alternativo.

Carter propuso entonces el recurso a las leyes antidumping, afirmando que el caso que los ocupaba era un claro ejemplo de prácticas comerciales desleales de los fabricantes extranjeros. La posición de Carter alentaba claramente la restricción de las importaciones por medio de las leyes antidumping.

La respuesta de la industria del acero no se hizo esperar. Se iniciaron 16 investigaciones antidumping que afectaban un total de 1600 millones de dólares de importaciones del metal. "Ante la subsecuente crisis internacional que estas medidas ocasionaron, la administración Carter propuso una solución que se denominó 'mecanismo del precio gatillo'.⁹³ " Mediante este mecanismo, el gobierno norteamericano se comprometía a iniciar automáticamente una investigación con respecto a cualquier importación de acero que se vendiera a un precio menor de su costo

93. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p.p. 137-138.

calculado del acero japonés, al cual se consideró el producido de manera más eficiente.⁹⁴

El principal propósito del "mecanismo del precio gatillo" fue dar a la industria norteamericana una mayor protección sobre la competencia extranjera. Sin embargo, la protección que este mecanismo dio a los productores no satisfizo a todos, por lo que Carter lo suspendió.⁹⁵

"En el periodo de 1974 a 1977 se dieron 34 decisiones relativas a subsidios e impuestos compensatorios, mientras que en los 11 años precedentes sólo se dieron 11. Asimismo, también aumentaron las investigaciones antidumping y las investigaciones de la Comisión Internacional de Comercio sobre demandas de petición de alivio por parte de la industria norteamericana. En 1976 la Comisión había dictado 42 decisiones favorables en comparación con las 15 de 1974, que afectaban a un total de importaciones que ascendían desde 248 millones de dólares en 1975 a 1900 millones de dólares en 1977.⁹⁶ El mayor número

94. Vega Cánovas, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 138.

95. Ibidem.

96. Ibidem.

de demandas de protección provenia de las industrias en agudo proceso de deterioro competitivo sujetas a una gran presión de las importaciones.

Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, vista como el principal instrumento jurídico usado para incorporar a la legislación vigente los diversos compromisos contenidos en las NCM de la ronda Tokio, se consolidó el neoproteccionismo como un instrumento para contrarrestar las tendencias a la liberalización del intercambio con el exterior.

De acuerdo con nuestro análisis, dicha ley reflejó la convergencia de dos imperativos contradictorios surgidos en 1979. Esos imperativos eran, por un lado, la necesidad de armonizar los acuerdos alcanzados en las NCM con las leyes estadounidenses preexistentes, lo cual exigía diluir y modificar algunas de sus disposiciones, y por otro, la necesidad de reconocer las presiones internas para endurecer y hacer más expedita la nueva legislación. La consolidación del neoproteccionismo derivada de dicha ley se logró con la promulgación de nuevas leyes sobre prácticas desleales en el comercio, suficientemente ambiguas y flexibles, que podían proteger a cualquier industria que lo requiriera.⁹⁷

97. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 138.

Como había pasado en el período posterior a la ley de Comercio de 1974, una de las principales consecuencias de las enmiendas a la legislación sobre comercio desleal fue un notable incremento en el número de investigaciones sobre comercio desleal desarrolladas por la Comisión Internacional de Comercio y el Departamento de Comercio.

Sin embargo, a diferencia del período 1975-1979, las industrias estadounidenses habían adquirido la capacidad no sólo de protegerse por medio de todas estas enmiendas, sino que también tuvieron la posibilidad de hostigar a muchos importadores usando simplemente su derecho a iniciar una sucesión de procedimientos legales para amenazar el crecimiento y la continuidad de una corriente de importaciones.

En 1981 el neo-proteccionismo creció en Estados Unidos. El Presidente Reagan decidió un conjunto de acciones proteccionistas con relación a productos y sectores específicos, tales como textiles y vestido, automóviles, acero, azúcar, motocicletas y aceros especiales. En el caso de los textiles se concluiría una nueva versión del Acuerdo Multifibras, más restrictivo que los anteriores, según la cual Estados Unidos y otros países industrializados estarían en condiciones de establecer niveles de crecimiento de las importaciones inferiores al programa de 6% anual para cada país individual.⁹⁸ Esta deci-

98. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 147.

sión afectó particularmente a algunos países de América Latina.

En ese mismo año también el gobierno norteamericano, debido a las presiones de la industria automotriz (amenazada por las importaciones de autos japoneses), inició gestiones oficiales que condujeron a una "restricción voluntaria de las exportaciones", según la cual, durante el primer año de vigencia, las ventas se mantuvieron en 92% y en 1982 crecieron a 16% del incremento en el mercado.⁹⁹

Otra medida proteccionista impuesta por Estados Unidos en ese momento, fue la imposición a la CEE de una restricción voluntaria de las exportaciones de algunos tipos de acero al mercado estadounidense, en octubre de 1982.

También en el Congreso aumentaron las presiones proteccionistas, lo que estimuló la discusión y la presentación de un conjunto de iniciativas de ley restrictivas del comercio, que constituyeron el antecedente inmediato de la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984.

La iniciativa de Ley más importante que configuraría lo que se ha denominado el principio de reciprocidad fue introducida por el senador Danforth, uno de los principales re-

99. Sistema Económico Latinoamericano (SELA), las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos 1982-1985, México, Siglo XXI, 1983, p. 68.

presentantes de los sectores proteccionistas del Congreso.¹⁰⁰
Dicha iniciativa ejerció una importante influencia en la redacción de la Ley de Comercio de 1984.

El proyecto proponía, entre otras cosas: que el representante comercial de Estados Unidos pudiera iniciar denuncias sobre prácticas desleales de comercio, en vez de esperar hasta que algún afectado iniciara un cargo; que se autorizara al gobierno a retirar concesiones o imponer recargos u otras restricciones en contra de países que persistieran en mantener barreras a los proveedores norteamericanos.¹⁰¹

Otra iniciativa que también ejerció una importante influencia, fue la presentada por el diputado Richard Ottinger. En ella se imponía la utilización de una proporción de componentes locales en ciertas ramas industriales, particularmente la industria automotriz. Esta iniciativa fue vista como excesivamente proteccionista por el gobierno de Reagan, pues manifestó en diversas ocasiones que se opondría a cualquier legislación de esta clase.

No obstante, las iniciativas de ley comercial que entonces se discutían en el Congreso tenían un marcado contenido proteccionista, el presidente Reagan implantó la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984, debido principalmente a la proximidad del vencimiento del Sistema General de Preferencias de

100. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 49
101. Ibidem.

1979. 102

La Ley de Comercio de 1984 que algunos han denominado "Ley omnibus", por la amplia variedad de materias que regula, propone un conjunto de principios y estrategias de negociación dirigidas a incrementar la capacidad de Estados Unidos para obtener concesiones de sus socios comerciales particularmente de los países desarrollados. Estos principios y estrategias de negociación causaron, sin duda, preocupación a los principales socios comerciales de Estados Unidos debido a la orientación general que se imprimió en su política comercial y a los cambios que introdujo en los procedimientos, prácticas y normas legales que regulan el acceso al mercado de ese país. Varias disposiciones de la ley de 1984 refuerzan el carácter restrictivo de la legislación comercial estadounidense y estimulan el recurso a medidas unilaterales de protección. ¹⁰³

La ley de comercio mencionada incluye disposiciones claramente proteccionistas referidas principalmente a las industrias del acero, el cobre y el vino. Se impuso que las exportaciones del acero a Estados Unidos no podrían exceder 20,2% del mercado de ese país, lo cual fortaleció la determinación del ejecutivo norteamericano de negociar "restricciones voluntarias" con los países ex-

102. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 150.

103. Ibidem. p. 151.

portadores, entre los cuales se encuentran Brasil, Argentina, Venezuela y México,¹⁰⁵ países que vieron seriamente limitadas sus posibilidades de acceso al mercado estadounidense.

Asimismo, la ley de 1984 incluye además una mayor flexibilidad para la aplicación de medidas proteccionistas en Estados Unidos, aumentando así la capacidad de respuesta estadounidense. Con esta ley, Estados Unidos se propuso utilizar su capacidad de represalia para tratar de modificar las políticas internas y las prácticas comerciales que ese país considere "irracionales", "discriminatorias", "injustificables", o simplemente "desleales". Este último concepto incluye los subsidios a la exportación y la producción, las políticas de desarrollo industrial, las normas que rigen la aceptación y presencia de inversión extranjera, las empresas del Estado etc.

De igual forma la citada ley modifica las disposiciones que regulan los subsidios y el dumping, dirigidas a reforzar la posición de los peticionarios, y facilitar la aplicación de los impuestos compensatorios y las medidas antidumping. Para ello, la ley dispuso explícitamente que la autoridad considerará el efecto acumulativo de las importaciones procedentes de varios países al evaluar los perjuicios por "dumping" o la aplicación de subsidios.¹⁰⁶

105. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio y política...", Op. Cit. p. 151.

106. Ibidem. p. 155.

Finalmente, podemos decir que la ley norteamericana de 1984, incluyó en su texto el concepto de reciprocidad como un criterio clave de la política comercial norteamericana, aceptó el principio de graduación, e incluyó de manera explícita, en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales, áreas como el comercio de servicios, y transformó la regulación de la inversión extranjera directa por terceros países en un punto de negociación estrechamente asociado con las cuestiones del comercio internacional. En el capítulo dos nos ocuparemos más ampliamente de la mencionada ley de comercio norteamericana.

1.5. Los instrumentos del nuevo proteccionismo.

Tanto los países desarrollados como los subdesarrollados imponen barreras comerciales a fin de obtener los beneficios del comercio y proteger su industria nacional de aquellas importaciones que le afecten.

Por su parte, Estados Unidos desde la década de los años setenta ha instituido una serie de políticas comerciales, las cuales constituyen el "nuevo proteccionismo", que consiste en una serie de restricciones no arancelarias impuestas a las importaciones: cuotas, licencias, controles de precios, políticas nacionales de compra, normas de calidad, subsidios, derechos compensatorios y antidumping, etc., los cuales trataremos más adelante.

El neoproteccionismo, tal como lo hemos caracterizado en el apartado anterior, emana de toda una gama de leyes promulgadas a fin de prevenir una supuesta competencia desleal en el comercio internacional. Ante la creciente presión a la que se han visto sujetas algunas industrias norteamericanas, y su incapacidad para modificar el tradicional apoyo a la Casa Blanca a un régimen liberal de comercio en el ámbito internacional, aquéllas han encontrado nuevos medios de protección en la legislación relativa al comercio desleal. ¹⁰⁶

106. Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p.57

Antes de explicar las diferentes medidas del nuevo proteccionismo estadounidense conviene mencionar dos de las formas más comunes del proteccionismo: los aranceles y las cuotas, estas medidas proteccionistas, al igual que los procedimientos técnicos o administrativos y el control de cambios, se conocen como medidas de política comercial.

El arancel consiste en un impuesto o gravamen aplicado por los Estados a las importaciones o exportaciones de un producto (X). Generalmente los aranceles se aplican a las importaciones para proteger los negocios, la agricultura, la mano de obra y principalmente la industria nacional contra la competencia extranjera en todo el mercado.¹⁰⁷

Al examinar los efectos de un arancel veremos como el proteccionismo restringe la libertad de elección del consumidor, obligándolo arbitrariamente a reducir el consumo de los productos que prefería comprar si no estuviera limitada su elección.¹⁰⁸

Los gobiernos utilizan los aranceles con el objeto de reducir sus importaciones y así aumentar el ingreso público y dar

107. Hansen, J. L. "Dictionary of economics...", Op. Cit. p. 245.

108. Ellsworth, P.T. y Leith Clark J, " El problema arancelario", Comercio Internacional, ed. F.C.E. tercera edición, México, 1972. p. 252.

protección a los productores internos. Los aranceles se originaron como una fuente de ingreso de los gobiernos. Aunque muchos países en desarrollo continúan usando el arancel como su principal fuente de ingreso, actualmente los países industrializados imponen aranceles principalmente para proteger sus industrias domésticas de la competencia externa.

La imposición de un arancel a determinado producto significa que se agrega un impuesto a cada unidad proveniente del exterior, por lo que el precio del producto importado se eleva según el monto del arancel.¹⁰⁹ Los consumidores, quienes compran menos a precio más alto, sufren una pérdida real para el país. Una parte es transferida a los productores de la mercancía protegida a través de los precios superiores que ellos imponen y otra parte se acredita al gobierno nacional como ingresos arancelarios.

Además de estas transferencias de ingresos, el país sufre pérdidas reales provocadas por los aranceles, pues éstos propician una mayor ineficiencia en la producción y afectan el consumo. Asimismo, el arancel afecta el precio de los bienes domésticos, el volumen de comercio, la asignación de recursos, la distribución del ingreso y el bienestar social.

En virtud de lo anterior, el proteccionismo arancela

109. Ellsworth P.T. y Leith Clark J, "El problema arancelario...", Op. Cit. p. 255.

rio implica la prohibición de bienes de consumo o la aplicación de tarifas arancelarias con el fin de reducir en forma adecuada la importación de los productos que se planea producir al interior del Estado.

En ese sentido el Estado en función de su política de desarrollo industrial, aplica esta política proteccionista y al mismo tiempo, favorece la importación de bienes de capital que necesita el empresario para instalar o ampliar la producción de los bienes cuya importancia cesa o se reduce.¹¹⁰

Lo anterior demuestra los efectos que tiene la protección sobre la producción y el consumo en el mercado interno. Sin embargo, aunque el arancel es el impuesto más común, no es el único instrumento que se utiliza para reducir las importaciones.

En las negociaciones comerciales del AGAAC se restringió el movimiento ascendente de los aranceles y aunque con poco éxito, los aranceles se redujeron en los países desarrollados. Esto motivó que los proteccionistas y aquéllos interesados en la reducción de las trabas al libre comercio centraran su atención en el problema de las barreras no arancelarias.

Es importante señalar que existen diferentes tipos de aranceles, entre los cuales se señalan a continuación

110. Sunkel, Osvaldo y Paz Pedro, El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del desarrollo, textos del Instituto latinoamericano de planificación económica, ed. Siglo XXI, México, 1970, p. 358.

los siguientes: el arancel ad valorem, este gravamen legalmente se especifica como un porcentaje fijo del valor del bien importado o exportado; el arancel específico, que consiste en una suma constante de dinero por unidad física importada o exportada; el arancel compuesto, el cual es la combinación de un impuesto ad valorem y un impuesto específico¹¹¹.

La otra forma más usual del proteccionismo, es la cuota, la cual es la restricción cuantitativa establecida por los Estados, con el fin de controlar la importación o exportación de ciertos artículos, y recaudar ingresos o mejorar los términos del intercambio. Esta es utilizada para limitar la competencia extranjera en el mercado nacional, así como para corregir el déficit de la balanza de pagos¹¹², y reforzar los sistemas de aranceles protectores del comercio¹¹³. La cuota, en lugar de limitar directamente el monto de las importaciones, logra el mismo efecto del arancel al restringir las divisas disponibles para la importación de un producto. Asimismo, la determinación de ésta, opera en forma tal que pone en ventaja a los gobiernos al otorgarles el poder discrecional de determinar el tamaño del mercado al que tendrán acceso los países exportadores.

111. Ellsworth, P.T. y Leith Clark J, "El problema arancelario...", Op. Cit. p. 256.

112. Se entiende por balanza de pagos, el saldo neto entre el ingreso total y los desembolsos de un país, tanto públicos como privados y de sus transacciones comerciales y financieras con el resto del mundo. En esencia la balanza de pagos de un Estado refleja los créditos (ingresos) y los débitos (gastos). Harold W., Sloan y Arnold J. Zurcher, "Dictionary of economics...", Op. Cit. p. 47.

113. Harold W. Sloan y Arnold J. Zurcher, "Dictionary of economics...", Op. Cit. p. 56.

Las cuotas tienen efectos similares a los aranceles con una diferencia importante. En el caso de un arancel, el gobierno nacional capta este ingreso en forma de rentas arancelarias. En el caso de una cuota la suma captada por el país depende de la venta de permisos de importación al imponer una cuota. Imposición que en la mayoría de los casos, el gobierno no percibe ningún ingreso.

Una cuota representa una arma mucho más eficaz que un arancel para la protección nacional, porque proporciona una limitación absoluta de las importaciones, mientras que el arancel es un impuesto que sólo aumenta los precios pero que en última instancia no excluye los artículos si el consumidor acepta pagar el costo adicional de los mismos.

En ocasiones, el consumidor de un artículo protegido es también productor y usa este artículo como insumo en su propio proceso de fabricación. Por ejemplo, un arancel sobre el acero importado aumenta el costo de producción de los autos nacionales y, por ende, puede forzar a los productores de esos vehículos a buscar protección contra la importación de autos extranjeros.

Muchos de los nuevos recursos proteccionistas infligen mayores pérdidas netas al país de origen que los aranceles o cuotas porque permiten a los extranjeros obtener los dividendos

económicos que el país de origen captaría como ingresos arancelarios o cuotas por permisos de importación.

Aunque los aranceles distorsionan los resultados del mercado, permiten que los cambios en la demanda influyan en la cantidad de importaciones. En este sentido, un arancel no elimina por completo el mecanismo del mercado. En cambio, las cuotas no permiten que los cambios en la oferta y la demanda incrementen la cantidad importada ¹¹⁴.

De esta manera, las medidas proteccionistas se convierten en catalizadores de mayores restricciones comerciales, especialmente conforme a los lineamientos de producción.

Las políticas del nuevo proteccionismo estadounidense que substituyen a las más convencionales interferencias con el comercio, es decir, aranceles y cuotas de administración interna, incluyen restricciones por medio de pactos de caballeros, políticas nacionales de compra, normas de calidad, subsidios, derechos contra la inundación de mercancías a precios arbitrarios, derechos compensatorios y antidumping, así como restricciones a la inversión directa ¹¹⁵.

114. H. Anderson, Gerald y F. Humpage Owen, "El Nuevo Proteccionismo...", Op. Cit. p. 35.

115. Ibidem.

1.5.1. Los pactos de caballeros

La forma cada vez más común del nuevo proteccionismo, mediante el cual un país exportador restringe voluntariamente sus envíos de ciertos artículos a un país importador.

Un pacto de caballeros es una restricción similar a una cuota que permite al país exportador extranjero captar gran parte de los réditos económicos correspondientes a las limitaciones comerciales. Por consiguiente, los gastos relacionados con los pactos de caballeros suelen rebasar los de un arancel o cuota igualmente restrictiva.

En Estados Unidos las cuotas dimanar de una legislación específica y están sujetas a revisión legislativa, pero las restricciones por medio de pactos de caballeros suelen establecerse por una administración específica conforme a su capacidad para conducir la política exterior.

Existen dos tipos de restricciones mediante los pactos de caballeros en Estados Unidos: los acuerdos de comercialización sistemática (ACS) y las restricciones voluntarias (RVE). Los ACS son formalizados y autorizados conforme a la ley de comercio de 1974, sujetos a etapas específicas de procedimientos y a veces revocados por el congreso. Los RVE se establecen de con

formidad con los poderes administrativos y no están sujetos a un examen minucioso, ya sea público o por parte del Congreso. 116

Por lo general, estas restricciones son negociadas bilateralmente para productos específicos, mientras que las cuotas se determinan de modo unilateral para los productos protegidos de todos los países.

Debido al carácter bilateral de las restricciones mediante el pacto de caballeros, el país exportador tiene más influencia en las condiciones del acuerdo que con una cuota. Estas restricciones son discriminatorias, por lo tanto, violan el principio de la cláusula de nación más favorecida del AGAAC, el cual consiste en la extensión a las demás partes contratantes de cualquier ventaja otorgada por un país miembro y las listas de concesiones que se han otorgado a los países miembros entre sí. 117

Cabe mencionar que se han celebrado negociaciones para sancionar el uso de este tipo de restricciones conforme a las disposiciones de "salvaguardia" del AGAAC, pues como estas restricciones por medio de pactos de caballeros son voluntarias, se ajustan a las disposiciones de dicho acuerdo.

116. H. Anderson Gerald y F. Humpage Owen, "El nuevo proteccionismo...", Op. Cit. p. 37.

117. Secretario de Comercio, "Las negociaciones de México en el AGAAC", Comercio Exterior de México, tomo II ed. siglo XXI, México 1982, p. 290.

1.5.2. Las políticas nacionales de compra.

Mediante estas medidas restrictivas los gobiernos pretenden promover la autosuficiencia, en particular en la producción de artículos militares o de alta tecnología y para ofrecer subsidios implícitos a productores específicos¹¹⁸.

El gobierno norteamericano sigue una política de favoritismo en cuanto a precios, declarando de esta manera su preferencia por los productores nacionales. Un precio interno debe exceder el precio extranjero por un margen específico, antes de que los consumidores puedan comprar el artículo extranjero.

Las políticas nacionales de compra producen transferencias de los consumidores a los productores a través de los impuestos y pérdidas reales para la sociedad en conjunto. La eficacia de estas políticas que otorgan subsidios a los productores nacionales y detienen las importaciones depende de la capacidad general para substituir los artículos extranjeros por los nacionales, y el grado de competencia del mercado interno.

118. H. Anderson, Gerald y F. Humpage Owen, "El nuevo proteccionismo...", Op. Cit. p. 38.

1.5.3. Las normas de calidad.

Este es otro tipo de restricciones incluidas en el llamado nuevo proteccionismo que imponen los gobiernos a los bienes y servicios. Estas incluyen normas de salubridad y seguridad, requisitos de protección al consumidor y reglamentos ambientales, con el objeto de mejorar el funcionamiento de los mercados, pues compensan la carencia en los consumidores de una información perfecta sobre los productos y sus efectos. ¹¹⁹

Las restricciones por medio de normas de calidad crean ineficacia en el mercado cuando discriminan los bienes importados. Un ejemplo de esto es cuando se aplican a los artículos importados o son más rigurosos con éstos que con los nacionales, y cuando estas restricciones especifican criterios de diseño o no de funcionamiento.

Asimismo, estas restricciones con su carácter discriminatorio que reducen las importaciones y elevan el precio de los productos tienen efectos semejantes a los aranceles y cuotas.

119. H. Anderson Gerald y F. Hampage Owen, "El nuevo proteccionismo...", Op. Cit. p. 38.

1.5.4. Los Subsidios.

También son restricciones que, aunque no se considerarn limitaciones comerciales, afectan la distribución del ingreso y la eficiencia económica en forma muy parecida a los aranceles y cuotas.

El propósito principal de este tipo de restricción a las exportaciones es aumentar las exportaciones incrementando el gasto externo en productos domésticos. Esto se logra reduciendo los precios que los extranjeros tienen que pagar por las exportaciones de los bienes subsidiados.

Los subsidios a la exportación pueden ser abiertos o cuebiertos. Abierto implica un pago directo por parte del gobierno al exportador del bien subsidiado en proporción directa ya sea con el volumen o con el valor de las exportaciones, los subsidios cubiertos son esquemas que proveen asistencia financiera indirecta al exportador, la cual se da a través

de crédito subsidiado y servicios de embarque a las exportaciones en barcos de bandera nacional.¹²⁰

Las restricciones por medio de los subsidios que afectan el comercio internacional son utilizados para la producción y exportación de artículos, los cuales benefician a los productores locales en competencia directa con los importadores.

Un subsidio a la exportación se aplica sólo a las unidades exportadas; un subsidio a la producción sobre un artículo de exportación se aplica también a las unidades vendidas en el mercado interno. Los subsidios a las exportaciones generalmente se consideran el equivalente al "dumping", es decir, vender más barato en el exterior que dentro del país.

Las restricciones por medio de los subsidios pueden adoptar muchas formas. Una bonificación en efectivo, pagada a un productor, es el subsidio más directo y obvio. Algunos no se presentan como pagos directos, por eso son difíciles de identificar. Si, por ejemplo, un gobierno extranjero otorga un préstamo con intereses bajos, el subsidio depende de la

120. Chalcholiades, Miltiades, "Economía...", Op. Cit. p. 260.

diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de mercado.¹²¹

El subsidio a un sustituto de importaciones ocasiona una transferencia de ingresos de todos los contribuyentes a los propietarios y empleados de la empresa subsidiada, pero esa transferencia no constituye un costo neto para el país productor.

Los subsidios a la exportación incrementan el comercio, sin embargo, son similares a los aranceles, pues ambos provocan ineficiencia y transferencias de ingresos. Para que un subsidio de esta naturaleza funcione, debe haber barreras comerciales o fuertes preferencias de los consumidores que eviten que los consumidores del país importen el artículo comercializado.

Por consiguiente, un subsidio a la exportación puede elevar las importaciones y exportaciones, a medida que los productores transfieren los productos al mercado de exportaciones y los consumidores optan por los sustitutos importados.

Un caso importante en el cual se puede otorgar un subsidio a las exportaciones ocurre cuando la industria exportadora usa insumos importados que están sujetos a impuestos de importación. En este caso, que frecuentemente se observa en los

121. H. Anderson-Gerald y F. Humpage Owen, "El nuevo proteccionismo...", Op. Cit. p, 39

países menos desarrollados, la industria exportadora recibe un subsidio a las exportaciones que en efecto es una devolución del arancel pagado por la misma industria sobre los insumos importados. ¹²²

Aunque el subsidio a la exportación y el subsidio a la producción incrementan la producción y las exportaciones, el subsidio a la exportación desvía los recursos más directamente al mercado de exportaciones que el subsidio a la producción.

Por lo tanto, los subsidios a la exportación son amenazadores para los productos que se encuentran fuera del país subsidiado, lo cual explica en parte el porqué del AGAAC se opone más a los subsidios a la exportación que a los subsidios concedidos a la producción.

1.5.5. Los derechos contra importaciones a precios arbitrarios y derechos compensatorios.

Este es otro tipo de restricción que utiliza Estados Unidos para proteger su industria nacional que consiste en la imposición de aranceles a costa de los consumidores internos, y difieren de los aranceles tradicionales en que son impuestos sólo cuando se juzga "injusta" la competencia extranjera.

122. Chalcholiades, Miltiades, "Economía...", Op. Cit. p.263.

En Estados Unidos la ley antidumping prohíbe la inundación del mercado con mercancías a bajo precio, e impone derechos a los artículos extranjeros que se venden en ese país a menos del "valor justo"¹²³ si esa venta provoca "daños materiales" a una industria norteamericana¹²⁴.

Las restricciones por medio de derechos contra la importación a precios arbitrarios incluyen gastos administrativos mayores que los correspondientes a los aranceles debido a lo que cuesta determinar el valor justo y por los daños materiales. Estas restricciones son discriminatorias porque permiten precios extranjeros bajos que reflejan los bajos salarios en el extranjero.

Por lo que se refiere a la ley de derechos compensatorios, ésta se basa en la premisa de que, para las empresas extranjeras que son subsidiadas por sus gobiernos, si la Comisión de Comercio Internacional considera que los artículos subsidiarios son lesivos para la industria norteamericana, pueden imponerse derechos compensatorios para contrarrestar los subsidios.

123. Es el precio vigente en el país del exportador. Si los artículos no son vendidos en el país del exportador, o se venden allí a un precio irrazonablemente bajo, entonces se calcula un valor justo sumando los precios de materiales y mano de obra, gastos generales y utilidades.

124. H. Anderson Gerald y F. Owen, "El nuevo proteccionismo...", Op. Cit. p.40.

1.5.6. Las restricciones a la inversión extranjera directa.

Este tipo de medidas proteccionistas están encaminadas a detener la salida de capital y propiciar la entrada de éste al país, es decir pretenden, restringir la inversión estadounidense en el extranjero, para fomentar la inversión extranjera en Estados Unidos.

Los defensores de tales medidas argumentan lo siguiente: los movimientos de capital al exterior reducen la participación de la mano de obra en las ganancias reales relativas a la participación de capital, pues reducen la relación de capital de mano de obra, incrementan el desempleo interno y reducen las facultades de negociación de los sindicatos. En cambio, los ingresos de capital al país tienen el efecto opuesto¹²⁵.

El establecimiento de este tipo de restricciones permite que las empresas extranjeras sean atraídas a producir en Estados Unidos. Además, estas empresas que venden sus productos a Estados Unidos deben tener algunas instalaciones de producción en dicho país. No obstante, esta producción interna no ocasiona gastos tan elevados como los aranceles o las cuotas.

125. H. Anderson Gerald y F. Humpage Owen, "El nuevo proteccionismo...", Op. Cit. p. 41.

Ahora bien, es importante señalar que las barreras no arancelarias representan una forma absoluta de control de los intercambios que, a diferencia de las tarifas aduanales, no pueden asimilar un simple ajuste de precios, además, porque en la práctica contribuyen mucho más que los derechos aduanales para determinar los flujos comerciales. ¹²⁶ Dichas medidas representan una discriminación contra los proveedores extranjeros en beneficio de los nacionales en el sentido de desvirtuar la competencia.

Existe una gran diversidad de barreras no arancelarias: cuotas, derechos antidumping; licencias, certificados de origen u otras medidas administrativas; controles de precios; controles "voluntarios" de las exportaciones impuestas a los proveedores; limitaciones de las importaciones realizadas por el Estado o de las empresas que posee o administra; licencias de importación, procedimientos de evaluación en aduana, política de los mercados públicos, normas relativas a la salud y seguridad públicas. ¹²⁷

Dado que dichas prácticas no son objeto de ninguna estadística internacional oficial, especialmente en el caso de acuerdos voluntarios, con frecuencia sólo con registro nacional, resulta difícil establecer un balance.

126. S.A..B. Page, "Consecuencias para Europa del nuevo proteccionismo, problemas económicos", Contextos, no. 7, 15 de julio de 1983, p. 46.

127. Ibidem. p. 49.

También es difícil calcular los efectos de estas prácticas, inclusive imposibles de cuantificar, tales como la limitación de las importaciones realizadas por organismos públicos o las industrias subvencionadas por el Estado.

En la práctica, sobre todo cuando las restricciones no se especifican en productos identificables, es imposible evaluar los efectos, salvo si el producto involucrado es fácilmente localizable.

Finalmente, podemos decir que la política comercial de Estados Unidos, consiste en una serie de decisiones adoptadas aisladamente, a menudo para responder a las quejas de los grupos políticamente poderosos, los cuales representan, por definición (dado que piden protección), sectores poco competitivos. Esto no es favorable ni para Estados Unidos ni para el resto del mundo.

En el siguiente capítulo abordaremos ampliamente la legislación comercial estadounidense, incluyendo tanto la Ley de Comercio de 1974 y la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, como la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984 y los lineamientos generales de la nueva legislación de 1988.

Capítulo 2. La legislación comercial norteamericana.

2.1. La Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos de 1974.

El 3 de enero de 1975 el Gobierno de Estados Unidos promulgó la "Ley de Comercio Exterior de 1974", cuyo propósito principal fue el de fortalecer las relaciones económicas entre Estados Unidos y los demás países a través de un sistema comercial abierto y no discriminatorio. Esto permitió a Estados Unidos contrarrestar algunos de sus problemas económicos internos relacionados con el comercio, como es el caso del déficit de su balanza comercial, del desempleo y de la competitividad relativa de su industria.

En el marco de la ronda Tokio de negociaciones comerciales multilaterales, la citada ley comercial permitió al presidente norteamericano negociar rebajas arancelarias y promover acuerdos sobre barreras no arancelarias, así como reducir o eliminar barreras y otras distorsiones al comercio internacional, en especial del comercio agrícola, a fin de obtener un sistema comercial abierto para los productos de este sector. Asimismo, la ley permitió a Estados Unidos junto con otros países desarrollados otorgar aranceles preferenciales generalizados a los productos de los países en desarrollo.

Con la aprobación de la Ley de Comercio de 1974, Estados Unidos incluyó por primera vez en su legislación comercial

el principio de las preferencias, e instituyó un régimen diferenciado en materia de tarifas en beneficio de los países en desarrollo. No obstante, la aplicación de este principio por parte de los países desarrollados no ha sido totalmente acorde con las aspiraciones del mundo en desarrollo, debido a que los primeros aún mantienen sus reservas sobre este régimen, pues temen que determinados productos y en especial aquellos intensivos en mano de obra, precisamente donde los países en desarrollo están en mejores condiciones competitivas, desplacen producciones internas no competitivas económicamente.

Es preciso reconocer que en ningún momento los países desarrollados aceptaron el principio de las preferencias como una obligación firme y definitiva. Este principio fue considerado únicamente como una ventaja temporal en beneficio de los países en desarrollo, el cual, permitió incorporarlos al comercio de manufacturas y semimanufacturas. Asimismo, permitió que la industria de dichos países se desarrollara y se colocara a los niveles competitivos de las industrias similares que operaban en el comercio internacional.

Uno de los propósitos fundamentales de la Ley de Comercio de 1974 en materia de proteccionismo fue el proporcionar los procedimientos adecuados para defender la industria y la fuerza de trabajo norteamericanas contra la injusta o dañina competencia de las importaciones en el comercio internacional.

A continuación se analizan las disposiciones contenidas en la Ley Comercial de 1974, particularmente las relativas al proteccionismo que práctica Estados Unidos para proteger su industria nacional y en particular, los aspectos de la ley que son de importancia para las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los países latinoamericanos.

2.1.1. Medidas de alivio por perjuicios derivados de importaciones competitivas.

El título II de la legislación norteamericana de 1974, estableció como prioridad, brindar a los productores nacionales la posibilidad de recurrir a medidas gubernamentales para aliviar los graves perjuicios que ocasionaban los aumentos en las importaciones de productos similares o de mayor competitividad a los que producían. Estas medidas tenían como fin restringir las importaciones, a través de la protección de los sectores industriales competitivos de Estados Unidos, e incluían disposiciones relativas a los procedimientos para la presentación de peticiones sobre medidas de alivio, cuya investigación debía realizar la Comisión de Comercio Internacional (CCI) ¹²⁸.

Dentro de estas medidas de protección podemos señalar aquéllas que tenían como objetivo salvaguardar la seguridad nacional y las que permitían imponer restricciones comerciales cuando las importaciones causaban o amenazaban causar perjuicios a alguna industria estadounidense. Estas medidas se fundamentaron en la sección 210 de la "cláusula de salvaguardia" ¹²⁹ de la Ley de Comercio de 1974.

128. Sección 201 (título II), "Texto de la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos de 1974, Washington, D. C. 1975, p. 74.

129. Esta cláusula incluye acciones de emergencia, tales como las cuotas y los aranceles altos para proteger las industrias, que de repente se ven amenazadas por un gran volumen de importaciones. Ver "Debate sobre...", Op. Cit. p. 376 (cita 9).

Asimismo, la mencionada Ley incluyó aquellas medidas que tuvieron como fin neutralizar las prácticas "desleales" de comercio de los gobiernos o las empresas extranjeras. Estas prácticas desleales incluían, entre otras, los subsidios a las exportaciones y el "dumping", así como la usurpación de patentes y las falsificaciones¹³⁰.

A diferencia de la legislación anterior titulada "Ley de Expansión de 1962" las disposiciones de la ley de 1974 fueron menos restrictivas en cuanto a las condiciones que debían probarse en la determinación del grave perjuicio para la industria nacional de Estados Unidos. Es decir, que para que una industria fuera elegible a los efectos de medidas de alivio de importación era necesario que la CCI comprobara que un producto fuera "... importado a Estados Unidos en condiciones tales que constituyeran una causa substancial de grave perjuicio o amenaza de los mismos, para la industria nacional productora de un artículo similar que compitiera directamente con el mismo"¹³¹.

Para tal efecto, la citada Comisión realizaba una investigación para determinar los factores que a su juicio podían estar contribuyendo al incremento en las importaciones y si existían razones para creer que estas eran en parte consecuencia de "dumping", subsidios u otras prácticas comercia-

130. Sección 201 (título II), "Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 74.

131. Ibidem.

les sancionadas. Asimismo, para comprobar la existencia o amenaza de graves perjuicios, la CCI debía considerar lo siguiente: la capacidad de las instalaciones productivas de la industria; que un número significativo de firmas fueran incapaces de operar a un nivel razonable de utilidad; que existiera un nivel significativo de empleo y subempleo dentro de la industria, la reducción en las ventas; que los inventarios fueran mayores y crecientes, etc.¹³².

Además, la CCI debía presentar un informe al Presidente estadounidense dentro de los seis meses de realizada una petición. Si determinaba la existencia o amenaza de grave perjuicio debía, además, recomendar las medidas que estimara apropiadas por el monto del incremento del arancel, gravamen que debiera imponerse o restricciones que serían suficientes para evitar o solucionar el grave perjuicio identificado. También podía recomendar medidas de asistencia a la industria para su reajuste, como alternativa a restricciones a la importación a través de "cláusulas de escape".¹³³

En sus secciones 202 y 203, la Ley de Comercio de 1974 señaló las funciones del Presidente en relación a dictámenes de la CCI como resultado de investigaciones sobre la existencia o amenaza de perjuicios a una industria nacional en razón a aumentos en las importaciones de un producto similar o directamente competitivo de la industria en cuestión.¹³⁴

132. Sección 201 (título II), "Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 75.

133. Ibidem.

134. Ibidem. p.p. 76-47.

Una vez que la Comisión tenía el dictamen en su poder, el Presidente debía adoptar una decisión en un sentido u otro. Si la determinación de la Comisión era afirmativa, el Presidente debía establecer medidas de alivio de importaciones para la industria afectada, a menos que tal medida fuera contraria al interés económico de Estados Unidos.

Al determinar si correspondía aplicar medidas de alivio de importaciones de conformidad a los procedimientos de la "cláusula de escape", el Presidente debía considerar una serie de factores incluidos en la Ley comercial que, por su naturaleza, podían favorecer una decisión contraria a la adopción de restricciones a las importaciones: 1°- el efecto de medidas de importación sobre los consumidores y sobre los intereses económicos internacionales de Estados Unidos; 2°- el impacto sobre industrias locales, en caso de ser necesario modificar aranceles en razón de medidas compensatorias resultantes de obligaciones internacionales de Estados Unidos; 3°- la concentración geográfica en la comercialización de los productos importados; 4°- la existencia de restricciones a la importación de productos similares en mercados de terceros países que hubieran provocado aumentos de importaciones de productos en Estados Unidos; y 5°- los costos económicos y sociales para los contribuyentes, comunidades y trabajadores si se invocaran o no medidas de alivio de importaciones¹³⁵.

135. Sección 203 (título II), "Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 78.

Si el Presidente decidía invocar cláusulas de escape, éste podía de acuerdo a la Ley de 1974 aplicar una variedad de restricciones a la importación por un período que no excediera de cinco años. Las medidas que podía aplicar eran las siguientes: aumento o imposición de aranceles, que no podía superar el cincuenta por ciento del arancel vigente; imposición de una cuota; modificar o imponer restricciones cuantitativas; y negociar con países proveedores acuerdos de organización de mercados¹³⁶.

Cuando el Presidente proclamaba una medida de alivio para proteger una determinada industria, éste debía enviar al Congreso un documento detallando su acción. Si su decisión difería de la recomendación de la CCI, o bien que no aplicara medidas de alivio de importación, debía fundamentar sus razones y el Congreso tenía 90 días para adoptar una resolución (con el voto afirmativo de la mayoría presente de los miembros de ambas cámaras) que desaprobara las medidas y pusiera en vigor la recomendada por la Comisión¹³⁷.

Finalmente, cabe mencionar que toda medida de alivio de importación, dispuesta conforme a esta ley por un período superior a tres años, podía ser progresivamente eliminada a partir del tercer año. Las medidas en vigencia conforme a la Ley de Expansión Comercial de 1962 podían ser prorrogadas a un nivel que no superara aquél vigente al momento de la prórroga

136. Sección 203 (título II), "Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 78.

137. "Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos de 1974", Comercio Exterior, Vol. 25, Núm. 5, p. 25.

y siempre que el Presidente, previo asesoramiento de la Comisión, determinara que dicha extensión fuera de interés nacional.

Asimismo, es importante señalar que el Presidente tenía autoridad para reducir o eliminar cualquier medida de alivio de importación luego de consultar con la Comisión y los Secretarios de Comercio y Trabajo. Las acciones adoptadas por el Presidente conforme al título II de la Ley de Comercio de 1974, podían ser de alcance discriminatorio, siempre que previamente se hubiera considerado la relación de tales acciones con las obligaciones internacionales de Estados Unidos¹³⁸.

138. Sección 202 (título II), "Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 61.

2.1.2 Medidas para enfrentar prácticas desleales al comercio.

La Ley comercial de 1974, especialmente en su título III permitía a Estados Unidos contar con instrumentos legales más efectivos que los vigentes anteriormente, a fin de contrarrestar las acciones injustificables o irrazonables que tomaran otros países y que eran discriminatorias o perjudicaban los beneficios comerciales de Estados Unidos.

En la categoría de "prácticas ilegales" la Ley incluía el "dumping" y los subsidios, cuando su uso tuviera por efecto perjudicar una industria de Estados Unidos. En estas circunstancias ambas prácticas eran violatorias del AGAAC y cuando causaban o amenazaban causar un grave perjuicio a una parte contratante, el Acuerdo autorizaba la imposición de derechos antidumping o derechos compensatorios, según fuera el caso.¹³⁹

La sección 301 del título III de la Ley de 1974 otorgó facultades al Presidente para adoptar medidas a fin de procurar la eliminación de medidas "injustificables" o "irrazonables" de otros países en relación al acceso de sus mejores mercados de materias primas, los cuales discriminaban o afectaban el comercio de Estados Unidos o bien otorgaban subsidios u otros incentivos

139. Artículo VI, "Texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC)", en "trimestre económico, núm. 186, vol. XLII, abril/junio de 1980, p. 10.

a sus exportaciones y reducían las ventas de productos competitivos norteamericanos en terceros mercados.¹⁴⁰

La citada Ley norteamericana dispuso que el Presidente debía adoptar medidas de represalia cuando determinara que un país imponía restricciones "injustificables" o "irrazonables" al comercio internacional.¹⁴¹ Las medidas adoptadas por un país que serían objeto de acciones de represalia eran las siguientes:

1. Restricciones de importación injustificables o irrazonables, que afectaran adversamente al valor de concesiones otorgadas a Estados Unidos o que significaran una carga, restricción o discriminación contra el comercio de Estados Unidos.
2. Actos o políticas discriminatorias o de otra índole que fueran injustificables o irrazonables y que constituyeran una carga o restricción para el comercio de Estados Unidos.
3. Subsidios a uno o más productos exportados a Es-

140. Sección 301, (título III), Texto de la ley de Comercio Exterior..."
Op. Cit. p. 94.

141. El término "injustificable" se refiere a restricciones que son ilegales o inconsistentes con obligaciones internacionales; el término "irrazonable" se refiere a restricciones que no son necesariamente ilegales pero que anulan o afectan beneficios derivados de acuerdos comerciales o bien discriminan el comercio de Estados Unidos. Reporte del Comité de Finanzas EIA 1979.

tados en ese país o en mercados extranjeros cuyo efecto fuera reducir substancialmente las ventas de un producto o productos competitivos de Estados Unidos en mercados de terceros países.

- 4.- Restricciones injustificables o irrazonables al acceso al abastecimiento de alimentos, materias primas o productos manufacturados o semimanufacturados que constituyeran una carga o restricción para el comercio de Estados Unidos.¹⁴²

Cuando cualquiera de estas medidas fuera determinada, el Presidente de Estados Unidos podía suspender, retirar o impedir la aplicación de beneficios de concesiones de importación, imponer tarifas u otras restricciones a los productos del país en cuestión, así como tasas o restricciones a los servicios de dicho país.

En general, el Presidente estadounidense debía adoptar medidas de represalia solamente contra el país o los países involucrados. No obstante, la Ley de 1974 le otorgó facultades discrecionales para actuar de manera selectiva o de conformidad al principio de no discriminación; en éste último caso, sin embargo, el Congreso podía a través de una resolución, desaprobado su acción y exigir que la medida se aplicara exclusivamente en contra del

142. Sección 301 (título III), "Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 95.

país o los países que mantenían las medidas injustificables o irrazonables.

En el caso de los subsidios u otros incentivos que tuvieran este efecto, el Presidente norteamericano podía actuar respecto a importaciones de un producto a Estados Unidos luego de que el Secretario del Tesoro determinara que el país en cuestión otorgara dichos subsidios a sus exportaciones hacia Estados Unidos; que la Comisión determinara que esas exportaciones subsidiadas redujeran substancialmente las ventas de productos competitivos producidos en Estados Unidos y además comprobara que la legislación sobre antidumping (Ley de Antidumping de 1921) y sobre derechos compensatorios (secc. 303 de la Ley de Aranceles de 1933) eran inadecuados para combatir dichas prácticas.

Asimismo, el Presidente norteamericano tenía la facultad de adoptar medidas de represalia para procurar la eliminación de restricciones y otras distorsiones que perjudicaran el comercio externo de Estados Unidos.

Por último, es importante destacar que el uso de esta facultad por parte de Estados Unidos con respecto a países que discriminaban o afectaban su comercio era, en determinadas circunstancias, un instrumento útil para disuadir a otros países a eliminar las medidas que pudieran obstaculizar la exportación del comercio mundial, o a negociar.

2.1.3 Medidas antidumping.

En términos generales, podemos decir que el "dumping" es una discriminación de precios entre diversos mercados internacionales, o de manera específica, éste puede ser definido como la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal. Aunque se le condena cuando "causa o amenaza causar un perjuicio importante", a una producción existente de una parte contratante o si retrasa la creación de una producción nacional.¹⁴³

Asimismo, el "dumping" es un término con el que se designa la práctica desleal de comercio internacional de venta en los mercados extranjeros de grandes cantidades de algunos productos, generalmente provenientes de depósitos o reservas de diversos tipos, a precios inferiores a su costo de producción, o al menos, al que tienen en el mercado nacional del propio país de origen.¹⁴⁴

El artículo VI del ACAAC establece en parte que el "dumping" debe proscribirse cuando amenaza causar un perjuicio importante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional.¹⁴⁵

En la consideración de las disposiciones de la Ley Antidumping norteamericana se parte de la premisa de que toda

143. Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p. 37.

144. Hernández, Vela S. Edmundo, "Diccionario de Política...", Op. Cit. p.89.

145. Artículo VI, "Texto del Acuerdo General sobre Aranceles...", Op. Cit. p.p. 10-11.

discriminación de precios es dumping y por lo tanto es condenable. El precio de un producto en el mercado nacional se considera el justo y cualquier venta en Estados Unidos por debajo de ese precio se considera práctica desleal.

El "dumping" ha sido considerado causante de incertidumbre y desorganización del comercio en el país importador, porque obliga a los empresarios a igualar un precio que no es resultado de las fuerzas competitivas del mercado. En ciertos casos, algunas firmas recurren a prácticas desleales de comercio, a fin de establecerse en un mercado exterior; así, el producto nacional de ese mercado tiene fundamento para una queja legítima.

Antes de la promulgación de la Ley de 1974, cualquier decisión sobre casos de "dumping" en Estados Unidos tomaba más o menos dos años, lapso que era considerado como suficiente para que la firma extranjera pudiera establecerse en el mercado nacional. Con frecuencia, cuando estaba próxima a terminar la investigación, la empresa subía los precios con objeto de evitar la posible aplicación de derechos contra "dumping". Las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior de 1974 fueron destinadas a corregir esta situación. 146.

146. Título III, "Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 98.

Asimismo, la Ley de 1974 dispuso que el Secretario del Tesoro podía determinar dentro de los 30 días de recibida una queja de "dumping", si cierta clase de mercancías se estaba vendiendo efectivamente a un precio inferior a su valor normal.

Si en el plazo de 30 días la Comisión de Comercio Internacional no encontraba fundamento de perjuicio, lo comunicaría al Secretario, quien entonces daría por terminada la investigación. Si la Comisión determinaba que existían posibilidades de perjuicio, la investigación continuaría. Este procedimiento fue necesario porque la ley antidumping exigía una determinación de ventas a un precio inferior a su valor normal y una determinación de perjuicios.

La Ley de Comercio de 1974, dispuso también que los derechos de exportación, cuando se les incluía en vez de agregarse debían restarse del precio de compra, con objeto de evitar una reducción o eliminación artificial de márgenes de "dumping" que de otro modo pudiera existir. Asimismo, dispuso que los derechos indirectos en el extranjero y retornados o eliminados al exportarse la mercancía importada se agregaría de nuevo al pre-

cio de compra sólo si se los imponía directamente al producto exportado o a sus componentes. Esta disposición restringía las normas anteriores de la ley antidumping y limitaba los tipos de impuestos que podían agregarse al precio de compra.¹⁴⁷

De igual forma, la ley dispuso que no podía eximirse de la imposición de derechos contra el "dumping" a un producto, con la excusa de elaboración adicional después de su importación y antes de su venta al comprador de Estados Unidos. Conforme a la legislación anterior Estados Unidos no podía controlar la discriminación de precios de las corporaciones transnacionales que vendían en ese mercado productos de una subsidia-ria a precios inferiores a los normales mientras los mismos productos eran vendidos a precios más elevados en otros mercados.

De acuerdo con la mencionada ley, cuando el Secretario determinaba que: la mercancía importada en Estados Unidos provenía de fábricas establecidas en el exterior y controlada o de propiedad de una corporación transnacional; que dicho producto tenía un volumen reducido o nulo de ventas en el mercado interno del país exportador; y que la diferencia de costos no justificara como "valor de mercado externo" el precio más elevado al que se vendieran estos productos o productos similares

147, " Debate sobre comercio...", Op. Cit. p. 348, (Cita 9).

fuera del país exportador. En ese caso el impuesto antidumping sería estimado en un monto igual a la diferencia entre el precio de exportación a Estados Unidos y el citado "valor del mercado externo". 148

Por último cabe mencionar que la determinación de perjuicios a una industria de Estados Unidos debía tener en cuenta los intereses de los trabajadores y, por lo tanto, las exportaciones a Estados Unidos de subsidiarias estadounidenses o empresas afiliadas establecidas en el exterior por razones competitivas, debían estar sujetas a investigación sobre "dumping" y subsidios.

148. Título III, " Texto de la Ley de Comercio...", Op. Cit. p. 98.

2.1.4 Derechos compensatorios.

La ley de aranceles de 1950 dispuso que el Secretario del Tesoro debía aplicar derechos compensatorios sobre productos importados cuya fabricación, producción o exportación se hubiera beneficiado directa o indirectamente de un subsidio. La Ley de 1974 hizo extensiva la posible aplicación de derechos compensatorios a productos que ingresan libres de aranceles a Estados Unidos.¹⁴⁹

Por derecho compensatorio se entiende un derecho especial percibido para contrarrestar cualquier prima o subvención concedida directa o indirectamente a la fabricación, la producción o exportación de un producto.¹⁵⁰

La legislación de 1950 sólo cubría a los efectos de la aplicación de derechos compensatorios, aquellos productos cuya importación estuviera gravada en Estados Unidos. La ley de 1974 amplió la cobertura de los productos y a ese fin dispuso que todas las importaciones libres de aranceles, si causan perjuicio, estarían comprendidas por las disposiciones relativas a de rechos compensatorios. Con esta enmienda quedaron excluidos todos

149. Título III, "Texto de la Ley de Comercio...", Op. Cit. p. 99.

150. Artículo VI, "Texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros...", Op. Cit. p. 10.

los productos cubiertos por el Sistema Generalizado de Preferencia que ponía en vigor Estados Unidos en beneficio de los países en desarrollo.

En el caso de los productos libres, además de la determinación del subsidio se debía comprobar que la importación del producto en cuestión causara o amenazara causar un perjuicio a una industria o impedir su establecimiento. Este último requisito fue incorporado para ajustar esta enmienda a las obligaciones internacionales de Estados Unidos.

Si bien de acuerdo a la legislación anteriormente vigente era mandatoria la aplicación de derechos compensatorios cuando se determinaba la existencia de un subsidio, no se fijaba un límite para la investigación e imposición del derecho compensatorio. Con la Ley de Comercio de 1974, el Secretario del Tesoro tenía un plazo de seis meses a partir de la petición y publicación en el Registro Federal para hacer una determinación preliminar acerca de la existencia de subsidios o primas. En caso de existir tal subsidio, el Secretario del Tesoro adoptaba el dictamen definitivo en un plazo de 12 meses.

Asimismo, es importante señalar que la ley de 1974 concedió autoridad al Secretario del Tesoro para suspender

la aplicación de derechos compensatorios:

- Siempre y cuando se hubieran adoptado medidas satisfactorias para reducir substancialmente o eliminar durante este período el efecto adverso de un incentivo o subsidio que el Secretario hubiera determinado se estuviera pagando u otorgando respecto de un artículo o mercancía;

- Que de conformidad con la sección 102 de la Ley de Comercio de 1974, se concertarían con éxito acuerdos de comercio con países u organismos en virtud de los cuales se reducirían o eliminarían las barreras u otras distorsiones del comercio internacional; y

- Que la imposición del derecho adicional previsto en esta sección a un artículo o mercancía de esta índole pondría en peligro la conclusión satisfactoria de esas negociaciones.¹⁵¹

151. Título III, "Texto de la Ley de Comercio de ...", Op. Cit. p. 99.

Por último, cabe mencionar que las disposiciones legales en materia de derechos compensatorios están vinculados estrechamente al problema de los subsidios en el comercio internacional. La importancia que Estados Unidos atribuye al problema de los subsidios ha quedado de manifiesto en las disposiciones de la Ley de Comercio de 1974 referentes a las medidas de represalia en casos de subsidios concedidos por un país que afectara exportaciones competitivas de Estados Unidos hacia terceros países y en las disposiciones sobre aplicación de derechos compensatorios. En el primer caso, las disposiciones delegan autoridad discrecional al Presidente para tomar medidas de represalia; en el segundo, existe un elemento discrecional delegado al Secretario del Tesoro para una moratoria en la aplicación del derecho compensatorio.

2.1.5. Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

La Ley de Comercio de 1974, en su título V, dió facultades al Presidente norteamericano para participar junto con otros países desarrollados en la concesión de aranceles generalizados a las importaciones de países en desarrollo.¹⁵²

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) aun que alentó la producción exportable en los países en desarrollo, estuvo limitado por una serie de disposiciones que directa o indirectamente influyeron en los beneficios que recibieron estos países. Las concesiones del esquema de preferencias son voluntarias por un plazo de 10 años y pueden suspenderse en cualquier momento.

La Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos de 1974 autorizó al Presidente para otorgar, por un período de diez años, la franquicia para cualquier artículo que se considerara elegible de acuerdo a lo estipulado en la sección 503, y que fuera importado de cualquier país designado beneficiario con arreglo a las disposiciones de la sección 502.¹⁵³

Al otorgar dicho trato el Presidente debía tener en cuenta tanto el efecto que dicha decisión podía tener en el desarrollo económico de los países beneficiarios en desarro-

152. Título V, "Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p.101.

153. Ibidem. p. 110.

llo, así como el impacto anticipado sobre los productos nacionales y la medida en que otros países desarrollados estaban realizando esfuerzos comparables para ayudar a los países en desarrollo mediante la concesión de preferencias arancelarias generales.¹⁵⁴

Ahora bien, cabe señalar que en la sección 502 de la Ley de Comercio Exterior de 1974 se incluyeron diversos criterios para determinar los países beneficiarios de trato preferencial de franquicia para productos elegibles. En la ley no se incluía alguna definición o lista de países beneficiarios en desarrollo, sin embargo, si aparecía la mención específica de 26 países desarrollados que estaban definitivamente excluidos del trato preferencial de la franquicia.

Además, el Presidente norteamericano, de acuerdo a la citada Ley de Comercio,¹⁵⁵ no podía designar a ningún país como beneficiario si:

- Dicho país era comunista, salvo aquéllos que recibieran trato de nación más favorecida (NMF) o que fueran miembros del AGAAC y del FMI.
- Dicho país era miembro de la OPEP. Asimismo prohibía la concesión de preferencias a países miembros de cualquier acuerdo similar de tipo

154. Título V, " Texto de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 110.

155. Ibidem. p. 112.

cartel, cuyo efecto fuera el de retener productos vitales del mercado internacional, o elevar el precio de dichos productos a niveles tales que produjeran un grave trastorno de la economía mundial. Dicha disposición no se aplicaba a ningún país que tuviera acuerdo con Estados Unidos con miras al objetivo de negociación contenido en la sección 108 de la ley comercial, si ese acuerdo aseguraba a Estados Unidos la continua disponibilidad, a precios razonables, de artículos suministrados por dicho país indispensables para las necesidades de la economía estadounidense.

Dicho país otorgaba preferencias inversas a las importaciones de un país desarrollado que tuvieran un notable efecto sobre el comercio de Estados Unidos, excepto que el país en desarrollo otorgara seguridades satisfactorias para eliminar dicho trato.

Dicho país expropiaba propiedades norteamericanas sin establecer al mismo tiempo las disposiciones pertinentes para una adecuada y efectiva compensación, o sin entrar en negociaciones para facilitar dicha compensación de conformidad con el derecho internacional.

- Dicho país no tomaba las medidas adecuadas para cooperar con Estados Unidos para prevenir la entrada ilegal en ese país de narcóticos y otras sustancias similares;
- Dicho país no reconocía fallos arbitrales en favor de ciudadanos de Estados Unidos, expedidos por juntas arbitrales a las partes que hubieran sometido su disputa.

Por otra parte, si bien ninguno de los siguientes criterios debía por sí solo determinar la decisión del Presidente, éstos constituirían normas de orientación en el momento que se designara a un país en desarrollo como beneficiario:

- Si el país indicaba su deseo de que se le considerara como beneficiario;
- El nivel de desarrollo económico de dicho país, inclusive su producto nacional bruto per cápita, el nivel de vida de sus habitantes y cualesquiera otros factores económicos que se consideraran apropiados;
- Si otros países desarrollados importantes otorgaban el trato de preferencias arancelarias ge-

nerales a dicho país; y

- La medida en que dicho país hubiera asegurado a Estados Unidos que le facilitara acceso justo y razonable a su mercado y a sus recursos de productos básicos.

156

Para la designación de cualquier país en desarrollo como país beneficiario, el Presidente debía notificar a ambas cámaras del Congreso tal intención, así como los fundamentos de su decisión. Asimismo, debía notificar con 60 días de anticipación, el cese de la condición de beneficiario de cualquier país y las razones para dicha terminación.

Por otra parte, el país afectado debía ser notificado con 60 días de anticipación, a fin de dar tiempo suficiente para consultas entre su gobierno y el de Estados Unidos sobre las razones para la terminación.

En virtud de la sección 203 del Título II de la ley mencionada, ningún artículo que fuera objeto de medidas de alivio por importación podía ser elegible para gozar de pre-

156. Título V, "Texto de la Ley de comercio...", Op. Cit. , p. 112.

ferencias. Asimismo, en caso de que el Presidente, de conformidad con lo investigado por la Comisión Arancelaria, determinara que de la extensión de preferencias se derivaban graves daños para una industria nacional, éste podía dar por terminada la preferencia sin tomar ninguna otra medida de alivio. Si el grave perjuicio a la industria resultaba de las importaciones que recibían subvenciones en el país de origen, estas importaciones se sujetarían a derechos compensatorios.

Para que un artículo elegible recibiera trato preferencial, debían observarse determinadas normas en cuanto al origen, para asegurar que los beneficios de las preferencias generales estuvieran a favor de los países en desarrollo designados beneficiarios de la ley. Tales artículos debían imponerse directamente de un país beneficiario en desarrollo con destino al territorio de Estados Unidos.

En lo que respecta a las limitaciones al trato preferencial, en su sección 504 la ley autorizó al Presidente norteamericano para terminar, suspender o limitar las preferencias a cualquier país que dejara de ser elegible según los requisitos de la sección 502 (B) de la ley de 1974.¹⁵⁷

157. Título V, "Texto de la ley de comercio...", Op. Cit. p.113.

El trato preferencial dejaba de aplicarse a un producto de un país beneficiario si ese país había suministrado, directa o indirectamente, el 50 por ciento o más del valor total o más de un nivel tope determinado de las importaciones norteamericanas de ese producto.

Si las importaciones de un artículo elegible para preferencias producido por un país beneficiario llegaban al 50 por ciento o al nivel tope en dólares, en cualquier año, la preferencia para ese artículo terminaba, a menos que el Presidente determinara que existía un historial de comercio preferencial entre Estados Unidos y el país beneficiario en desarrollo, que estuvieran en vigor tratados comerciales o acuerdos comerciales entre Estados Unidos y dicho país beneficiario, o que el país en cuestión no discriminara o impusiera barreras injustas o irrazonables contra el comercio de Estados Unidos.

Asimismo, el país que con respecto a un artículo elegible dejara de percibir trato de país beneficiario por razones de limitaciones de "necesidad competitiva", podría superar dicha condición cuando las importaciones de un año subsiguiente llegaran a un nivel más bajo que el de estas limitaciones, siempre que dicho país continuara siendo designado como beneficiario.

Por último, es importante señalar que si bien la fórmula de "necesidad competitiva" estaba destinada a proteger la capacidad de los nuevos o pequeños exportadores para participar en el nuevo comercio generado por las preferencias de Estados Unidos, la fórmula representa, sin embargo, un mecanismo protector¹⁵⁸. Asimismo, el acceso preferencial bajo dicha fórmula se suspendía al país suministrador sólo cuando ésta demostrara su competencia en el producto particular.

A continuación pasaremos a revisar las reformas a la Ley de Comercio de 1974, que incluye la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979.

158. Título V, de la Ley de Comercio Exterior...", Op. Cit. p. 45.

2.2. La Ley de Acuerdos Comerciales de Estados Unidos de 1979.

Esta ley, fue aprobada por el Congreso estadounidense el 26 de julio de 1979 y se orientó principalmente a ampliar algunos aspectos de la legislación anterior e introdujo una serie de medidas que corrigieron algunas deficiencias de la ley de 1974.

Los principales objetivos de esta legislación fueron aprobar y poner en práctica los acuerdos comerciales negociados bajo el mandato de la ley de comercio de 1974, expandir las oportunidades comerciales de Estados Unidos en el sistema mundial de comercio y mejorar las reglas y normas del comercio internacional.

Esta ley comercial de Estados Unidos estableció dos principios fundamentales: la "reciprocidad" y la "graduación".

La "reciprocidad" significa que Estados Unidos otorga condiciones en el comercio equivalentes a las que recibe de los demás. La "graduación", por su parte, significa que los

países en desarrollo adquieren las mismas responsabilidades que los países desarrollados, en la medida en que avancen en su proceso de desarrollo.¹⁵⁹ Es decir que los países en desarrollo deben, de acuerdo a este principio, asumir mayores obligaciones según su grado de desarrollo y aceptar que los beneficios de un tratamiento especial fueran retirados a medida que avanzaran económicamente.

Asimismo, la citada ley comercial incluyó una "cláusula de habilitación", según la cual Estados Unidos y los demás países desarrollados, firmantes del AGAAC, tenían autorización a extender selectivamente un trato diferencial y más favorable a los países en desarrollo sin sujetarse a la cláusula de nación más favorecida¹⁶⁰. Así, en el Código de Subsidios (artículo 14) se estableció que los subsidios a la exportación y a la producción son instrumentos que podían utilizarse por los países en desarrollo en sus programas económicos y sociales. Esta cláusula no obliga a los países desarrollados a conceder "tratamiento especial y más favorable" a los países en vías de desarrollo, ya que es una cuestión voluntaria y cubre sólo ciertas áreas, como es el caso del SCP¹⁶¹.

159. Oficina del Representante para las negociaciones comerciales; "Ley de Acuerdos Comerciales de 1979", 96 Congreso, Washington D. C., julio 1979, p. 11.

160. Vega Cónovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p. 42.

161. Ibidem.

Los instrumentos más importantes con los que cuenta Estados Unidos para proteger a sus productores nacionales de la competencia de las importaciones son los derechos compensatorios, los derechos antidumping, los acuerdos de exportación ordenada (que sirve para establecer la cuota de exportación de un país a Estados Unidos), la cláusula de escape o salvaguardia, los aumentos en los aranceles y la eliminación de preferencias arancelarias dentro del Sistema General de Preferencias.

En términos concretos, en lo que se refiere a proteccionismo, esta ley incluyó un título sobre derechos compensatorios y antidumping que modificó la Ley de Comercio de 1974, la Ley Arancelaria de 1930 y la Ley Antidumping de 1921, de manera importante¹⁶².

Asimismo, cabe señalar que el principal cambio introducido por la Ley de 1979 a la legislación comercial norteamericana fue el requisito de daño material para la imposición de medidas antidumping y derechos compensatorios a las

162. Oficina del Representante especial negociaciones comerciales", Ley de Acuerdos...", Op. Cit. pp. 15-20.

mercancías subsidiadas que entraban al mercado de Estados Unidos. Anteriormente estos derechos se imponían sin considerar dicha prueba. La legislación norteamericana sólo concedió el beneficio del perjuicio material a los países signatarios del AGAAC. En el caso de países no comprendidos en este acuerdo, las disposiciones aplicables no concedían el beneficio del perjuicio material, ya que el impuesto compensatorio era aplicado automáticamente una vez que era determinada la existencia de un subsidio y se estimaba su monto¹⁶³.

Por último, podemos decir que el Congreso norteamericano, a cambio de la concesión de "daño material", utilizó la ley de 1979 como el medio para incluir una nueva gama de disposiciones cuyo propósito era asegurar el cumplimiento de las normas de lealtad en el manejo de la política comercial por parte de otros países¹⁶⁴.

163. Vega Cánovas, Gustavo. "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p.43.

164. Ibidem. p. 48.

2.2.2 Medidas compensatorias.

En este apartado se examinarán los elementos substantivos de las disposiciones relativas a los derechos compensatorios de la ley de 1979.

En lo que hace a medidas compensatorias, la regla general era que si un "país comprendido en el acuerdo sobre derechos compensatorios y antidumping" otorga una subvención a la manufacturación, producción o exportación de bienes importados en Estados Unidos, y la Comisión de Comercio Internacional determinaba que tales importaciones estaban perjudicando materialmente el establecimiento de una industria en Estados Unidos, esto constituía una violación de la ley de derechos compensatorios de Estados Unidos y se impondría un derecho igual al monto de la subvención neta¹⁶⁵.

Es importante señalar que las reglas que incluía la ley de 1979 sólo eran aplicables a un país comprendido en el acuerdo sobre derechos compensatorios y antidumping. Si este no

165. Violante Norlock, Alejandro, "Ley sobre acuerdos comerciales de 1979", Comercio exterior, ed. siglo XXI, México, 1982, p. 259.

era el caso, el país estaba sujeto a las reglas de los derechos compensatorios substantivos establecidos en la ley de comercio de 1974.

A manera de ilustración conviene recordar aquí que en el pasado las demandas de impuestos compensatorios eran a menudo rechazadas por el Departamento del Tesoro si en las mismas no se incluía una referencia precisa de las prácticas de subsidio reclamadas. Con la nueva ley, no obstante, se limitó enormemente la autoridad discrecional del Departamento de Comercio para decidir si procedía o no a investigar las supuestas acciones de comercio desleal.

Antes de la ley de 1979, el período normal de duración de las investigaciones sobre dumping e impuestos compensatorios era de un año. Con las reformas introducidas por la legislación de 1979, las investigaciones se concluían en un período máximo de 160 días, con lo cual se obstaculizaba la preparación de la defensa y se alentaban las decisiones apresuradas¹⁶⁶.

Conforme a la ley de 1979, la Comisión de Comercio Internacional al iniciar una investigación sobre derechos compensatorios requería de determinaciones preliminares. Este

166. Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p.35.

cambio modificó la Ley de Comercio de 1974, la cual no estipulaba que se hicieran dichas determinaciones, y ofreció cierto beneficio a importadores sujetos a una investigación injustificada, toda vez que se dejaba de investigar si la determinación preliminar de la CCI era negativa, esto permitía proporcionar alivio más rápido a las industrias estadounidenses perjudicadas.

Si bien la ley comercial de 1979 no resolvió el problema de dar una definición exclusiva y exhaustiva de lo que es una subvención, sí proporcionó más precisión que antes al ofrecer prácticas ilustrativas de éstas según la Ley de Derechos Compensatorios, que condena todo tipo de subsidios en estos términos.

" Los subsidios y las prácticas de 'dumping' son dos de las medidas más perniciosas que distorsionan el comercio internacional en detrimento de Estados Unidos. Los subsidios son subvenciones o concesiones otorgadas (usualmente por los gobiernos) a una manufactura, producción o exportación de bienes importados, cuyo efecto es proporcionar, a menudo, una ventaja competitiva en relación a los productos de otro país. La competencia en base a subsidios causa perjuicio a los productos norteamericanos en nuestro propio mercado doméstico o en mercados extranjeros a las exportaciones extranjeras..." 167

167. Vega Cánovas, Gustavo, " Exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p. 41

Asimismo, la ley norteamericana de 1979 en su lista de subsidios sujeta a impuestos compensatorios incluye las siguientes subvenciones, consideradas como ilegales cuando se conceden para la manufactura, producción o exportación de cualquier tipo de bienes:

- a) Las concesiones de capital, préstamos o garantías en condiciones inconsistentes con las prácticas comerciales.
- b) La provisión de bienes y servicios con arreglo a tarifas preferenciales;
- c) Las concesiones de fondos o las remisiones de deudas con el fin de cubrir las pérdidas en las operaciones de alguna industria específica¹⁶⁸.

La ley de 1979 incluyó también la prueba de "incorporación física", la cual se utilizó con objeto de determinar si la rebaja de impuestos indirectos era excesiva o no; según esa prueba la desgravación no era excesiva si los impuestos rebajados eran cargos fiscales sobre productos "físicamente incorporados" a los bienes exportados, pero si los impuestos eran cargados por concepto de servicios (por ejemplo servicios de energía) no incorporados al producto, entonces se considera-

168. Vega Cánovas, Gustavo. "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p. 42.

ban subvenciones prohibidas, independientemente del grado en que fueran relacionadas de manera directa con la producción y exportación del bien.

Otra práctica aceptable era el reintegro o exención de derechos aduaneros sobre artículos importados que fueran físicamente incorporados al producto final; pero si el reintegro era por concepto de derechos sobre bienes de capital importados u otros artículos comprendidos en la producción pero no incorporados físicamente al bien exportado, entonces estaba otorgándose una subvención ilegal, de acuerdo con la práctica legal de Estados Unidos¹⁶⁹.

Por otra parte, la ley comercial de 1979 en caso de que una industria determinada se viera afectada por las importaciones subvencionadas, ésta estipulaba que la comprobación para determinar la existencia de un perjuicio material debía realizarse mediante un examen objetivo que analizara el volumen de dichas importaciones y sus efectos en los precios del mercado interno para productos similares y en los productos nacionales de esos bienes.

169. Oficina del representante especial para negociaciones comerciales, "Ley de acuerdos...", p. 29.

La investigación sobre daño material se realizaba siempre que se comprobara la existencia de un aumento considerable de las importaciones subvencionadas y distorsiones en el mercado del país que otorgaba los subsidios.¹⁷⁰

Finalmente, otras características importantes de la legislación norteamericana de 1979 en materia de impuestos compensatorios, y que evidencian el propósito principal de servir de mecanismo protector del productor norteamericano, son las relativas a los criterios que deben guiar a la autoridad administrativa en la aplicación de las normas de la ley.

Nos referimos en este caso al hecho de que a pesar de que la ley de 1979 buscaba la prevención de las prácticas desleales en el comercio, en ninguna parte impuso a la autoridad administrativa la obligación de guiarse por las convenciones de la teoría de la competencia o al menos por criterios que permitieran una justa apreciación de si una política o práctica gubernamental de un país exportador realmente estaba impidiendo el logro de una mayor competitividad en la industria o mercado a que se refiriera la investigación.¹⁷¹

170. Vega Cánovas, Gustavo, "Las exportaciones mexicanas...", Op. Cit. p.44.

171. Oficina del representante especial para negociaciones comerciales;
"Ley de Acuerdos...", Op. Cit. p. 35.

2.2.3 Derechos antidumping.

Los cambios que la ley de 1979 introdujo en materia de derechos antidumping se refieren más a prácticas administrativas y de procedimiento que a cuestiones substantivas. La regla general que utilizaron las autoridades de Estados Unidos en la imposición de medidas antidumping se basó en poder determinar si una mercancía se estaba vendiendo en Estados Unidos a un precio menor que el justo, y se determinaba además si una industria norteamericana había sido materialmente dañada, estaba amenazada de serlo, o su establecimiento se sentía retardado materialmente, como consecuencia de la importación de dicha mercancía. En caso de comprobarse lo anterior, las autoridades debían imponer a esta mercancía los derechos antidumping, adicionalmente a cualquier otro arancel o derecho de importación, por un monto igual al del importe en que el valor en el mercado nacional de origen de la mercancía excediera al precio del mismo dentro de Estados Unidos.¹⁷²

A diferencia de las disposiciones relacionadas con los derechos compensatorios, es evidente que la ley antidumping y el reglamento concerniente a las investigaciones para determinar prácticas antidumping, se debía aplicar a las importaciones procedentes de cualquier fuente, independientemente de que el

172. Oficina del representante especial para negociaciones comerciales; "Ley de acuerdos...", Op. Cit. p. 43.

país hubiera firmado o no el Acuerdo Antidumping del AGAAC.

Al igual que en el caso de derechos compensatori una investigación sobre medidas antidumping podía iniciarse a iniciativa del Departamento de Comercio o por una " parte interesada" que presentara oficialmente una petición en la que se señalara que se habían violado las leyes antidumping. Asimismo, petición debía presentarse ante la CCI, la cual debería determinar si la industria norteamericana había sido lesionada en razón a las importaciones del bien en cuestión.

Asimismo, el Departamento de Comercio debía determinar en forma preliminar si existían "bases razonables" para creer que las importaciones bajo investigación estaban vendiéndose, o era probable que se vendían, a menos de su valor justo. Si el dictámen era afirmativo, el Departamento de Comercio estimaba la diferencia entre el valor del mercado extranjero y el precio en Estados Unidos del bien en cuestión, suspendía la liquidación de las partidas de importaciones en litigio y aplicaba medidas provisionales (fianzas, depósitos en efectivo etc) para la entrega de esos bienes, si la determinación preliminar era negativa, la investigación proseguía, pero no se imponían medidas provisionales a las importaciones bajo investigación.

Además, la CCI formulaba su propia determinación final en cuanto a si existía el perjuicio a la industria de

Estados Unidos. Si esta determinación era afirmativa, el Departamento de Comercio ordenaba la imposición de derechos anti-dumping. Si el fallo era negativo, la investigación quedaba obviamente terminada, junto con la suspensión de liquidaciones y sanciones provisionales ¹⁷³.

Existía, sin embargo, una excepción para suspender una investigación, cuando la determinación preliminar del Departamento de Comercio era positiva en la cual a pesar de un fallo negativo se continuaba el proceso.

Además, era posible que el proceso de investigación se suspendiera antes de las determinaciones finales. Para poder suspender o terminar con la investigación, el DC y la CCI debían estar en alguna de las siguientes situaciones: haber recibido una notificación en este sentido por el peticionario que la motivó; que los exportadores sometidos a la investigación que representaran el 85% o más de las importaciones, así lo acordaran y aceptaran todos eliminar las causas por las cuales se suponía la existencia de un dumping; y que se presentaran, a juicio de las autoridades, "circunstancias extraordinarias".

173. Oficina del representante especial para negociaciones comerciales, "Ley de acuerdos comerciales...". Op. Cit. p. 45.

Debe hacerse mención adicional, sin embargo, del cambio de terminología con respecto a la determinación de precios y a las modificaciones de las disposiciones de la ley de 1974. La ley de 1979 utilizaba la expresión "valor justo", al determinar si las importaciones estaban vendiéndose a menos de ese valor en el mercado de Estados Unidos. La expresión es análoga a la de "valor de mercado extranjero", que es el estándar utilizado para fijar derechos antidumping¹⁷⁴.

A pesar de que las disposiciones substantivas sobre prácticas antidumping no se modificaron en grado apreciable, las normas de procedimiento, por otra parte, si fueron objeto de amplia revisión, debido principalmente a las mayores exigencias de "transparencia" del Acuerdo del AGAAC sobre derechos antidumping.

Por último, en lo concerniente a la aplicación de esta ley antidumping, al igual que en las disposiciones sobre derechos compensatorios, se encontraron obstáculos difíciles de superar para que la legislación fuera puesta en práctica

174. Oficina del representante especial para negociaciones comerciales; "ley de acuerdos..." Op. Cit. p. 48.

en forma justa y equitativa para todas las partes que pudieran estar involucradas en el futuro. Cabe destacar que, en general, las dificultades que se encontraron en relación a la aplicación de los derechos compensatorios fueron igualmente válidos para la ley antidumping de 1979.

En el siguiente apartado revisaremos los planteamientos más importantes relacionados con el proteccionismo que incluye la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984.

2.3. La Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984.

En este apartado se analizan los aspectos fundamentales de la Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros (LCA) de Estados Unidos sobre "proteccionismo", conocida también como la "ley omnibus", la cual se puso en vigencia el 5 de octubre de 1984.

La LCA fue creada principalmente para ejercer presiones económicas y comerciales en contra de los países que se resistieran a la expansión de las ventas y de las inversiones de las firmas estadounidenses, así como contra aquéllos que tuvieran en vigor normas limitando de alguna forma la entrada a sus mercados de mercancías norteamericanas.

Asimismo, la ley incluye entre sus objetivos asuntos sobre el tratamiento de la inversión extranjera y el comercio internacional de servicios. Fortalece la facultad del Ejecutivo para la imposición de medidas de represalia y establece diversos mecanismos de negociación con terceros países, para condicionar el acceso al mercado norteamericano de concesiones recíprocas para las inversiones, bienes y servicios provenientes de Estados Unidos por parte de esos países.

En lo que se refiere a "proteccionismo" la ley de 1984 modifica la naturaleza del sistema norteamericano de preferencias (SGP) y los procedimientos sobre salvaguardias y derechos compensatorios y antidumping. El principio de no reciprocidad del SGP prácticamente desaparece en el nuevo esquema y este es transformado en un instrumento de negociación para obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios. Las normas relativas a salvaguardias y los derechos compensatorios y antidumping son flexibilizadas por la Ley a fin de facilitar a las empresas y otras entidades la protección que dichos procedimientos otorgan.

En ese sentido, la LCA constituyó un instrumento de negociación de amplio alcance para la expansión de los intereses comerciales y las inversiones de Estados Unidos. Sus disposiciones tuvieron como objetivo aumentar la protección de las industrias norteamericanas frente a la competencia externa y establecer los mecanismos que Estados Unidos puede utilizar para promover la liberalización del mercado internacional de servicios, alta tecnología e inversiones, en beneficio de los sectores dinámicos de la economía internacional.

En general, las modificaciones introducidas en la citada legislación sobre salvaguardias y derechos antidumping, así como las otras disposiciones de la LCA relativas al cobre y al acero, tienen como propósito el facilitar el acceso a medidas proteccionistas por parte de la industria local o a satisfacer intereses de secto-

res particulares.

Estas modificaciones pueden traducirse no sólo en una imposición de medidas restrictivas, sino también en una multiplicación de demandas en contra de importaciones provenientes de países en desarrollo, lo cual incrementa la inestabilidad e incertidumbre en relación a las condiciones de acceso al mercado norteamericano.

A continuación se analizan, en primera instancia, la orientación general de la legislación de 1984 y los mecanismos que ésta establece para el logro de los objetivos de política comercial de Estados Unidos. Se examinan también los cambios introducidos en el sistema norteamericano de preferencias, las modificaciones introducidas en materia de salvaguardias y aplicación de derechos compensatorios y antidumping, así como algunas otras disposiciones de la LCA que son de interés para América Latina.

2.3.1. Los objetivos de política comercial de Estados Unidos.

La Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros (LCA) de Estados Unidos constituye un elemento fundamental para ampliar el ámbito de la política comercial de Estados Unidos, ya que incluye entre sus objetivos temas relacionados con el tratamiento a la inversión extranjera y el comercio internacional de servicios.

Cabe señalar que las disposiciones de la LCA no estimulan a los países latinoamericanos, en ningún sentido; al contrario, cada vez son más las represalias estadounidenses dirigidas a la región.

A continuación se analizan los objetivos de tipo comercial de Estados Unidos, así como los instrumentos de negociación creados por la legislación comercial de 1984.

La LCA en su título III señala que los principales objetivos comerciales de Estados Unidos son:¹⁷⁵

1) Obtener y preservar la máxima apertura con respecto al comercio internacional y a las inversiones en productos de alta tecnología y servicios relacionados con éstos;

2) Obtener la eliminación o la reducción de las leyes, políticas o prácticas de los gobiernos extranjeros que tengan efectos distorcionantes, haciendo énfasis a la inversión de los gobiernos extranjeros que afecte las exportaciones de productos de alta tecnología de Estados Unidos o las inversiones de in-

175. Secc. 305, "Negotiating objectives with respect to international trade in services and investment and trade in services and investment and high technology industries", the United States trade and tariff Act of 1984, October 5, 1984., p.p57-58.

dustrias de alta tecnología;

3) Obtener compromisos de países y organizaciones extranjeras en el sentido de que en sus políticas oficiales se abstendrán de desestimular la adquisición, por parte del sector público o del sector privado, de productos de alta tecnología de origen extranjero y servicios relacionados con éstos;

4) Obtener la reducción o eliminación de todos los derechos de aduana y otras barreras que afecten las exportaciones de productos de alta tecnología de Estados Unidos y de los servicios relacionados con éstos.

La LCA también estableció los siguientes objetivos de negociación de Estados Unidos¹⁷⁶:

1) Reducir o eliminar las barreras y otras distorsiones al comercio internacional de servicios en los mercados extranjeros, inclusive las barreras que niegan el trato nacional y las restricciones para el establecimiento y la operación en esos mercados.

2) Establecer normas convenidas internacionalmente, inclusive procedimientos para la solución de controversias, para reducir o eliminar dichas barreras y para asegurar el libre comercio internacional en servicios;

3) Reducir o eliminar barreras artificiales o que signifiquen distorsiones del comercio en lo relativo a la inversión extranjera directa, ampliar y extender el principio del trato na-

176. Secc. 305 "Negotiating objectives with respect to international trade in services and investment and high technology industries", "The United States trade and...", Op. Cit., p. 57.

cional y reducir las barreras irrazonables al establecimiento.

Asimismo, la citada ley señala que el término "Comercio"¹⁷⁷ incluye pero no se limita a:

a) Los servicios (inclusive transferencias de información) asociados con el comercio internacional, ya sea que dichos servicios estuvieran relacionados o no con bienes específicos, y

b) La inversión extranjera directa por personas estadounidenses que tuviera implicaciones para el comercio de bienes y servicios.

La LCA estipula que los servicios son:

"Actividades económicas cuyos productos son distintos de los bienes tangibles. Este término incluye, pero no está limitado a, banca, seguros, transportes, comunicaciones y procesamientos de datos, comercio al por menor y al por mayor, publicidad, contabilidad, construcción, diseño, administración de ingeniería de consulta, propiedad raíz, servicios profesionales, entrenamiento, cuidados de la salud y turismo".¹⁷⁸

177. Secc. 305, "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p.p. 56-57.

178. Secc. 306 Provisions relating to international trade in services, "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 59.

2.3.2. Comercio internacional e inversiones.

La Ley de 1984 en su título III, denominado "Comercio Internacional e Inversiones", enmendó la Ley de Comercio Exterior de 1974 en varios aspectos importantes con el objeto de dar una dirección a la política económica internacional de Estados Unidos, introduciendo los nuevos objetivos de este país en materia de comercio, servicios, inversiones y alta tecnología.

La LCA autorizó al Gobierno norteamericano para poner al descubierto las barreras a las exportaciones de servicios y a las inversiones de Estados Unidos, así como negociar su eliminación o reducción y ejercer represalias contra países extranjeros si estas barreras no son eliminadas o reducidas.

Las "barreras" al comercio en servicios están definidas en la sección 305 de dicha ley, en las que se incluyen las restricciones directas o indirectas para la transferencia de información dentro del país o fuera de éste, "la restricción en el uso de instalaciones para el procesamiento de datos dentro del país o fuera de él", y "los actos, políticas y prácticas que constituyan barreras significativas o distorsiones a la inver-

sión extranjera directa, especialmente si dicha inversión tiene repercusiones para el comercio de bienes y servicios".¹⁷⁹

Al respecto, cabe mencionar que de acuerdo a la ley de 1984 se hicieron las siguientes modificaciones a la sección 301 de la Ley de Comercio de 1974, otorgando facultades al Presidente para ejercer las acciones apropiadas con el fin de obtener la eliminación o modificación de leyes, políticas y prácticas de países extranjeros:

La nueva definición que se dió al término "irrazonable" amplió el alcance de la ley anterior en materia de represalias. En ese sentido el término "irrazonable" podía aplicarse a:

" Cualquier ley, política o práctica que aunque no fuera necesariamente contraria a los derechos internacionales de Estados Unidos, se le considerara injusta. El término incluía cualquier ley, política o práctica que negara oportunidades razonables y equitativas, de mercado, de establecimiento de una empresa, o de protección adecuada y efectiva a los derechos de propiedad intelectual."¹⁸⁰

Asimismo, la ley definió el término "injustificable", como: " Cualquier acto, política o práctica que estuviera en violación de, o fuera inconsistente con, los derechos legales internacionales de Estados Unidos, o que negara el trato nacional o de nación más favorecida, el derecho de establecimiento o protec-

179 "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 57.

180 .Secc. 301 Amendments to title III of the Trade Act of 1974, " The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 55.

ción de los derechos intelectuales".¹⁸¹

Por último, el término "discriminatorio" se podía aplicar según la ley a:

"Cualquier acto, política o práctica que negara el trato nacional o de nación más favorecida a los bienes, servicios o inversiones de Estados Unidos."¹⁸²

Estas definiciones aplicadas por el Representante de Comercio de Estados Unidos en los casos relativos a inversiones relacionadas con el comercio, son acordes a los intereses del Gobierno estadounidense. Es evidente que Estados Unidos determinará y aplicará su propio concepto de "irrazonable", mientras no se establezcan normas internacionalmente aceptadas que gobiernen esta materia.

Otra de las enmiendas a la sección 301 sobre inversiones relacionadas con el comercio, permite represalias directas contra los países que no concedan a firmas norteamericanas el derecho a invertir a sus sectores de servicios. En esa virtud la ley de 1984 estableció que:

"No obstante cualquiera otra disposición legal que reglamente la autorización de acceso a cualquier sector de servicios... el Presidente puede restringir los términos y condi-

181. Secc. 301 Amendments to title III of the Trade Act of 1974, "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 55.

182. Ibidem, p. 56.

ciones de dicha autorización; o negar el otorgamiento de dicha autorización a firmas extranjeras para ejercer determinadas actividades de servicios en el territorio norteamericano!"¹⁸³

La ley mencionada también reformó la sección 102 de la Ley de Comercio de 1974, en el sentido de autorizar al Representante de Comercio de Estados Unidos a " responder a cualquiera requisitos en materia de exportaciones de cualquier país extranjero u organización que afectara contrariamente los intereses económicos de Estados Unidos." ¹⁸⁴ Asimismo, el Representante de Comercio debía iniciar consultas con el país en cuestión y también podía imponer derechos de aduana u otras restricciones a las importaciones de productos o servicios originarios de dicho país u organización... inclusive la prohibición de entrada a Estados Unidos de los productos sometidos a los mencionados requerimientos.

Esta facultad de represalia constituyó una arma poderosa para Estados Unidos, la cual le permitió ejercer importantes acciones restrictivas. Sin embargo, las sanciones no podían ser aplicadas a las exportaciones originadas en inversiones extranjeras directas estadounidenses, hechas antes de la vigencia de esta disposición.

183. The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 56.

184. Los requisitos en materia de exportaciones son aquéllos mediante los cuales el país receptor obliga a los inversionistas extranjeros a exportar una cierta parte de su producción. Esto es con objeto de contrarrestar la política de muchas empresas transnacionales de atender sólo el mercado del país receptor mientras siguen importando de su propio país.

2.3.3. El nuevo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

La naturaleza del actual Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos cambió notablemente. El SGP fue renovado por el Congreso y expiró el 3 de enero de 1985. De acuerdo con la ley de 1984 el nuevo esquema de preferencias está en vigencia desde el 4 de enero del mismo año y durará hasta el 4 de julio de 1993. Este sistema permite el acceso libre de derechos al mercado de ese país para una gran variedad de exportaciones de muchos de los países en desarrollo, particularmente de los países latinoamericanos. Prácticamente ningún país fue excluido del SGP, así como tampoco ninguno de los productos elegibles fue eliminado¹⁸⁵.

Sin embargo, el nuevo SGP contiene algunos elementos que pueden mejorar o restringir el acceso al mercado de Estados Unidos, para los países beneficiarios más adelantados, de acuerdo al grado en que éstos estén dispuestos a dar concesiones comerciales. En ese sentido el SGP se transforma en un mecanismo de negociación con el objeto de obtener concesiones comerciales por su parte, dejando de ser un instrumento de carácter no recíproco y unilateral de concesiones arancelarias por parte de Estados Unidos, en favor de dichos países¹⁸⁶.

185. Ver título V Generalized System of Preferences Renewal, "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p.p. 68-74.

186. Países como México y Brasil, cuyos mercados son de mayor interés para Estados Unidos, son probables candidatos para negociaciones de este tipo.

2.3.3.1. El SGP como instrumento de negociación.

El nuevo Sistema Generalizado de Preferencias es un instrumento de negociación para los países beneficiarios que permite una mayor apertura de los mercados de esos países y el apoyo de éstos en campañas contra la falsificación de productos. El SGP está dirigido fundamentalmente a las llamadas "entidades o economías de reciente industrialización (ERI)", entre las que se incluye algunas veces a México y a Brasil.¹⁸⁷

Cabe señalar que de acuerdo al esquema original del SGP los países beneficiarios están sometidos a una cláusula de necesidad competitiva (CNC) con el fin de restringir los beneficios que éstos países pueden recibir en un determinado producto. Según esta cláusula los países pierden su carácter de beneficiarios en relación con el producto determinado en el año siguiente a aquél en que su participación en las importaciones sobrepasan un límite cuantitativo que se ajusta anualmente para reflejar el crecimiento del Producto Interno Bruto de Estados Unidos. No obstante, cualquier producto de dichos países puede recuperar su elegibilidad para el SGP en el caso de que las exportaciones del país respectivo caigan por debajo del nivel estipulado por la CNC.

187. Se habla de las entidades de reciente industrialización como los "tres grandes" (Corea del Sur, Taiwán y Hong-Kong), " Los cinco grandes" (los tres más México y Brasil) o los "siete grandes" (los cinco más Israel y Argentina).

Según disposiciones de la ley de 1984 el SGP adquiere dos nuevas características, creadas para estimular a los países beneficiarios a liberalizar su comercio con Estados Unidos: un nivel más bajo para la aplicación de la CNC y una facultad para suspender su aplicación con respecto a algunos productos ¹⁸⁸.

Al respecto, la citada ley concedió al Presidente una facultad limitada para suspender la aplicación de la CNC cuando se considerara que ello estaría de acuerdo con los intereses económicos nacionales. Para tal efecto debería tener en cuenta principalmente los siguientes factores:

- El grado en que el país beneficiario aseguraba a Estados Unidos que daría acceso equitativo y razonable a sus mercados y a sus recursos de productos básicos;
- El grado en que dicho país tuviera medios adecuados y efectivos conforme a sus leyes, para que los extranjeros aseguraran, ejercieran o hicieran valer derechos exclusivos en propiedad intelectual, incluso patentes, marcas de fábrica y derechos registrados de propiedad intelectual ¹⁸⁹.

Las dos limitaciones que el Presidente tiene para suspender la aplicación de la CNC son: a) que debe consultar con

188. La nueva ley de 1984 también modifica la aplicación de la CNC a "nuevos productos". En el SGP anterior, el límite de 50 por ciento de las importaciones no se aplicaba a los productos que no se producían en Estados Unidos (tomando como fecha de referencia el 1° de enero de 1975). La nueva legislación cambió esta fecha al 1° de enero de 1985 determinando también un límite de 50 por ciento. "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 71.

189. "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 71.

la Comisión de Comercio Internacional (CCI) sobre la probabilidad de que cualquier industria de Estados Unidos pueda ser afectada adversamente por la suspensión; y b) que el valor total y la distribución de las suspensiones está limitado por el nivel de desarrollo de los beneficiarios ¹⁹⁰.

Es importante mencionar que en el otorgamiento de suspensiones de la CNC por parte de Estados Unidos no debe tomarse en cuenta solamente el interés de los países beneficiarios, sino también debe existir la capacidad de negociación del Representante de Comercio de Estados Unidos, además de la voluntad de esos países.

Esta nueva reciprocidad del SGP tiene consecuencias en contra de los intereses de los países beneficiarios, en virtud de que reduce sus beneficios o porque los obliga a hacer concesiones que pueden considerarse contrarias a sus necesidades de desarrollo.

2.3.3.2 Otros cambios en el SGP.

Además de los cambios sobre la aplicación de la CNC, el Representante de Comercio de Estados Unidos debe llevar a cabo durante las revisiones anuales otras acciones, como por ejemplo

190. Los países en desarrollo menos avanzados (PMA) están totalmente exentos de la CNC y sólo necesitan ser designados como tales por el Presidente para recibir la exención. Esta disposición no favorece a ningún país beneficiario latinoamericano. Para todos los demás países la facultad presidencial de exención se limita a un total del 30 por ciento del valor total de las importaciones por SGP del año anterior. Asimismo, se puede asignar a los países beneficiarios más avanzados un máximo de 15 puntos porcentuales de ese 30 por ciento, pero esta categoría no incluye actualmente a ningún país latinoamericano.

la designación o eliminación de productos calificados para beneficiarse del SGP. La eliminación puede ser también para productos de determinados países y se trata en este caso de "graduación"¹⁹¹.

Por otra parte, durante las revisiones anuales el Representante de Comercio también otorga las denominadas suspensiones minimus. Esta suspensión de la CNC es automática para casi todos los países beneficiarios del SGP. La regla de minimus, tal como fue enmendada por la Ley de Comercio de 1984, permite la exención de la CNC cuando los productos importados bajo el SGP superan el límite del 50 por ciento de las importaciones totales de dichos productos, pero su valor no supera un valor determinado¹⁹².

Aunque se intentó "graduar" a varios países, ninguno fue eliminado como beneficiario del SGP de manera específica. Por primera vez se fijó límite para los países beneficiarios en función de su grado de desarrollo. Cualquier país que llegara a un Producto Interno Bruto per cápita de 8,500 dólares o más, según el Banco Mundial, sería graduado del programa dos años después¹⁹³.

La ley de 1984 incluye los siguientes criterios que deben de tomarse en cuenta para determinar la elegibilidad de países beneficiarios del SGP:

a) El grado en que el país en cuestión asegurara a

191. El término "graduación" se aplica a la eliminación discrecional de productos de los beneficios del SGP, como a la no redesignación, la cual afecta a más productos.

192. SELA, "Política Comercial y Proteccionismo", SP/CL/CII.0/DT no. 10, p.25.

193. *Ibidem*. No se intentó excluir a ningún país latinoamericano del programa.

Estados Unidos que se abstendría de comprometerse en prácticas irrazonables de exportación;

b) el grado en que dicho país adoptaría medidas para reducir prácticas y políticas que distorsionen la inversión y reduzcan o eliminen las barreras al comercio en servicios ¹⁹⁴.

Asimismo, la ley de 1984 excluye en forma permanente del SGP a algunos productos que habían sido excluidos del esquema por varios motivos: calzado, bolsas de mano, artículos de equipaje, productos planos, guantes de trabajo y prendas de vestir de cuero ¹⁹⁵. Estos artículos habían sido excluidos anteriormente del SGP, por ser considerados "sensibles" o, en el caso de la mayor parte de productos de calzado por exclusión estatutaria.

194. "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 70.

195. Todos estos productos son exportados por Colombia, Uruguay, Brasil, Argentina y México.

2.3.4. Condiciones de acceso al mercado de Estados Unidos.

Varias de las disposiciones que contiene la ley de 1984 afectan directa o indirectamente el acceso al mercado de Estados Unidos. Dichas disposiciones las encontramos principalmente en el título VI, en el que se enmienda la legislación sobre salvaguardias y derechos compensatorios y antidumping. Asimismo, existen otras disposiciones sobre asuntos que tienen o podrían tener efectos negativos para las exportaciones de América Latina al mercado de dicho país.

En este sentido, es importante el examen de estos asuntos para lo cual se analizan a continuación las enmiendas que se refieren a la cláusula de salvaguardia y a las leyes sobre derechos compensatorios y antidumping.

2.3.4.1. Cláusula de Salvaguardia.

La cláusula de salvaguardia constituye un instrumento muy poderoso para limitar el acceso al mercado de Estados Unidos, no obstante, ha sido poco utilizada en comparación con la legislación sobre derechos compensatorios y antidumping. Uno de los motivos por los que ha sido poco utilizada es que de acuerdo al artículo XIX del AGAAC,¹⁹⁶ la cláusula de salvaguardia no puede aplicarse sino en forma no discriminatoria y el país afectado tiene derecho a buscar compensación o retirar concesiones equivalentes. Otro de los motivos es que el Ejecutivo tiene una mayor discrecionalidad que en los casos de derechos compen-

196. Texto "Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y ...", Op. Cit. p.3.

satorios y antidumping.

Al respecto, la ley de 1984 incluyó una enmienda a la definición de "daños graves".¹⁹⁷ Para su determinación la CCI deberá tomar en cuenta las siguientes consideraciones: la presencia o ausencia de cualquier factor que la Comisión deba evaluar... no significará necesariamente que un artículo esté siendo importado a Estados Unidos en cantidades crecientes que constituyan una causa substancial de daño grave a la industria estadounidense; el término "capacidad ociosa significativa" incluye la clausura de plantas o la subutilización de capacidad productiva.

Asimismo, en la citada ley se incluyó la siguiente Declaración:

"...La CCI debería, si fuera posible, excluir las utilidades derivadas de importaciones cautivas de las operaciones de la industria estadounidense, las cuales no reflejan necesariamente las condiciones de la producción de Estados Unidos. En realidad, la decisión de los productos estadounidenses de abastecerse en fuentes extranjeras puede traducirse en una pérdida de empleo y tener consecuencias adversas sobre el desempleo o el subempleo..."¹⁹⁸

En efecto, el carácter proteccionista de estos cambios es claro, se pretende facilitar las decisiones de la CCI en el sentido de que existen realmente perjuicios graves a la industria local.

197. "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p.p. 49-50.

198. Ibidem, p. 51.

2.3.4.2. Derechos compensatorios y Antidumping.

La legislación comercial de Estados Unidos de 1984 contempla dos formas muy importantes de prácticas desleales de comercio y son: los subsidios y el "dumping".

La introducción de reformas tales como el derecho ejecutivo de suspender investigaciones que hubiere iniciado, conduce a nuevas restricciones en el acceso al mercado de Estados Unidos. En otro sentido, las enmiendas a la citada ley pretenden en esta materia simplificar los procedimientos en favor de las firmas estadounidenses.¹⁹⁹

2.3.4.2.1. Derechos antidumping.

La ley de tarifas de 1930 define al "dumping" como vender mercancías importadas en el mercado de Estados Unidos por menos de su "valor normal", causando y amenazando causar perjuicios substanciales a una industria estadounidense. Señala además, que ésto puede contrarrestarse con un derecho antidumping que neutralice el diferencial de precios.

La investigación que el Departamento de Comercio de Estados Unidos realiza cuando una industria presenta una demanda para el cobro de derechos antidumping se efectúa mediante dos procedimientos: 1) Para establecer si la mercancía se está vendiendo por menos de su valor normal el Departamento de

199. "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p.74.

comercio debe comparar el precio del mercado extranjero con el precio de Estados Unidos; y 2) a la CCI le corresponde averiguar si el supuesto "dumping" causa o amenaza causar "daños materiales" a la industria estadounidense²⁰⁰.

La ley de 1984 define al "daño material" como un daño que no carece de importancia. Para determinar si existe esta clase de daño dicha legislación al igual que la ley de 1979 considera tres factores: 1) debía apreciarse si el volumen de las importaciones era significativo, ya sea en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo en Estados Unidos; 2) si el precio de los productos importados ha sido rebajado significativamente con relación a los productos semejantes de Estados Unidos; y 3) por lo que respecta a los efectos sobre la industria afectada, se tendrían en cuenta otros factores, la reducción real o potencial en la producción, ventas, participación en el mercado, utilidades, productividad, rendimiento de la inversión y utilización de la capacidad instalada²⁰¹.

Asimismo, la citada ley introduce varios criterios adicionales que la CCI debe considerar al decidir si una práctica comercial desleal causa o amenaza causar daños materiales a una industria norteamericana. El elemento más importante de estas adiciones tiene que ver con la "acumulación" de

200. "The United States Trade and Tariff...", op. cit. p. 77.

201. Ibidem., p. 78.

proveedores en procedimiento de derechos compensatorios y antidumping. Tal como se señaló anteriormente, el volumen de importaciones es uno de los tres factores principales que la CCI debe considerar al decidir si las importaciones causan daños materiales a una industria local. Si el volumen se examina sobre la base de importaciones por país, los países más pequeños obviamente tienen más posibilidades que los más grandes de evadir fallos afirmativos. Anteriormente la CCI podía, a discreción, acumular las importaciones procedentes de más de un país. Esta decisión se tomaba caso por caso y no se regía por una norma legislativa específica.

La legislación de 1984 reemplaza esta acumulación discrecional por un procedimiento de carácter obligatorio. De acuerdo a la nueva disposición, se ordena a la CCI.

... evaluar acumulativamente el volumen y el efecto de importaciones procedentes de dos o más países de productos similares sujetos a investigación, si dichas importaciones compiten entre sí y con mercancía semejante de la industria local en el mercado norteamericano²⁰².

Esta disposición limita la discreción de la CCI al decidir si acumula importaciones, lo cual aumenta la cifra de dictámenes afirmativos, especialmente para abastecedores pequeños. La única flexibilidad aparente en dicha legislación es la cláusula que declara que las importaciones deben "compe

202. Ver Título VI, secc. 612, "definitions and special rules", "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 84.

tir entre sí" para que puedan ser acumuladas.

La ley de 1984 también otorgó facultades al Departamento de Comercio de Estados Unidos para la realización de investigaciones en casos de "dumping persistente" que incluyen a más de un país. De acuerdo con la citada ley dicho departamento podía controlar, hasta por un año, las importaciones de una mercancía procedente de cualquier país proveedor si se presentaban las siguientes condiciones:

- a) Si más de una orden antidumping estuviera en vigor con respecto a esa mercancía; b) si existían motivos para creer o sospechar de la existencia de prácticas frecuentes de "dumping" en uno o más proveedores; c) Si estas prácticas frecuentes estuvieran causando dificultades comerciales graves a la industria local.²⁰³

2.3.4.2.2. Derechos compensatorios.

Las disposiciones antidumping se diferencian de los derechos compensatorios, en que éstos últimos se refieren a los subsidios. En ese sentido la CCI no tiene la obligación de aplicar la "prueba del daño" sino bajo ciertas condiciones.

La ley de 1984, incluye a todos los subsidios, y de acuerdo con ésta las siguientes prácticas se encuentran sujetas a derechos compensatorios: el suministro de capital, préstamos o garantías de préstamos en términos que no estén de acuerdo con consideraciones comerciales; el suministro de bienes o servicios a precios preferenciales; y la donación de fondos

203. The United States Trade and Tariff..., Op. Cit. p.76.

o la revisión de deudas para cubrir pérdidas de operación que sufra una industria específica.

El Departamento de Comercio determinará si existen subsidios y cual es su valor. A diferencia de los procedimientos de antidumping, no todas las investigaciones de derechos compensatorios incluyen la prueba del daño.

Asimismo, la legislación de 1984 incluye nuevos criterios que la CCI debe tener en cuenta al determinar si existe la amenaza de daño material a la industria local. Los factores siguientes indican la existencia de esta amenaza:

- si se trata de un subsidio, la información que pueda ser presentada por el Departamento de Comercio en cuanto a la naturaleza del subsidio (particularmente en cuanto a si el subsidio es a las exportaciones y es incompatible con el Código de subsidios del AGAAC);

- todo incremento en la capacidad productiva o la capacidad ociosa existente en el país exportador que pueda resultar en un aumento significativo en las importaciones de la mercancía a Estados Unidos;

- Cualquier incremento súbito en la penetración al mercado estadounidense y la posibilidad de que dicha penetración ascienda a un nivel perjudicial;

- la probabilidad de que las importaciones de mercancías ingresen en Estados Unidos a precios que tendrán un efecto

depresivo o represivo sobre los precios locales de esa mercancía; y

- cualquier otra tendencia adversa demostrable que sugiera la probabilidad de que la importación de la mercancía será causa de daño material.

En lo que se refiere a los subsidios a los insumos, la ley de 1984 agrega a la lista de subsidios prohibidos los subsidios a los insumos, contra los cuales Estados Unidos puede imponer derechos compensatorios.

Un subsidio a los insumos es aquél que no se otorga directamente al producto en cuestión; sino a uno de sus componentes principales.²⁰⁴

La legislación mencionada exige investigar los subsidios a los insumos cuando se tuvieran bases razonables para creer o sospechar la existencia de dicho subsidio, ya sea éste otorgado por un gobierno o una unión aduanera. Asimismo, estipula que el subsidio al insumo debería conferir un "beneficio de competitividad" al producto final, para que se considerara que éste había sido traspasado. Podría existir un beneficio de competitividad cuando:

... el precio del insumo... fuera inferior al precio que

204. Un ejemplo de esto pueden ser las láminas de acero que son utilizadas para fabricar buzones postales y las cuales están subsidiadas. Aunque los buzones no gozan de subsidio directamente, podría determinarse que existe un "subsidio a los insumos" (en este caso las láminas de acero) que beneficia al producto final (los buzones).

el fabricante o productos (del producto final) pagaría por él al comprarlo a otro vendedor mediante una transacción efectuada a precios de mercado.

Además, la ley de 1984 señala que un subsidio no podía ser traspasado al producto terminado a menos que produjera un efecto significativo en el costo de manufacturación o elaboración del mismo. Este procedimiento resulta difícil, debido a que productores extranjeros están poco dispuestos a cooperar con los investigadores y los recursos limitados con que cuenta el Departamento de Comercio.

Finalmente, cabe mencionar que la legislación de 1984 estableció nuevos procedimientos y consideraciones en materia de suspensiones y finalización de investigaciones sobre derechos compensatorios y antidumping, incluida una prueba explícita de interés público. Si se retira la demanda, el Departamento de Comercio podrá determinar una investigación; retiro que podrá hacerse después de varios acuerdos de solución o suspensión basados en restricciones cuantitativas²⁰⁵. En este sentido, el Departamento podrá aceptar restricciones cuantitativas como base para suspender investigaciones siempre y cuando éstas eliminen el efecto perjudicial del subsidio.

205. Ver título VI Trade Law Reform, sec. 604, "Termination or suspension of investigation", "The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p.75.

Asimismo, la LCA incluyó varias secciones que restringieron las importaciones de textiles a Estados Unidos, por medio de aumentos en las tasas de derechos de aduana y además, por el procedimiento de hacerlos elegibles para cuotas dentro de los convenios bilaterales negociados en el marco del Acuerdo Multifibras. También, la citada ley reclasificó ciertos textiles que antes eran gravados en conjunto con base en una tasa única, y estableció derechos que gravarán separadamente cada una de la piezas de estos conjuntos.²⁰⁶

En el siguiente apartado señalaremos las líneas generales de la nueva Ley de Comercio de Estados Unidos aprobada en 1988.

206. " The United States Trade and Tariff...", Op. Cit. p. 7.

2.4. Ley de Comercio y Competitividad de Estados Unidos de 1988.

La nueva Ley de Comercio Omnibus fue aprobada finalmente por la Cámara de Representantes y el Senado el 13 de julio y el 3 de agosto de 1988, respectivamente, y firmada por el Presidente Reagan el 23 de agosto del mismo año, después de la presentación de un gran número de proyectos de leyes comerciales al Congreso estadounidense, con el objeto de imponer restricciones a las importaciones y adoptar represalias contra prácticas comerciales desleales extranjeras. ²⁰⁷

La Ley de 1988 emprende una total reestructuración de la política comercial de Estados Unidos, fortalece las acciones de ese país contra las barreras comerciales desleales y promueve un enorme acceso de los productos norteamericanos a los mercados extranjeros, en esa virtud, la nueva legislación amplía la autoridad del Ejecutivo para negociar acuerdos comerciales en el exterior, exigiendo al Presidente ejercer represalias en contra de los países que aplican prácticas de comercio injustas. Asimismo, la nueva ley aumenta los beneficios para las empresas y trabajadores que han sido dañados por las importaciones y busca mejorar los programas de educación y adiestramiento laboral. ²⁰⁸

207. Stuart Averbach, "Ronald Reagan approves Trade Bill", Washington Post, august 24, 1988, p.1.

208. "Informe sobre la situación de las principales iniciativas de ley que han sido presentadas al Congreso durante su segundo período de sesiones hasta el 9 de septiembre de 1988". Washington D.C., 20 de septiembre de 1988. p.3.

La nueva ley omnibus fue presentada al Congreso norteamericano a fin de regular, mediante un reglamento de carácter político la balanza comercial altamente deficitaria de Estados Unidos y enfrentar con "espíritu proteccionista" a otros países que pongan barreras comerciales a las exportaciones hechas por el gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, la nueva ley no tiene implicaciones específicas para los países latinoamericanos, pues está más bien enfocada hacia el mercado japonés.²⁰⁹

Cabe señalar que la citada legislación es idéntica al proyecto de ley que fue vetado por el Presidente Reagan el 24 de mayo de 1988, con la excepción hecha de la disposición de notificar sobre cualquier posible cierre de empresas o despido de empleados. Reagan vetó el proyecto de la nueva ley de comercio no por su contenido proteccionista para la industria, agricultura y servicios, sino porque iba en contra de los intereses empresariales; es decir, que intentaba imponer a las empresas un preaviso de al menos 60 días a sus empleados en caso de cierre y despido de más de cien trabajadores.²¹⁰

209. Ver Max Destler, "La ley comercial de Estados Unidos no afecta mucho a los países latinoamericanos", Uno más Uno, 9 de agosto de 1988. p.23.

210. Reuter y EF, "Vetó Ronald Reagan el proyecto de la nueva Ley de Comercio", La Jornada, 25 de mayo de 1988. p.30.

2.4.1. Objetivos de la nueva legislación.

La nueva ley de comercio de Estados Unidos establece los siguientes objetivos:

- a) El logro de un sistema internacional de comercio, bienes y servicios o inversiones extranjeras más abierto, justo y no discriminatorio;
- b) La ampliación y mejoramiento de las reglas y procedimientos del AGAAC;
- c) La prohibición de la ampliación de subsidios a las exportaciones de productos básicos;
- d) La reducción del trato especial y diferenciado a los países en desarrollo;
- e) La reducción de las barreras al comercio de servicios, bienes de alta tecnología e inversiones, y a la transferencia de alta tecnología; y
- f) La promoción de un acceso más equitativo y recíproco a los mercados mundiales mediante la reducción de determinadas barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios.

211

211. SELA, "Proteccionismo de Estados Unidos", SP/CL/XIV/DT no. 12, octubre de 1988, p.p.37-38.

2.4.2. Enmiendas a la Sección 301.

La Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 (tal como fue enmendada) es el estatuto de alivio comercial más controvertido, tanto dentro como fuera de ese país. Como ya se ha mencionado, dicho estatuto confiere al Presidente la autoridad de aplicar medidas de represalia contra cualquier socio comercial de Estados Unidos que lleve a cabo acciones irrazonables, injustificadas o discriminatorias. Hasta 1985 casi nunca fue utilizada, sin embargo, actualmente es uno de los principales instrumentos de política comercial del gobierno norteamericano.

La nueva Ley autoriza al Presidente a aplicar medidas de represalia, en virtud de la Sección 301, en aquellos casos en que la práctica de que se trata, sea contraria a las disposiciones de un acuerdo comercial, sea injustificada y afecte el comercio estadounidense o constituya una acción de fomento a las exportaciones.²¹²

Para poder ser catalogadas como prácticas para el fomento de las exportaciones, es necesario detectar la existencia de actividades de planificación gubernamental, de acciones coordinadas dirigidas a industrias específicas y determinar que la política de fomento ayudó a una determinada entidad a ser más competi-

212. La Ley de 1988 define el fomento de exportaciones como: "Cualquier plan o esquema gubernamental que implique llevar a cabo acciones coordinadas, en beneficio de una empresa o industria determinada... que tenga por objeto ayudar al beneficiario de dichas acciones a ser más competitivo en lo que respecta a la exportación de cualquier clase o tipo de mercancía. Ver SFLA "proteccionismo de...", Op. Cit. p.43.

tiva. La definición de fomento a las exportaciones es tan amplia que comprende casi cualquier acción que un gobierno pudiera emprender para promover una industria, tal como la protección a la industria incipiente, la asistencia regional, el fomento a la investigación y el desarrollo tecnológico.

Asimismo, la ley de 1988 autorizó al Presidente a tomar las decisiones respecto a que tipo de medidas se debían adoptar para contrarrestar la práctica de promoción de las exportaciones. Estas acciones podrían incluir la aplicación de una medida de represalia que compensaría el daño ocasionado o proporcionar beneficios comerciales compensatorios y la adopción de medidas para restablecer la competitividad de la industria estadounidense mediante la aplicación de leyes de alivio.²¹³

Por otra parte, en virtud de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1988, el Representante de Comercio de Estados Unidos está obligado a iniciar demandas en contra de las prácticas extranjeras que tuviesen efectos adversos sobre las empresas estadounidenses, excepto en aquellos casos en que una industria nacional se opusiera a ello, o que el Representante comercial determinase que el inicio de dichas demandas estaría en contra del interés nacional.²¹⁴

Es importante señalar que la ley de 1988 contiene dos disposiciones que disminuyen la seguridad de la sección 301. Una de ellas le exige al Representante comercial que consulte a las par-

213. SELA, "Proteccionismo...", Op. Cit. p.44.

214. Ibidem., p.47.

tes interesadas del país. (Estados Unidos), incluyendo los agricultores, los exportadores, los consumidores y otros grupos, antes de aplicar una medida de represalia. La otra, específica que las medidas de represalia aplicadas en virtud de la sección 301 podrían ser modificadas o eliminadas en el caso de que un grupo especial del AGAAC emitiese un fallo en contra de Estados Unidos.

2.4.3. Medidas de represalia por causa de superávit excesivos.

La Ley de Comercio de 1988 contiene una disposición que obliga a Estados Unidos a tomar medidas de represalia en contra de los países que mantengan superávit excesivos.²¹⁵ Si bien la medida está dirigida principalmente a Japón, Alemania Occidental y Taiwán, no se descarta la posibilidad de incluir a otros países.

La nueva legislación considera que un país puede tener un "superávit excesivo" cuando el Representante comercial determine la existencia de las siguientes condiciones:

- El comercio bilateral del país con Estados Unidos sea de 7000 millones de dólares (cifra ajustada anualmente para reflejar los cambios en el PNB estadounidense);
- Las exportaciones del país superen en un 75 por ciento a sus importaciones; y

215. SELA, "El proteccionismo de Estados...", Op. Cit. p.47

- el país mantenga un superávit comercial global y un superávit bilateral con Estados Unidos de 3000 millones de dólares o más. 216

2.4.4. Comercio internacional de bienes y servicios en el área de las telecomunicaciones.

La ley de 1988 contiene una cláusula especial de "reciprocidad" para el sector de las telecomunicaciones. Esta sección está especialmente dirigida a Japón, aún cuando Brasil, Canadá, la Comunidad Económica Europea y otros países también constituyen una fuente de preocupación para este sector de la economía estadounidense.

La citada ley estableció los siguientes objetivos de negociación para Estados Unidos en este campo:

- La libertad de conectar equipos de telecomunicación a las redes extranjeras;
- Compras estatales no discriminatorias;
- Trato nacional y de nación más favorecida;
- La reducción o eliminación de los derechos arancelarios;

- La eliminación de las prácticas comerciales injustas; y
- Las barreras a la inversión y la creación de mecanismos para la vigilancia y la solución de las controversias que puedan surgir en esta área.²¹⁷

Para el logro de estos objetivos el Representante Comercial debe investigar la existencia de barreras a las exportaciones estadounidenses de telecomunicaciones, para lo cual debe identificar y evaluar las políticas extranjeras que niegan a otros países la oportunidad de llevar al cabo un mercado competitivo.

Una vez que el Representante Comercial identifique los actos, políticas y prácticas que niegan a las empresas estadounidenses acceso justo y equitativo a los mercados extranjeros, debe negociar con el gobierno extranjero. En caso de no lograr resultados satisfactorios en un lapso de 12 o 18 meses, el gobierno estadounidense está obligado a tomar medidas de represalia.

Las medidas de represalia que pueden aplicarse de acuerdo a la ley de comercio de 1988 comprenden el aumento de los derechos a los niveles del Arancel Smoot-Hawley de 1930,

217. SELA, "El proteccionismo...", Op. Cit. p.51.

cualquier medida en virtud de la Sección 301, la prohibición de la compra por parte del gobierno de Estados Unidos de los equipos de telecomunicación del país objeto de medidas de represalia y la suspensión de los beneficios del SGP.²¹⁸

2.4.5. Enmiendas a la cláusula de escape
(sección 201 de la ley de 1984).

De acuerdo a la ley de 1984, el Presidente debía tomar en cuenta una amplia serie de factores que iban más allá del ámbito de una sola agencia o departamento gubernamental para decidir si aplicaba o no medidas de alivio y que tipo de medidas se debían aplicar. El propósito de esta enmienda a la sección 201 es disminuir el grado de influencia que ejerce, no tanto el Presidente, ya que sería poco probable que el Representante Comercial tomara una medida en virtud de la sección 201 contraria a la posición asumida por el Ejecutivo, sino más bien de otros departamentos que a menudo se oponen a la aplicación de medidas de alivio comercial.²¹⁹

Asimismo, la nueva ley modifica los factores que deberá tomar en cuenta el Representante Comercial al evaluar si un aumento de las importaciones produce o no un daño grave a la industria nacional:

218. SELA, "El proteccionismo...", Op. Cit. p.52.

219. Ibidem., p.54.

1) Al evaluar si las empresas nacionales pueden operar a niveles razonables de rentabilidad, debe tomar en cuenta la rentabilidad de las instalaciones nacionales y excluir las ganancias derivadas de las importaciones o de la producción extranjera.

2) Requiere que se tomen en consideración una serie de factores adicionales para determinar si existe o no amenaza de daño: una disminución de la participación del mercado; hasta que punto las barreras comerciales impuestas por un tercer país hacen que el comercio se desvíe hacia Estados Unidos; y la incapacidad de las empresas para generar el capital necesario para financiar la modernización.²²⁰

La Ley de 1988 también permite la aplicación de medidas provisionales de alivio comercial en caso de producirse situaciones críticas. Si el Representante de Comercio determina que se ha llevado a cabo un aumento substancial de las importaciones de un determinado producto en el transcurso de un corto período de tiempo, y que una demora en la aplicación de medidas de alivio comercial le cause un daño irreparable a la industria doméstica, podría ordenar que se aplicaran medidas de alivio comercial mientras los trámites que se realizan en virtud de la cláusula de escape se lleven a cabo normalmente.²²¹ El tipo de alivio comercial que se puede otorgar es la suspensión de la liquidación de las mer

220. SELA, "Proteccionismo...", Op. Cit. p.55.

221. Ibidem p.56.

cancías que están por llegar, es decir, que el pago final de los derechos sobre los productos importados no se efectuaría, de manera que cualquier pago adicional que se imponga como resultado de la aplicación de la cláusula de escape sería retroactivo.

La Ley de 1988 también permite aplicar medidas de alivio de emergencia a los productos perecederos. En este caso, los demandantes pueden solicitar al Departamento de Agricultura de Estados Unidos que aplique inmediatamente medidas de alivio comercial en relación a las importaciones de ciertos productos agrícolas perecederos, hasta en tanto concluyan los trámites correspondientes a la aplicación de la cláusula de escape.

Las medidas de alivio comercial de emergencias comprenden cualquiera de las medidas de alivio que se aplican en virtud de la cláusula de escape, tales como los aranceles, las cuotas, los acuerdos de ordenamiento de mercado, o cualquier combinación de estas medidas. La disposición incluye en la definición de productos perecederos las plantas, los vegetales, los hongos frescos, las nueces o frutas comestibles, las flores y los jugos concentrados de frutas cítricas.²²²

222. Estas medidas están particularmente dirigidas a México y Canadá. Ver SEIA, "El proteccionismo...", Op. Cit. p.57.

2.4.6. Enmiendas sobre derechos antidumping y derechos compensatorios.

La mayoría de las modificaciones incluidas en la ley de 1988 sobre derechos compensatorios y antidumping hacen que los países de América Latina sean más vulnerables a las decisiones sobre prácticas comerciales injustas. Lo que resulta más inquietante para la región es la modificación relativa a la definición de acciones "dumping" y prácticas de subvención, algunas modificaciones que la nueva ley hizo sobre derechos antidumping y derechos compensatorios se encuentran en la sección que permite que los subsidios a los insumos sean sujetos a la aplicación de derechos compensatorios en virtud de la ley de comercio estadounidense.²²³

La mencionada ley permite la aplicación de derechos compensatorios a los productos terminados importados por Estados Unidos que han sido elaborados con recursos naturales (el petróleo o la madera) subvencionados. Asimismo, establece que un recurso natural utilizado como insumo estaría subvencionado si dicho recurso:

223. Esta modificación afecta desde las importaciones de amoníaco procedentes de México, hasta las importaciones de muebles y otros productos de madera provenientes de Honduras.
Ver. SELA, " El proteccionismo ...", Op. Cit.p. 58.

- es suministrado o vendido por el gobierno para ser utilizado como insumo en el país a un precio por debajo del precio justo del mercado; o

- no puede ser adquirido libremente por compradores estadounidenses para su eventual exportación a Estados Unidos; y llenara a constituir(en caso de ser vendido al precio de mercado justo) una parte significativa del costo total de elaboración del producto terminado. 224

La Ley de Comercio de 1988 incorpora una disposición sobre el llamado "dumping", según la cual se considera que un producto determinado puede ser considerado objeto de dumping si tiene algún insumo que haya sido objeto de dicha práctica comercial.

Para que se pueda determinar la existencia de "dumping" es necesario que el material o componentes del producto procesado haya sido objeto de una decisión de "dumping" y constituya una parte substancial del costo del producto final. Por lo tanto, podría considerarse que ha habido "dumping" en el caso de un motor fabricado con válvulas que hayan sido objeto, previamente, de una decisión de "dumping", aun cuando el motor mismo no haya sido vendido a menos de su valor justo. Esto constituye una violación

224. El "precio justo del mercado", se define como el precio que un comprador le pagaría a un vendedor por el recurso natural en una transacción abierta. Ver SELA, "El proteccionismo...", Op. Cit. n. 58.

del AGAAC.²²⁵

Otra de las innovaciones de la nueva ley comercial es una disposición que permite el inicio de demandas por daños y perjuicios en los casos de dumping. Según la ley de 1984, los derechos antidumping que se le aplicaban a la mercancía importada tenían por objeto elevar el precio de dicha mercancía al nivel justo, sin pretender penalizar al productor extranjero o recompensar al productor nacional que había sido perjudicado por el dumping. La nueva disposición permite a la parte afectada demandar al productor extranjero por los daños y perjuicios ocasionados por el dumping. Este tipo de demandas pueden iniciarse contra cualquier productor, exportador o importador que supiera, o tuviera razones para sospechar, que la mercancía está siendo vendida a menos de su justo valor, y puede cubrir los daños y perjuicios ocasionados durante un período de hasta tres años previo a la fecha de la determinación final.²²⁶ Esta disposición de la nueva legislación propiciará un aumento de los casos sobre derechos antidumping, pues estos permitirán no sólo la disminución de la competencia, sino también la indemnización por concepto de daños y perjuicios.

Es importante señalar que en los casos sobre derechos compensatorios y derechos antidumping la nueva ley requiere que

225. Ver SELA. "Proteccionismo...", Op. Cit. p.60.

226. Ibidem.

la Comisión de Comercio Internacional determine la existencia de daño material, y en la medida de lo posible, de la amenaza de daño material mediante la acumulación del impacto ejercido por las importaciones de dos o más países, cuando tales importaciones estén siendo objeto de investigaciones sobre prácticas comerciales injustas o que hayan sido objeto de una investigación que hubiera resultado en la imposición de derechos compensatorios o antidumping.

La disposición propuesta también requiere que se tomen en cuenta factores adicionales al determinar si existe o no la amenaza de daño material por causa de las importaciones subvencionadas u objeto de dumping. Dichos factores incluyen:

- a) el fomento a las exportaciones por parte de terceros países;
- b) la desviación de las exportaciones al mercado estadounidense; y
- c) un uso repetido del dumping en los mercados mundiales que haya sido evidenciado en los casos antidumping llevados a cabo en otros países miembros del AGAAC.²²⁷

227.SELA, " El proteccionismo...", Op. Cit. p. 61.

2.4.7. Derechos de propiedad intelectual.

La Ley de 1988 enmendó la sección 337 de la Ley de Comercio de 1930, la cual permite a los industriales estadounidenses solicitar la exclusión del mercado de Estados Unidos de aquellos productos que afectan el comercio estadounidense. La modificación más importante que lleva a cabo la nueva ley es la eliminación del requerimiento de que la Comisión Internacional de Comercio demuestre que las importaciones le ocasionan un perjuicio a la industria nacional. Esta modificación se puede aplicar en el caso de los productos falsificados o productos que no respetan las patentes, las marcas o los derechos de autor.

La nueva Ley da instrucción al Representante Comercial de Estados Unidos para que identifique a los países que más impiden el acceso a sus mercados a las personas estadounidenses titulares de derechos de propiedad intelectual, y puede negociar la eliminación de dichos impedimentos. Esta disposición tiene por objeto solucionar los problemas de acceso al mercado que enfrentan varias industrias estadounidenses, tales como la cinematográfica, la de computadoras, la del libro, la discográfica y la farmacéutica.²²⁸ Lamentablemente los países latinoamericanos se ven afectados por esta disposición, ya que varios de los países de la región tienen divergencias con Estados Unidos respecto a lo que

228. SELA, "El proteccionismo...", Op. Cit. p.62.

constituye una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual, así como, a la duración de las licencias o patentes otorgadas a los productos manufacturados fuera del país y sobre si la protección se debe otorgar en relación al producto terminado.

2.4.8. Sistema General de Preferencias (SGP).

La legislación de 1984 dejó de otorgar los beneficios del SGP a aquellos productos respecto a los cuales el país beneficiario era competitivo. La nueva ley de comercio establece un procedimiento mediante el cual se podrían transferir a los países latinoamericanos presionados por una pesada deuda internacional los beneficios del SGP de las entidades de industrialización reciente (EIR) del Sudoeste Asiático; en los que éstos fuesen graduados.

Todas las disposiciones relativas a la elegibilidad para el SGP y la cláusula de necesidad competitiva seguirán estando vigentes. La nueva legislación produce una ligera disminución de la graduación discrecional aplicable a América Latina, pero no conduce a un aumento de los beneficiarios del SGP.²²⁹

229. SELA, "El proteccionismo...", Op. Cit. p.63.

En el capítulo 3 se examinarán los efectos que ha tenido el nuevo proteccionismo de Estados Unidos sobre las exportaciones de los países de América Latina.

Capítulo 3. Las políticas neoproteccionistas de Estados Unidos en las relaciones comerciales con América Latina y sus efectos en la situación económica de la región.

Una vez que se han establecido los rasgos característicos de la nueva legislación norteamericana, en este capítulo se analizarán los efectos económicos y sociopolíticos que sufren los países de América Latina como consecuencia del neoproteccionismo de Estados Unidos y las acciones tomadas por los países latinoamericanos para contrarrestarlo.

Es importante destacar primero, que recientemente, las relaciones comerciales entre América Latina y Estados Unidos han entrado a una etapa crítica. Por una parte, la región se ha vuelto cada vez más dependiente del mercado estadounidense en lo que respecta tanto a sus importaciones como sus exportaciones, mientras que su importancia como socio comercial de Estados Unidos ha disminuido. Si bien las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos aumentaron en 1986 a más de 2,300 millones con respecto a las de 1980 (lo que representa un aumento del 6.2 por ciento), las importaciones norteamericanas procedentes del resto del mundo aumentaron con mayor rapidez (51.8 por ciento). Como resultado de ello, la participación de

la región en el total de las importaciones estadounidenses disminuyó del 15.2 al 10.7 por ciento.²³⁰

Por otra parte, cabe mencionar que la deuda externa latinoamericana y los enormes recursos que deben destinarse a su servicio, están condicionando las perspectivas de desarrollo de la región. Es por ello que los esfuerzos que realizan actualmente los países de América Latina para la renegociación equitativa de su deuda externa tienen una gran importancia. Es necesario, sin embargo, que estos esfuerzos se complementen con medidas y acciones específicas en el campo comercial.

Existe una estrecha relación entre las posibilidades de expansión comercial de la región y su habilidad para hacer frente adecuadamente a sus obligaciones financieras. El servicio de la deuda externa latinoamericana ha venido absorbiendo porcentajes crecientes de los ingresos de exportación de la región y el aumento continuo de las tasas de interés puede anular los esfuerzos que están haciendo los países para expandir sus exportaciones y mejorar su capacidad financiera.

230. SELA, El debate sobre la política comercial en Estados Unidos, sus causas y consecuencias para América Latina, SP/CL/XIII.0/DT.No.7, agosto de 1987, p.5.

Para atender a sus necesidades de desarrollo y, al mismo tiempo, cumplir con sus compromisos financieros internacionales, América Latina tendrá que generar recursos suficientes a través del incremento de sus exportaciones. Dificilmente podrá la región financiar su actividad económica con recursos del crédito externo, como fue el caso durante la época anterior a 1982, pues la capacidad de acceso de América Latina a los mercados internacionales de capital ha sido afectada profundamente por la crisis actual y el cambio de percepciones de la banca privada con respecto a la región. Por otro lado, los excedentes comerciales que requiere la región no podrán ser obtenidos como en 1983 y 1984 por una contracción adicional de las importaciones, sino mediante un esfuerzo decidido de la región para incrementar sus exportaciones. ^{231.}

En ese contexto, las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos tienen una especial significación. Si bien Estados Unidos ha disminuido su importancia como socio comercial para América Latina, ese país continúa siendo el principal mercado para las exportaciones de la región y suministra una buena parte de sus importaciones, no obstante la notable diversificación que ha tenido lugar en el comercio latinoamericano durante los últimos veinte años.

231. Rodríguez, Mendoza, Miguel, "América Latina y la política comercial de Estados Unidos", América Latina-Estados Unidos la agenda económica, en CIDE, No. 16, 1984. p.69.

En efecto, a pesar de que en el período 1970-1980 el comercio intrarregional experimentó un gran dinamismo, particularmente en el sector de manufacturas, y que las exportaciones de la región hacia los mercados de otros países en desarrollo y hacia los países industrializados y socialistas se incrementaron notablemente, el comercio con Estados Unidos ha mantenido su importancia relativa. Incluso en los últimos años, período en que las relaciones comerciales de América Latina se deterioraron considerablemente, el comercio con Estados Unidos ha demostrado una resistencia al cambio que no parece existir en el caso de otros mercados externos de la región.²³²

El acceso de los productos latinoamericanos al mercado de Estados Unidos, sin embargo, no está exento de dificultades. Recientemente se ha producido un incremento del proteccionismo en ese país y la política comercial estadounidense ha adquirido un cierto tinte restrictivo que está en franca contradicción con la filosofía de libre intercambio, por lo que afecta a América Latina con mucha más intensidad. Si bien en teoría la política comercial estadounidense está basada en principios

232. Rodríguez, Mendoza, Miguel "América Latina y la política comercial de Estados Unidos", "América Latina ...", Op. Cit., p.70.

comerciales de corte liberal, en la práctica ha restringido aún más el acceso de los productores extranjeros al mercado estadounidense.

Los países latinoamericanos se han visto particularmente afectados por la nueva tendencia proteccionista de la política comercial estadounidense, pues casi la mitad de las exportaciones de la región se enfrentan a un tipo determinado de restricción. Por una parte, son uno de los blancos principales de las leyes de alivio comercial de Estados Unidos. Basta con recordar que, en su conjunto en el período 1981-1985, la región ha sido objeto de una tercera parte de todos los derechos antidumping aplicados por Estados Unidos a países en desarrollo y de la casi totalidad de la medidas de derechos compensatorios puestas en práctica.²³³

Las exportaciones de acero y textiles de estos países están sujetas a sistemas restrictivos de comercio administrado, mientras que el grado de utilización del Sistema General de Preferencias (SGP) por parte de éstos se ha visto cada vez más reducido como resultado de las nuevas modalidades de discrecionalidad utilizadas en las revisiones anuales.

233. Ver SELA, América latina y el proteccionismo en Estados Unidos el caso del acero, SP/CL/XII.O/DT No. 8, 11 de abril de 1986.

Por otra parte, las amenazas de aplicación de represalias comerciales en virtud de la Sección 301 se han convertido en un ingrediente común de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y América Latina.²³⁴

Esta situación es particularmente grave para América Latina, puesto que aproximadamente un 50 por ciento de las exportaciones de la región se dirigen a Estados Unidos y, desafortunadamente, es poco probable que dicha situación se mejore en el corto o mediano plazo, pues en la medida en que aumente la tensión en el seno del gobierno estadounidense en torno a los asuntos comerciales y el déficit comercial no disminuya, aumentarán las presiones proteccionistas.

Independientemente de que las presiones proteccionistas dieron como resultado una nueva ley comercial en 1988 y se tradujeron en una actitud más agresiva por parte de Estados Unidos hacia los asuntos comerciales, tanto a nivel bilateral como multilateral, una cosa sí es cierta: el acceso de los países latinoamericanos al mercado estadounidense se verá cada vez más restringido y estará condicionado al otorgamiento de concesiones comerciales. Esto es particularmente aplicable a los países más

234. SEIA, "América Latina y el proteccionismo en Estados Unidos...", Op. Cit. p. 12.

grandes y desarrollados de la región, cuyas exportaciones compiten con aquellas industrias norteamericanas que tienen dificultades estructurales para competir en el mercado internacional.

En este contexto, es importante tener en cuenta que Estados Unidos ya ha identificado las prácticas y políticas comerciales de los países de América Latina que considera son "injustas" y ocasionan daño a las exportaciones estadounidenses, y que ha anunciado las medidas que está dispuesto a aplicar con el propósito de contrarrestarlas. Entre las prácticas y políticas comerciales de América Latina que han sido identificadas se encuentran los aranceles, las licencias de importación, las restricciones al comercio de servicios, los subsidios a la exportación, las políticas de promoción de las exportaciones, los requisitos para las inversiones extranjeras y la protección "inadecuada" de los derechos de propiedad intelectual.

Entre las medidas que Estados Unidos ya ha comenzado a aplicar con el propósito de modificar dichas políticas están las negociaciones bilaterales, la amenaza de represalias, el condicionamiento de los beneficios del SGP al otorgamiento de concesiones, la presión sobre los países para que se adhieran a determinados códigos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC) y la promoción de los objetivos de negociación estadounidense en el ámbito multilateral.²³⁵

235. Ver SELA, Estudios de casos de disputas comerciales entre Estados Unidos y América Latina, SP/CL/XIII,0/DI No. 5.

Lo anterior representa un reto múltiple para los países de América Latina. Su dependencia del mercado estadounidense aumenta su vulnerabilidad a las medidas proteccionistas en un contexto en el que la política comercial se ha convertido en parte integral de sus estrategias de desarrollo.

No obstante, la reorientación y diversificación del comercio regional parecería ser una prioridad. En este sentido, el mercado regional es importante desde el punto de vista estratégico y ofrece amplias posibilidades. El comercio intraregional ha disminuido drásticamente en años recientes. En 1985 el comercio recíproco de América Latina fue de casi 10 mil millones de dólares, cuando en 1981 había alcanzado la cifra de 16 mil millones de dólares. ²³⁶

La reorientación y diversificación del comercio de la región es, por lo tanto, un objetivo a largo plazo. A corto plazo, lo que América Latina deberá hacer es definir una estrategia para contrarrestar las medidas proteccionistas que enfrenta en los países industrializados, particularmente en Estados Unidos, y la creciente presión que éstos ejercen para influenciar las políticas nacionales de la región. ²³⁷

²³⁶. SELA, América Latina en la Economía Mundial Problemas y Perspectivas, SP/CL/XII.O/DT No. 5, septiembre de 1986.

²³⁷. Ver. CEPAL, el proteccionismo de los países industrializados Estrategias regionales de negociación y defensa, 30 de abril de 1986.

Lo anterior representa un reto múltiple para los países de América Latina. Su dependencia del mercado estadounidense aumenta su vulnerabilidad a las medidas proteccionistas en un contexto en el que la política comercial se ha convertido en parte integral de sus estrategias de desarrollo.

No obstante, la reorientación y diversificación del comercio regional parecería ser una prioridad. En este sentido, el mercado regional es importante desde el punto de vista estratégico y ofrece amplias posibilidades. El comercio intraregional ha disminuido drásticamente en años recientes. En 1985 el comercio recíproco de América Latina fue de casi 10 mil millones de dólares, cuando en 1981 había alcanzado la cifra de 16 mil millones de dólares.²³⁶

La reorientación y diversificación del comercio de la región es, por lo tanto, un objetivo a largo plazo. A corto plazo, lo que América Latina deberá hacer es definir una estrategia para contrarrestar las medidas proteccionistas que enfrenta en los países industrializados, particularmente en Estados Unidos, y la creciente presión que éstos ejercen para influenciar las políticas nacionales de la región.²³⁷

236 . SELA. América Latina en la Economía Mundial Problemas y Perspectivas, SP/CL/XII.O/DI No. 5, septiembre de 1986.

237 . Ver. CEPAL, el proteccionismo de los países industrializados Estrategias regionales de negociación y defensa, 30 de abril de 1986.

3.1 El déficit comercial de Estados Unidos como principal factor del incremento del proteccionismo.

Durante el primer semestre de 1984 la economía estadounidense experimentó un acelerado proceso de crecimiento económico, una reducción del desempleo de 7.5% comparado con el 10.7% registrado en 1982 y, una inflación a niveles muy bajos, en tanto el producto nacional bruto (PNB) creció 10.1%.²³⁸

Asimismo, el deterioro de las exportaciones fue mucho más elevado, comparado con el del año anterior, sin embargo, durante 1985 las exportaciones de bienes y servicios se recuperaron, aunque a un ritmo inferior a la expansión de las importaciones.

La situación comercial de Estados Unidos se ha deteriorado considerablemente en los últimos años. La manifestación más clara de este deterioro es el déficit sin precedentes en la balanza comercial,²³⁹ que alcanzó la cifra de 123 mil

238. Bitar, Sergio, "El impacto sobre América Latina de la política económica de Estados Unidos", América Latina- Estados Unidos: la agenda económica, CIDE No. 16, 2o. semestre de 1984. p. 54.

239. El déficit comercial que significa un exceso de importaciones sobre exportaciones, se calcula en base a una balanza de pagos que excluye ventas militares y otros rubros.

millones de dólares en 1984, el cual duplicó el saldo deficitario registrado en 1983.²⁴⁰ En 1986 el déficit comercial llegó a 148 mil 500 millones de dólares²⁴¹ y en 1987 alcanzó la cifra record de 170 mil 500 millones de dólares.²⁴² Por su parte, el déficit comercial con América Latina ascendió a 3 mil 100 millones de dólares, principalmente con México y Venezuela, (5,900 y 2300 millones de dólares respectivamente).^{243*}

La mayor parte de este deterioro fue resultado del acelerado crecimiento de las importaciones que aumentaron a una tasa anual de 27 por ciento, especialmente las importaciones de productos manufacturados que se expandieron a una tasa de 36 por ciento. Las exportaciones en cambio crecieron el 9 por ciento. Esto significa que Estados Unidos casi importa el doble de lo que exporta.

240. SELA, América Latina- Estados Unidos: evolución de las relaciones económicas 1984-1985, SP/CL/XI.O/DI. No. 9, Caracas 13 de agosto de 1985, p. 7.

241. SELA, "La política comercial de Estados Unidos...", Op. Cit. p. 4.

242. Crutsinger, Martín, "U.S. Increases Imports, Trade Deficit...", Op. Cit. p. 12.

243. SELA, "América Latina-Estados Unidos: evolución de las relaciones..." Op. Cit. p. 17.

* En 1988 el déficit comercial de Estados Unidos descendió a 118 mil 500 millones de dólares. Actualmente, ese país registra un déficit comercial muy bajo de (109 mil 700 millones de dólares) comparado con el de 1987. El financiero, 18 de octubre de 1989, p.8.

En el segundo semestre de 1984 la dinámica de la actividad económica disminuyó considerablemente, registrándose un descenso en la tasa de crecimiento del PNB a 7.5%, comparada con la obtenida en el primer semestre de 10.1%. Este debilitamiento de la expansión económica continuó durante la primera mitad de 1985.

En este año, la actividad económica se expandió muy lentamente, alcanzando resultados inferiores a los previstos por el gobierno norteamericano. Asimismo, se mantuvieron importantes desequilibrios. En primer lugar, las tasas de interés permanecieron elevadas en comparación con las tasas registradas en otros años. En segundo lugar, el déficit federal continuó una tendencia creciente, sin perspectivas de reducción significativa en el futuro inmediato. En tercer lugar, el sector externo experimentó un sensible deterioro, alcanzado equilibrios comerciales y en cuenta corriente sin precedentes. Como contrapartida, el masivo ingreso de capitales del exterior reforzó la posición del dólar en los mercados monetarios internacionales y convirtió a la economía de Estados Unidos en deudora neta con respecto al resto del mundo.²⁴⁴ Este proceso

244. A fines de 1986 la deuda externa de Estados Unidos alcanzó la cifra de 264 mil millones de dólares, lo cual equivale al 6% de su PNB. Para fines de 1987 esa cifra aumentó a 400 mil millones de dólares. G. Peterson, Peter, "A la mañana siguiente", Nexos 127, julio de 1988., p. 42. En 1988 la posición de deudor neto de Estados Unidos fue de 532,500 millones de dólares, "Sección financiera", Excelsior, 14 de diciembre de 1989, p. 1.

de atracción de capitales externos ha deteriorado severamente la balanza comercial de Estados Unidos, con las consiguientes repercusiones sobre la configuración estructural de la economía norteamericana. Es decir, "que la valorización del dólar sirvió para contener la inflación y abaratar las importaciones, pero al mismo tiempo alentó la ampliación desorbitada del déficit comercial estadounidense."²⁴⁵

Si bien la balanza comercial de Estados Unidos es deficitaria en lo que respecta a todos los grupos de productos, el déficit es mucho más elevado en el comercio de productos manufacturados, los cuales representan alrededor de las tres cuartas partes del total de las exportaciones e importaciones estadounidenses. En 1985 la participación de Estados Unidos en el total de las exportaciones mundiales de manufacturas, bajó al 11.4 %, del 12.5% registrado en 1984. (Ver cuadro No. 1).

245. Bitar, Sergio, " El impacto sobre América Latina de la política económica de Estados Unidos", " América Latina- Estados Unidos...", Op. Cit. p. 55.

CUADRO No. 1.

BALANZA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS.
(Millones de dólares).

	1980	1981	1982	1983	1984
Exportaciones.	224.3	237.1	211.2	200.2	217.9
Importaciones.	-249.8	-265.1	-247.7	-261.3	-341.2
Balanza Comercial.	- 25.5	- 28.0	- 36.5	- 61.1	-123.3

FUENTE: Departamento de Comercio de Estados Unidos,
Informe 1984.

Por el contrario, las importaciones de Estados Unidos han aumentado en 32 por ciento y han tenido una creciente participación en el mercado interno.

El deterioro de las exportaciones de manufacturas se observa especialmente en el caso de las exportaciones de bienes de alta tecnología, pues el superávit de Estados Unidos en el comercio de estos bienes se ha reducido significativamente, pasando de 27,400 millones de dólares en 1980 a 11,700 millones de dólares en 1986.

Mientras que las exportaciones de bienes de alta tecnología crecieron en un 40% en el período 1980-1986, las importaciones aumentaron en un 125 por ciento,²⁴⁶ en tanto que el comercio de servicios también tuvo un descenso considerable.

La situación anterior tiene serias implicaciones para Estados Unidos, pues el sector servicios es el más dinámico de la economía estadounidense y el que tiene el mayor potencial para el restablecimiento de la competitividad

246. Oficina del Congreso de Estados Unidos, Informe de la Política Comercial y las negociaciones del AGAAC, Washington, D.C.1986.

de dicho país. En 1985 alcanzó sólo 200 millones de dólares, lo que representa un descenso en relación al nivel record de 9,600 millones de dólares que alcanzó en 1981.²⁴⁷

No obstante, es poco probable que las dificultades comerciales por las que atraviesa Estados Unidos desaparezcan a corto o mediano plazo, por cuanto los factores que originan el déficit comercial son tanto de origen macroeconómico como estructural. Es importante tener esto en cuenta a la hora de examinar las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los países latinoamericanos y los problemas que estos están enfrentando en ese contexto.

Las presiones proteccionistas originadas por el déficit comercial y el consiguiente endurecimiento de la política comercial internacional de Estados Unidos no desaparecerán mientras no se aborden de manera sistemática e interrelacionada las causas fundamentales del deterioro de la posición comercial estadounidense. A su vez, la forma en que la administración norteamericana decida manejar estas causas afectará el acceso de América Latina al mercado estadounidense.

247. Oficina del Congreso de Estados Unidos, " Informe de la Política Comercial y...", Op. Cit.

Es importante mencionar que el déficit comercial de Estados Unidos se debe a cinco factores: el dólar fuerte; la economía relativamente sólida de Estados Unidos, el problema de la deuda de los países subdesarrollados, las barreras de comercio impuestas por terceros países y, la pérdida de capacidad competitiva de Estados Unidos.²⁴⁸

Durante el período 1980-1985 el dólar subió cerca de un 70 por ciento en términos reales respecto a las monedas de los principales países europeos y un 29 por ciento respecto al yen japonés.²⁴⁹ El resultado fue un rápido aumento de las importaciones estadounidenses, una disminución de las exportaciones y un déficit comercial cada vez mayor.

El comercio de Estados Unidos con los países de América Latina se vio particularmente afectado por la crisis de la deuda en toda la región. En 1986 las exportaciones estadounidenses a la región habían disminuido a un total de 29 mil millones de dólares, comparado con los 40 mil millones de dólares alcanzados en 1981. Al mismo tiempo, la participación de América Latina en el volumen total de las exportaciones de Estados

248. SELA, "América Latina-Estados Unidos: evolución de las relaciones...", Op. Cit. p.18.

249. Oficina de Comercio de Estados Unidos, "Déficit Comercial" Informe mensual, abril de 1987, Washington, D.C.

Unidos se redujo de un 17.4 por ciento en 1980, a un 14.3 por ciento en 1986.²⁵⁰

La Comisión de Comercio de Estados Unidos estimó que en 1985 las políticas de ajuste aplicadas en países como México, Brasil, Argentina y Venezuela, tuvo efectos negativos para la balanza comercial de Estados Unidos en 40 de las 61 industrias que se estudiaron. Además, calculó que las políticas de ajuste en estos países provocaron reducciones de aproximadamente 5 mil millones de dólares en las exportaciones de Estados Unidos a estos países, aumentos del orden de 8,700 millones de dólares en las importaciones estadounidenses y una baja en el empleo en Estados Unidos equivalente a 219 mil empleos a tiempo completo en las industrias que se examina.²⁵¹

Otro factor que ha influido en el deterioro de la situación comercial de Estados Unidos es la pérdida de la capacidad competitiva de la industria de ese país.

250. Oficina de Comercio de Estados Unidos, "Déficit comercial ...", Op. Cit.

251. Los efectos de los problemas del servicio de la deuda de los países en desarrollo sobre el comercio de Estados Unidos, Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, 19 de marzo de 1986.

Un indicativo de este problema es el ritmo comparativamente lento del crecimiento de la productividad en Estados Unidos. Después de principios de la década de los setenta, el crecimiento de la productividad en la mayoría de los sectores de la economía declinó marcadamente. Durante 1986, la tasa anual de crecimiento de la productividad en el sector manufacturero cayó a un 2.7 por ciento, comparado con la tasa anual promedio del 4.5 por ciento registrada durante el período 1982-1985.²⁵²

Adicionalmente, de 1960 a 1985 el crecimiento en la productividad de Estados Unidos estuvo muy por debajo de cualquier otro país industrializado. Entre 1981 y 1985 la tasa promedio anual de crecimiento de la productividad fue del 1.0 por ciento para Estados Unidos; 3.1 por ciento para Japón; 2.8 por ciento para el Reino Unido; 2.0 por ciento para Alemania Federal; 1.5 por ciento para Francia y 1.4 por ciento para Canadá.²⁵³ Aún en las industrias de alta tecnología, que históricamente han sido el sector más competitivo, Estados Unidos ha perdido su participación en el mercado mundial en 7 de 10 sectores desde 1965.²⁵⁴

252. Oficina de Comercio de Estados Unidos, "La crisis competitiva de América Latina: confrontación de la nueva realidad", Informe del Consejo sobre competitividad, abril de 1987, Washington, D.C.

253. SELA, Política comercial de Estados Unidos, sus causas y consecuencias para América Latina, SP/CL/XIII.O/DT No. 7, agosto de 1987 p.17.

254. Ibidem.

La mayoría de las soluciones que se han presentado para reducir el déficit comercial están basadas en un valor más bajo del dólar, lo cual permitiría mejorar la competitividad de los precios de productos estadounidenses con respecto a los productos extranjeros. Sin embargo, a pesar de que el valor del dólar ya ha caído considerablemente de sus niveles altos de 1985, el déficit comercial estadounidense no ha disminuido.²⁵⁵

En el caso particular de América Latina, la crisis económica regional ha ocasionado que el valor de las importaciones provenientes de Estados Unidos se mantenga a niveles inferiores a los registrados a fines de la década de los setenta.

Cabe mencionar que la influencia más significativa sobre la evolución del sector externo norteamericano durante 1984 y los años inmediatamente anteriores, ha provenido del alto valor relativo del dólar. Entre 1980 y finales de 1984, el valor relativo del dólar aumentó en términos reales en más del 60 por ciento.²⁵⁶

255. SELA, "América Latina-Estados Unidos: evolución de las relaciones...", Op. Cit. p.16.
256. Ibidem.

De igual forma, el dinamismo en el ingreso de capitales al mercado norteamericano ha contribuido al mantenimiento de un elevado valor relativo del dólar, con las consiguientes repercusiones sobre la competitividad de la producción norteamericana y la sucesión de agudos desequilibrios comerciales y en cuenta corriente ha traído como consecuencia un aumento considerable de las presiones proteccionistas en Estados Unidos. Asimismo, los efectos de la pérdida de competitividad de ese país sobre los niveles de producción y el empleo han estimulado también la emergencia de mayores presiones proteccionistas.

Por último, podemos subrayar que el deterioro de la economía norteamericana ha ocasionado un incremento considerable en las medidas proteccionistas, que provocan serios perjuicios sobre América Latina, los cuales serán considerados en los siguientes dos apartados.

3.2. La influencia de la nueva política proteccionista de Estados Unidos en la estructura económica latinoamericana.

Con el propósito de caracterizar los efectos económicos del neoproteccionismo estadounidense en las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos, en el presente apartado se ha estimado conveniente presentar un somero estudio sobre las exportaciones de América Latina a este país.

América Latina ha marcado un ritmo de desarrollo económico acelerado, pero insuficiente en función de sus capacidades, de la utilización racional de sus recursos y del potencial que la región, como conjunto, puede alcanzar. Existen notables diferencias en los ritmos de crecimiento entre estos países y, en muchos se ha registrado una concentración creciente en la distribución del ingreso, agudizándose de esta manera las situaciones de pobreza y marginalidad. Por otra parte, algunos países de América Latina han mostrado crecimientos significativos en el ingreso por habitante sobre todo, si se les compara con la experiencia observada en otros países similares.

Una de las razones que explican por qué los países latinoamericanos no han logrado un ritmo mayor de desarrollo en las últimas décadas, se encuentra en la evolución paulatina de sus exportaciones. Con excepción de algunos países en los que las exportaciones han alcanzado un gran dinamismo, en la mayoría de los países de la región la evolución de sus exportaciones ha sido lenta, en comparación con su producción interna y con el crecimiento acelerado que se ha observado en otros países en desarrollo.²⁵⁷

Para contrarrestar esta situación, la estrategia de crecimiento seguida por la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de los setenta, produjo en términos generales, en un fuerte impulso a las exportaciones de la región y en un renovado esfuerzo por aliviar las restricciones externas a través de un proceso de sustitución de importaciones.²⁵⁸

257. Rodríguez, Mendoza, Miguel, "América Latina y la Política Comercial de...", Op. Cit. p. 71.

258. Los teóricos cepalinos señalan que la industrialización, es un requisito indispensable para que los países que la forman puedan llegar al desarrollo económico, el cual se puede lograr mediante un proceso de sustitución de importaciones, recurriendo inevitablemente al endeudamiento externo. No obstante, el financiamiento externo de la región es sólo un paliativo temporal que no modifica la esencia de los problemas que los países en desarrollo afrontan en el campo de las relaciones económicas internacionales. Ver. Rodríguez Octavio, La teoría del Subdesarrollo de la CEPAL, Ed. Siglo XXI, México, 1982.

El proceso de substitución de importaciones se caracterizó por enfatizar las posibilidades de desarrollo en base al adecuado aprovechamiento del mercado interno. Su aplicación en los países latinoamericanos llevó a la estructuración de producciones que sólo podrían mantenerse con elevados niveles de protección interna. En la medida en que este proceso se fue revisando y modificando y que, por la mecánica de los instrumentos de la integración, se ampliaron las posibilidades de expansión del comercio intrarregional, la región incrementó paulatinamente su participación relativa en el comercio internacional de productos manufacturados.

La experiencia de la región en fomentar y expandir las exportaciones ha sido desigual, dependiente de la estructura de la producción interna y de las orientaciones básicas de las políticas nacionales de desarrollo, las cuales, particularmente en la última década, muestran diferencias muy acentuadas. En la región coexisten estructuras económicas con elevados niveles de proteccionismo y otras con un amplio proceso de apertura al comercio internacional.

En ese sentido, la expansión y la experiencia latinoamericana en el campo de fomento de sus exportaciones presenta diferencias que constituyen una limitación para un análisis integral sobre las exportaciones de América Latina. No obstante, existen ciertos problemas característicos para toda la región que son relevantes para nuestro análisis.

3.2.1 Las exportaciones de América Latina a Estados Unidos.

Durante la última década, la posición relativa de América Latina como mercado para las exportaciones norteamericanas, se ha visto seriamente afectada. Asimismo, la región ha perdido importancia como proveedora de Estados Unidos.

La participación cada vez más reducida de América Latina en el creciente mercado de Estados Unidos se compara desfavorablemente con la del Japón y la de las entidades de industrialización reciente (EIR)^{*} en Asia. En 1980, cada una de estas regiones exportó menos que América Latina a Estados Unidos pero actualmente esta situación se ha invertido, y ambas superan a la región en sus respectivos porcentajes de penetración del mercado estadounidense.²⁵⁹ **

* En inglés New Industrialization Countries (NIC's).

259. SELA, " EL comercio entre Estados Unidos y América Latina; "América Latina- Estados Unidos: evolución de...", Op. Cit. p. 96.

** Aunque América Latina continúa enviando más de un tercio de sus exportaciones al mercado norteamericano, Japón dirige actualmente, el 40% de su comercio a Estados Unidos y las entidades de industrialización reciente de Asia sólo el 20 % de su comercio.

Las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos, como porcentaje de las exportaciones totales de la región, aumentaron del 37.4 por ciento en 1981 al 44.3 por ciento en 1983;²⁶⁰ esto se debió en gran medida al dinamismo que comenzaba a experimentar la economía estadounidense en ese momento, lo cual estimuló sus importaciones globales, incluyendo las provenientes de América Latina. Este incremento obedeció también al menor dinamismo del resto de los países industrializados y, sobre todo, a la caída que experimentó el comercio intralatioamericano como resultado de la recesión económica en la mayoría de los países de la región.

Estos factores han aumentado la importancia del mercado de Estados Unidos como receptor de las exportaciones de la región, pero ésta importancia varía según los países. Para algunos, el mercado estadounidense tiene una significación determinante, ya que países como México y República Dominicana dirigen más del 80 por ciento de sus exportaciones hacia Estados Unidos, además de otros, como Ecuador, Trinidad y Tobago y Honduras, esta cifra es superior al 60 por ciento. En cambio, para Argentina, Bolivia y Uruguay, el mercado estadounidense no absorbe sino un porcentaje menor de sus exportaciones, entre el 11.9 y el 19.5 por ciento (ver cuadros No. 2 y No. 3).²⁶¹

260. Rodríguez, Mendoza, Miguel. "América Latina y la política comercial de Estados Unidos", "América Latina-Estados Unidos: la agenda económica...". Op. Cit. p.71.

261. Ibidem., p.72.

CUADRO No. 2

Exportaciones de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos, 1981-1984
(Millones de dólares y porcentajes)

PAIS	1981	%	1982	%	1983	%	1984
Argentina	1167.4	12.8	1206.0	15.9	931.2	11.9	951
Barbados	82.2	50.4	109.3	52.4	205.0	----	252
Brasil	4785.6	20.6	4592.4	22.8	5380.7	21.1	7.621
Bolivia	183.5	20.2	109.6	13.3	153.9	19.5	155
Colombia	900.1	28.0	882.9	27.3	1054.4	36.1	1.146
Costa Rica	424.2	42.3	420.4	48.2	452.9	56.6	468
Cuba	0.0	0.0	1.6	0.0	0.0	0.0	----
República Dominicana	885.5	74.6	161.3	80.2	751.4	91.6	994
Ecuador	1103.5	43.4	1236.9	52.6	1518.8	66.0	1.625
El Salvador	270.0	33.8	332.9	45.1	361.7	50.3	381
Guatemala	384.0	29.6	364.4	30.3	403.8	35.8	446
Guyana	115.1	33.2	75.0	27.2	71.9	36.0	74
Haití	287.0	----	325.5	----	351.3	----	376
Honduras	492.9	62.9	425.4	62.9	434.9	63.0	393
Jamaica	399.0	----	323.0	----	307.1	----	396
México	14006.8	70.3	15684.7	72.4	17013.5	81.0	18.020
Nicaragua	151.9	30.0	98.2	22.8	106.2	24.1	58
Panamá	299.0	----	286.8	----	372.5	----	311
Paraguay	48.8	12.3	40.7	10.4	34.4	9.2	----
Perú	1248.7	38.4	1120.1	34.7	1157.8	39.1	1.542
Surinam	199.4	----	67.8	----	68.4	----	103
Trinidad y Tobago	2264.0	89.5	1666.8	68.9	1356.7	62.2	1.360
Uruguay	109.1	8.9	95.9	7.6	122.8	11.6	363
Venezuela	5799.8	29.1	4956.4	30.3	5157.9	35.2	6.543
TOTAL	36221.3	37.4	35712.4	40.3	38740.2	44.3	44.436

FUENTE: Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y Estadísticas del Departamento de Comercio de Estados Unidos (1981-1984).

CUADRO No. 3.

Importancia relativa de los distintos grupos de países en el total de exportaciones norteamericanas, 1980 y 1984.

Valor calculado en millones de dólares.

	1980	Porcentaje	1984	Porcentaje	Cambio porcentual 1980-1984.
TOTAL.	220.983	100,0	217.888	100,0	- 1,4
Países desarrollados	150.849	59,2	135.884	62,4	- 3,8
Países en vías de desarrollo	81.125	36,7	74.421	34,2	- 8,5
Países comunistas	7.616	3,4	7.214	3,3	- 5,3
No identificados	1.116	1,2	369	0,2	66,9
América Latina	37.613	17,0	28.620	13,1	-23,9
México	15.145	6,9	11.992	5,5	-20,8
América Central y Panamá	2.650	1,2	2.418	1,1	- 8,8
Sur América	17.130	7,8	10.827	5,0	-36,8
Otros*	2.688	1,2	3.383	1,6	25,9
Canadá	35.395	16,0	46.524	21,4	31,4
Europa Occidental	67.512	30,6	58.019	26,6	-14,1
Japón	20.790	9,4	23.575	10,8	13,4
Cercano Oriente	11.900	5,4	11.133	5,1	- 6,4
Asia del Sur	2.708	1,2	3.069	1,4	13,3
Sur-Este Asiático y otros	21.014	9,5	25.730	10,4	12,9
Australia y Oceanía	4.876	2,2	5.745	2,6	17,8
Africa	9.060	4,1	8.827	4,1	- 2,6

* Islas del Caribe, Groelandia, Guyana, Suriname, Islas Malvinas, Bermudas y Guyana Francesa.

NOTA: Las estadísticas de 1984 están dadas en términos del valor declarado de los productos importados.

FUENTE: Estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1984.

Las exportaciones de México y Brasil a Estados Unidos en 1984 alcanzaron el 30.6 y 76.5 por ciento, respectivamente. Sin embargo, aunque las exportaciones provenientes de El Salvador, Barbados, Granada, Ecuador y Uruguay registraron aumentos considerables, no lograron un ritmo comparable con las exportaciones de México y Brasil.²⁶²

Cabe destacar, asimismo, que las exportaciones latinoamericanas de productos básicos y de manufacturas, cuya expansión es fundamental para el desarrollo de la región, enfrentan en los países industrializados, principalmente en Estados Unidos, un mayor número de barreras arancelarias y no arancelarias en comparación con las de otros productos, lo cual explicaremos posteriormente con más detalle.

Ambas modalidades de proteccionismo tienen un carácter limitativo y discriminatorio y están llevando progresivamente a una situación en la que los países desarrollados han adquirido la capacidad para administrar su comercio con los países en desarrollo y particularmente con América Latina.

262. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina-Estados Unidos: evolución...", Op. Cit. p.96.

Por esos motivos, es necesario lograr que la región se organice y aproveche su capacidad de negociación para mantener efectivamente la posibilidad de ampliar un tratamiento comercial simétrico para las exportaciones originadas en los países desarrollados que tengan políticas proteccionistas, aspiración que en repetidas oportunidades ha sido manifestada y aprobada por los países latinoamericanos.

Asimismo, a corto plazo resulta necesario que América Latina explore y fomente al máximo las posibilidades de intercambio que se abran con los restantes mercados de los países en desarrollo y con los países industrializados, principalmente aquellos de Europa Oriental que son miembros del CAEM.²⁶³ Entre ambos grupos se ha firmado un elevado número de convenios comerciales y de pagos, pero actualmente las exportaciones a los países del CAEM están constituidas, casi totalmente por productos primarios, de lo que se deduce la importancia que reviste en la región la diversificación de sus exportaciones a esos países.

263. (Consejo de Ayuda Mutua Económica), Organización internacional, fundada en 1949, para integrar las economías de Europa Oriental.

Por otra parte, mientras que las importaciones de Estados Unidos de productos latinoamericanos se incrementaron en más de 10 mil millones de dólares, para alcanzar un valor de sólo 28 mil millones de dólares en 1984, con respecto a los 37 mil millones de dólares que tuvo en 1980, las importaciones de Estados Unidos provenientes del resto del mundo en este período crecieron a un ritmo mucho más acelerado. Por lo que en el total de las importaciones norteamericanas el porcentaje correspondiente de productos latinoamericanos disminuyó del 15.2 por ciento en 1980, al 14.7 por ciento en 1984. ²⁶⁴

El país latinoamericano más afectado por esta situación fue Nicaragua, ya que sus exportaciones a Estados Unidos por un valor de 41 millones de dólares en 1985, no alcanzaron ni la mitad de las obtenidas en 1983 por un valor de 140 millones de dólares, como resultado del embargo económico impuesto por Estados Unidos en su contra. Trinidad y Tobago registró un descenso relativo al de Nicaragua, pero éste se debió a la disminución de los precios del petróleo. Igualmente las exportaciones de Guyana y Suriname se vieron afectadas por la caída de los precios del aluminio y de la bauxita. Las exportaciones de Honduras, Argentina, Bolivia y Paraguay registraron reducciones menores. ²⁶⁵

264. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina-Estados Unidos: evolución de...", Op. Cit. p.23.

265. Aunque los países miembros del Sistema Económico Latinoamericano, en una Reunión Extraordinaria celebrada en 1985, adoptaron la Decisión NO.222, mediante la cual repudieron el embargo e instaron a Estados Unidos a revocarlo no tuvieron éxito, pues ese país continuó con su política. SELA, "Política comercial y proteccionismo...", Op. Cit. p.8.

Asimismo, las importaciones de Estados Unidos, provenientes de casi todos los países de la región, decayeron durante 1982, mejorándose un poco durante 1983. La reactivación de 1984 elevó los niveles de las importaciones norteamericanas por encima de los de 1980. México fue una excepción a esta norma, ya que las exportaciones de petróleo, la devaluación del peso y otras medidas contribuyeron a que hubiesen incrementos continuos en sus exportaciones durante este período (ver cuadros 4 y 5).

Respecto a las importaciones de productos norteamericanos por parte de América Latina, éstas han declinado drásticamente en los últimos años (ver cuadro No. 6). En 1984, las importaciones de la región provenientes de Estados Unidos alcanzaron 12 mil millones menos que en 1981, lo que representa una disminución superior al 50 por ciento.

Prácticamente cada uno de los países redujo sus importaciones de Estados Unidos en 1984, en un valor de 40.1 por ciento del total. Esta disminución llegó a un 50 por ciento en los casos de Argentina, Guyana, Perú y Uruguay. Ese mismo año, México redujo sus importaciones de Estados Unidos en un 32.6 por ciento, comparado con los niveles alcanzados en 1981. Esto se

debió principalmente a la crisis de la deuda externa, la escasez de divisas y el alto costo del dólar.²⁶⁶

La situación es un poco diferente para los países de la Cuenca del Caribe. Fuertes disminuciones en las importaciones de Guatemala y de Nicaragua influyeron en forma negativa en el monto global de las importaciones de productos norteamericanos por parte de América Central, pero este descenso fue mucho menos agudo que para otros países latinoamericanos (ver cuadro 6).

Interesa también destacar que la disminución de las importaciones de América Latina también produce efectos negativos en la economía de Estados Unidos. En 1983, el déficit de Estados Unidos en su comercio con la región representó casi la cuarta parte de su déficit comercial total, alcanzando una cifra de aproximadamente 65 mil millones de dólares.

La pérdida neta de exportaciones de Estados Unidos hacia América Latina fue aproximadamente de 21 mil millones en el período 1981-1983, lo cual significó una pérdida de

266. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina-Estados Unidos: evolución...", Op. Cit. p.p. 115-116.

400 mil empleos y una reducción de 0,3% en el crecimiento del PIB de Estados Unidos. ²⁶⁷

En consecuencia, la preponderancia de Estados Unidos en el comercio de América Latina tiene como contrapartida una importancia significativa de la región para el dinamismo y la expansión de la economía norteamericana. Este es un hecho que debería ser tomado muy en cuenta en cualquier estrategia comercial que los países de la región estuviesen dispuestos a aplicar en el marco de sus relaciones económicas con Estados Unidos.

267. Rodríguez Mendoza, Miguel, "América Latina y la política comercial de Estados Unidos", "América Latina...", Op. Cit. p. 74.

CUADRO No. 4.

Comercio Exterior de Estados Unidos por producto
(mil millones de dólares).

	Balanza Comercial	Cambio desde 1980	Importaciones de Estados Unidos cambio porcentual 1980-1984
T o t a l.	-125.2	-91.1	35
Alimentos y materias primas	15.4	-10.9	13
Petróleo	-53.5	20.5	-24
Manufacturas	-88.7	-101.2	76
Productos químicos	11.3	-2.3	61
Semimanufacturas	-33.2	-22.3	44
Hierro y acero	-10.5	-5.5	45
Textiles	-2.2	-3.4	84
Autos, partes y motores	-29.5	-18.5	83
Aviones civiles y partes	5.8	-5.3	31
Productos electrónicos	-11.0	-14.0	162
Equipo de Oficina y procesamiento de datos	5.9	-1.7	266
Telecomunicaciones	-3.9	-3.6	142
Productos electrónicos de consumo personal	-8.2	-5.2	128
Componentes	-4.8	-3.5	124
Otros bienes de capital	4.4	-19.0	73
Productos varios	-36.5	-19.8	81
Vestido	-13.7	-7.9	109
Calzado	-5.3	-2.4	80
Re-exportaciones y otros.	-5.5	0.5	

Fuente: Morgan Guaranty Trust Company of New York, World Financial Markets, March/April, 1985.

CUADRO No. 5

Importancia relativa de los distintos grupos de países en el total de importaciones de los Estados Unidos, 1980 y 1984.

(Valor calculado en millones de dólares).

	1980	Porcentaje	1984	Porcentaje	Cambio porcentual 1980-1984.
T O T A L .	244.871	100,0	325.726	100,0	33,0
Países desarrollados	125.306	51,2	200.714	61,6	60,2
Países en vías de desarrollo	117.025	47,8	119.790	36,8	2,4
Países comunistas	2.496	1,0	5.221	1,6	109,2
No identificados	44	-----	1	-----	-----
América Latina	37.230	15,2	47.867	14,7	28,6
México	12.580	5,1	18.020	5,5	69,8
América Central y Panamá	2.179	0,9	2.057	0,6	-5,6
Sur América	14.155	5,8	20.841	6,4	67,9
Otros*	3.316	3,4	6.949	2,1	19,7
Canadá	41.459	16,9	66.478	20,4	60,3
Europa Occidental	46.602	19,0	71.153	21,8	52,7
Japón	30.714	12,5	57.155	17,5	86,0
Cercano Oriente	18.672	7,6	8.062	2,5	-56,8
Asia del Sur	1.447	0,6	3.220	1,0	122,5
Sur Este Asiático y otros	28.407	11,6	48.649	14,9	71,3
Australia y Oceanía	3.392	1,4	3.558	1,1	4,9
Africa	34.410	14,1	13.355	4,1	-61,2

* Islas del Caribe, Groenlandia, Guyana, Suriname, Islas Malvinas, Bermudas y Guyana Francesa.

Fuente: Estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

CUADRO No. 6.

Importaciones de los países latinoamericanos de productos
provenientes de los Estados Unidos, 1981-1984.

(valor calculado en millones de dólares).

	1981	1982	1983	1984	Cambio Porcentual 1981-1984
Argentina	2.192	1.294	965	900	-58,9
Barbados	149	155	195	242	62,4
Bolivia	189	99	102	106	-43,9
Brasil	3.798	3.423	2.557	2.640	-30,5
Colombia	1.771	1.903	1.514	1.450	-18,1
Chile	1.465	925	729	805	-45,1
Costa Rica	373	330	382	423	13,4
Cuba	1	1	1	1	56,1
Ecuador	854	828	597	655	-23,3
El Salvador	308	292	365	427	38,6
Grenada*	-	-	-	-	-
Guatemala	559	390	316	377	-32,6
Guyana	196	56	36	51	-51,9
Haití	301	299	366	419	39,2
Honduras	349	275	299	322	-7,7
Jamaica	479	468	452	495	3,3
Nicaragua	184	119	132	122	-39,1
México	17.789	11.817	9.082	11.992	-32,6
Panamá	844	839	748	757	-10,3
Perú	1.486	1.117	990	751	-49,5
Rep. Dominicana	772	664	652	646	-16,3
Suriname	138	128	118	100	-27,5
Trinidad y Tobago	688	894	728	691	-12,6
Uruguay	163	190	86	80	-50,9
Venezuela	5.445	5.206	2.811	3.377	-40,0
T o t a l .	40.403	31.712	24.113	27.729	-31,4

* : No hay datos disponibles

Fuente: Calculado a partir de las estadísticas oficiales del
Departamento de Comercio de Estados Unidos.

3.2.2. Efectos económicos.

Las implicaciones económicas que tiene la nueva política proteccionista de Estados Unidos sobre los países latinoamericanos son múltiples. Mencionar cada una resultaría demasiado prolijo, por ello y para no caer en excesos, a continuación se tocan sólo aquellas que se consideraron las más importantes y más relevantes en el ámbito latinoamericano.

Como hemos apreciado a lo largo del trabajo, América Latina enfrenta una nueva práctica proteccionista de Estados Unidos, que se caracteriza por ser "sectorialmente específica", en lugar de obedecer a una limitación general, y por usar nuevas restricciones no arancelarias que permiten evadir los acuerdos del AGAAC.

Las nuevas tendencias proteccionistas de Estados Unidos tienen efectos sumamente importantes sobre el comercio exterior de los países de América Latina, que se reflejan principalmente en la fuerte restricción que sufren las exportaciones de dichos países, es decir, que las medidas proteccionistas frenan seriamente su dinámica exportadora, circunstancia que a su vez repercute en las economías de la región, pues las exportaciones que dirigen a Estados Unidos representan alrededor de un tercio de su mon-

to total. Esta situación muestra una insuficiencia del sector exportador latinoamericano para mantener o mejorar su presencia en el mercado norteamericano y refleja la insuficiencia que dicho sector tiene como soporte efectivo para financiar el proceso de desarrollo interno de los países de la región.

Lo preocupante de esta situación para los gobiernos y pueblos de América Latina es que el 50 por ciento de ese total de sus exportaciones dirigidas a Estados Unidos, resultan gravemente afectadas por medidas de protección no arancelarias, como veremos más adelante.²⁶⁸ Las exportaciones latinoamericanas más afectadas son las de manufacturas. Asimismo, el Sistema General de Preferencias de Estados Unidos ha abarcado a un grupo limitado de productos y está sujeto a numerosas disposiciones unilaterales y discriminatorias que limitan el potencial de las exportaciones de la región a ese mercado.

Igualmente, la aplicación del principio de graduación frena las políticas económicas de los países latinoamericanos y reduce el esfuerzo de industrialización y de exportación manufacturera. En otras palabras, el principio de graduación constituye una

268. SELA, "América Latina hacia un enfoque de las...", Op. Cit. p. 90

arma de aplicación unilateral y discriminatoria para las exportaciones de la región,²⁶⁹ que perjudica notablemente las economías latinoamericanas y en especial los índices de bienestar de sus pueblos.

Hay que mencionar que, además de las manufacturas, dos sectores específicos de la economía latinoamericana han sido los más afectados por el nuevo proteccionismo estadounidense: en primera instancia, los productos intermedios y los bienes de capital (acero, autos, barcos, etc), y en segundo término, los productos de consumo corriente (têxtilés, ropa, zapatos, receptores de televisión, etc),²⁷⁰ cuya escasez agudiza la crisis económica que padece América Latina.

El proteccionismo norteamericano también tiene implicaciones graves sobre la deuda que padecen los países latinoamericanos, pues las medidas proteccionistas lejos de reducir su impacto agravan aún más dicho problema, el cual sigue ejerciendo una fuerte

269. SELA, "América Latina hacia un enfoque de las...", Op. Cit. p.88.

270. Ibidem. p. 90.

presión sobre las economías de la región al reducir los alcances de los planes y políticas gubernamentales.

En este contexto, el endeudamiento externo de América Latina es un problema que es objeto de creciente atención en dichos países, desde el momento en que las exportaciones representan una fuente de ingresos que podrían fortalecer sus economías, ya que los recursos que se obtienen de las ventas al exterior son canalizados para pagar el servicio de su deuda, cuyos montos representan el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social de los países de América Latina.

En términos concretos, podemos argumentar que el nuevo proteccionismo estadounidense afecta considerablemente las economías de los países latinoamericanos al reducir las exportaciones de estos países, especialmente las manufacturas, y agudiza los problemas económicos y sociales de Estados cuya crisis es endémica y su situación política inestable.

El proteccionismo como medida económica es también un factor que lesiona la soberanía de los países latinoamericanos, pues Estados Unidos lo usa no pocas veces como punta de lanza

de políticas intervencionistas. Es el caso de países como el nuestro que cuando intentan concertar políticas de defensa y en pro de un intercambio comercial más libre, simplemente son coaccionados desde la metrópoli al serles aplicadas prácticas compensatorias y antidumping sin posibilidades de apelación.

Asimismo, el proteccionismo, o más bien la puesta en marcha de prácticas de este cuño, presenta serios riesgos para una América Latina más libre y democrática, es decir, que las políticas económicas de la metrópoli norteamericana y en especial las prácticas neoproteccionistas, entre otros aspectos, impiden que en América Latina se desenvuelvan economías sanas que, sobre todo, cuenten con recursos económicos frescos que abatan la crisis económica hoy insuperable y atenúe los riesgos políticos que la pobreza generalizada y la marginalización social hacen más explosivos.

Ahora bien y dentro del contexto en que se ha venido manejando el problema del proteccionismo norteamericano, con vendría analizar los efectos que las barreras arancelarias y no arancelarias traen al conjunto de los países latinoamericana nos.

3.2.2.1. Efectos de las barreras arancelarias y no arancelarias.

Al analizar el nivel de protección arancelaria en el mercado norteamericano, se observa que una amplia gama de productos de interés para América Latina continúa afectada por derechos muy elevados y en progresión, como se pone de manifiesto en el cuadro No. 7. El mayor nivel arancelario lo enfrentan las importaciones procedentes de Uruguay, Haití y Barbados, y son también altamente afectadas las importaciones del sector industrial provenientes de Costa Rica y El Salvador. En el agrícola se destacan los niveles elevados que enfrentan las exportaciones de Jamaica y Argentina.

En general, se trata de países con altos índices de pobreza y con poca o casi nula capacidad exportadora y con economías poco diversificadas como es el caso de los países del Caribe y de América Central. En razón de esto, el impacto de las barreras arancelarias es mucho más cruento y afecta con mayor fuerza los niveles de intercambio, amén de que es desigual.

Por ejemplo, de acuerdo con estudios de la CONUCYD,²⁷¹ el derecho arancelario real, en función del volumen del comercio

271. (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) UNCTAD, TD/B/888, 1985.

que se aplica a Estados Unidos a las importaciones procedentes de los países en desarrollo es de 6.7%, excluyendo el petróleo que tiene derechos bajos. Esto contrasta con el nivel arancelario que se aplica a las importaciones procedentes de los países desarrollados, que es de 5.2%. Los derechos arancelarios reales más altos se aplican a las importaciones de los sectores textil (22.7%), del sector calzado (12.9%) y del sector de productos de piedras y cerámica (12.8%), que se producen en economías de menor desarrollo.²⁷²

Por otra parte, en la última década numerosas exportaciones latinoamericanas hacia Estados Unidos han sido objeto de medidas proteccionistas por parte de ese país, y los mecanismos utilizados son, por lo general, de carácter no arancelario.

Entre los países latinoamericanos afectados por las restricciones comerciales impuestas por Estados Unidos (incluyendo textiles), se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Entre los productos que en la actualidad están sujetos

272. UNCTAD, TD/B/888, 1985.

a restricciones y los que en el futuro pueden llegar a estarlo, se encuentra una amplia gama de bienes primarios, intermedios y manufacturados, especialmente productos de cuero (calzado), ace ro, cobre, hierro y algodón, además de frutas y flores, vidrio, madera y cemento. ²⁷³

La intensificación de los obstáculos que enfrentan los productos latinoamericanos en el mercado de Estados Unidos es resultado, en buena medida, de la proliferación de solicitudes de protección por parte de la industria local. En 1980, la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (CCI) realizó 76 investigaciones en respuesta a peticiones para obtener protección, tanto frente a casos de competencia "leal" como presuntamente "desleal". ²⁷⁴ Durante 1982 la CCI llevó a cabo un promedio de 160 investigaciones. En el período de 1980-1981, el total de procedimientos antidumping y compensatorios iniciados en Estados Unidos alcanzó la cifra de 295. ²⁷⁵

273. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina-Estados Unidos: evolución...", Op. Cit. p. 125.

274. La sección 201 (cláusula de salvaguardia) de la Ley de Comercio de 1974 regula la aplicación de restricciones a las importaciones que caucen o amenacen causar perjuicio a la industria norteamericana. Por su parte, los casos de subsidios y dumping, considerados como casos de competencia "desleal" reglamentan la aplicación de derechos compensatorios y antidumping.

275. UNCTAD, "Proteccionismo y Ajuste Estructural. Las investigaciones antidumping y las investigaciones compensatorias en la práctica", TD/B/979, 20 de enero de 1985.

CUADRO No. 7.

Promedio de derechos arancelarios que enfrentan las exportaciones latinoamericanas en Estados Unidos (1985).

P A I S	Producto		T O T A L.
	NCCA 1-24a.	NCCA 25-29a.	
Argentina	5.2	5.1	4.1
Barbados	0.8	10.2	5.7
Brasil	1.7	3.7	2.5
Bolivia	0.0	0.5	0.4
Colombia	0.9	4.6	1.8
Costa Rica	0.7	14.3	2.5
Cuba	4.9	4.9	4.9
Chile	0.5	1.3	1.1
Ecuador	0.0	0.8	0.4
El Salvador	1.3	8.9	3.1
Guatemala	2.5	2.1	2.5
Granada	0.0	0.0	0.0
Guyana	4.1	1.4	2.4
Haití	0.3	7.0	5.8
Honduras	1.3	2.0	1.4
Jamaica	6.5	0.5	1.2
México	4.0	3.4	3.5
Nicaragua	3.0	3.2	3.0
Panamá	0.2	2.4	0.8
Perú	0.0	0.6	0.3
República Dominicana	4.4	4.6	4.5
Suriname	0.0	0.0	0.0
Trinidad y Tobago	0.3	1.0	1.0
Uruguay	0.1	8.9	8.3
Venezuela	0.5	0.0	0.6

x. Estos porcentajes incluyen los derechos de Nación más favorecida y del SGP.

a. NCCA= Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera.

Fuente: Banco de datos de la CONUCYD sobre medidas que afectan al Comercio.

3.2.2.1.1. Casos de derechos compensatorios y antidumping.

Otra de las medidas restrictivas que afecta profundamente a las economías latinoamericanas es la aplicación de los derechos compensatorios y antidumping.

Aún cuando los procedimientos sobre dumping en contra de países latinoamericanos han sido menos frecuentes que los relativos a subsidios (ver cuadros 8 y 9), 52 de los 66 casos de derechos compensatorios y 15 de los 40 casos de derechos antidumping en contra de exportaciones provenientes de países en desarrollo, decididas entre enero de 1981 y abril de 1985, fueron en contra de exportaciones latinoamericanas.²⁷⁶

Estas prácticas afectaron a productos muy sensibles dentro de la producción latinoamericana, como son: láminas de acero, calzado de cuero, frutas frescas (piñas y fresas), flores (rosas y claveles), hilos de poliéster, tejidos de algodón (sábanas, pantalones, blusas), tejidos de lana, productos de cobre, cigarrillos, así como vidrio, cemento y madera.

276. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina" "América Latina-Estados Unidos: evolución ...", Op. Cit. p. 131.

CUADRO No. 8

Casos de derechos compensatorios
(enero 1981 - abril 1985).

País	Afirmativo	Negativo	Total	Porcentaje de éxito para los demandantes
México	15	6	21	71.4
Brasil	7	11	18	41.2
Argentina	3	1	4	75.0
Perú	3	0	3	100.0
Costa Rica	1	0	1	100.0
Trinidad y Tobago	1	0	1	100.0
Uruguay	1	0	1	100.0
Panamá	0	1	1	0.0
Colombia	0	1	1	0.0
Venezuela	0	1	1	0.0
AMERICA LATINA	31	21	52	59.6
Europa	10	50	60	16.7
Japón	0	1	1	0.0
Canadá	0	5	5	0.0
Africa del Sur	5	5	10	50.0
Otros países desarrollados	0	4	4	0.0
Corea del Sur	3	4	7	42.9
Taiwán	0	1	1	0.0
Rep. Popular China	0	1	1	0.0
Otros países en desarrollo	1	4	5	20.0
Países comunistas	0	4	4	0.0

Fuente: Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos.

CUADRO No.9

Casos de derechos antidumping
(enero 1981 - Abril 1985).

País	Afirmativo	Negativo	Total	Porcentaje de éxito para los demandantes.
Brasil	3	3	6	50.0
Argentina	1	1	2	50.0
Colombia	0	2	2	0.0
Venezuela	0	2	2	0.0
Trinidad y Tobago	1	0	1	100.0
Chile	1	0	1	100.0
México	0	1	1	0
AMERICA LATINA	6	9	15	40.0
Europa	10	46	56	17.9
Japón	8	6	14	57.1
Canadá	1	4	5	20.0
Africa del Sur	0	6	6	0.0
Otros países desarrollados	0	3	3	0.0
Corea del Sur	5	5	10	50.0
Taiwán	3	4	7	42.9
Rep. Popular China	5	2	7	71.4
Otros países en desarrollo	0	1	1	0.0
Países comunistas	0	7	7	0.0

Fuente: Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos.

Asimismo, en 31 de los casos sobre subsidios se aplicaron derechos compensatorios, mientras que en 6 de los casos de dumping se aplicaron derechos antidumping. Los países más afectados con las aplicaciones fueron México y Brasil. México se vió involucrado principalmente en casos de derechos compensatorios (21 del total de estos casos afectaron productos mexicanos, principalmente motores de autos y camiones, combustibles, partes de computadoras y de vehículos automotores), mientras que Brasil fue afectado por 18 casos de derechos compensatorios y 6 de derechos antidumping. Los productos más afectados por estas medidas son: calzado de cuero, gasolina, motores de autos y camiones, láminas de acero, cigarrillos y lingotes de hierro.

Dos casos de derechos compensatorios iniciados en 1985 involucraron investigaciones sobre subsidios a las insumos, como resultado de los cambios introducidos por la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 en los estatutos sobre derechos compensatorios y antidumping.²⁷⁷ Uno de estos casos, sobre artículos de papelería de México, fue luego retirado debido a la prueba de daño a la cual nuestro país ahora tiene derecho. El otro fue sobre utensilios agrícolas de Brasil.

277. SELA, "América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles...", capítulo VI, Op. Cit. pp. 85-87.

Es importante mencionar que un número elevado de industrias clave norteamericanas, principalmente la del acero y la automovilística, enfrentan medidas de protección a las exportaciones de países latinoamericanos debido a prácticas comerciales "desleales". Basta recordar que la industria siderúrgica norteamericana introdujo 93 reclamaciones antidumping y de derechos compensatorios en un sólo día: el 11 de noviembre de 1982.

En el mes de enero de 1984, 11 empresas norteamericanas productoras de cobre introdujeron una demanda ante la Comisión de Comercio Internacional, alegando que las importaciones masivas de cobre refinado al mercado estadounidense ocasionaban un perjuicio grave a la industria cuprífera de ese país, por lo que solicitaron la imposición de restricciones a dichas importaciones. Las principales importaciones dañadas fueron las provenientes de Chile que representaban aproximadamente el 55% de las importaciones totales de cobre de Estados Unidos.

En el caso del acero, la actitud de los productores norteamericanos ha sido aún más limitante. A principios de 1982, la Comisión de Comercio Internacional llevó a cabo una investigación, según la Sección 201, para determinar si las importaciones de acero, que incluían las provenientes de Brasil, México, Argentina, Venezuela y Trinidad y Tobago causaban perjuicio a la industria local. Con la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, las exportaciones de acero y cobre de dichos países, se restringieron aún más debido a las disposiciones que incluyó específicamente sobre estos dos productos.

El impacto de las nuevas medidas proteccionistas impuestas por el Gobierno norteamericano sobre los exportadores de América Latina resultó más fuerte para importaciones de acero, las cuales desembocaron en la negociación de acuerdos de restricción voluntaria. Con algunos países fueron iniciadas bajo la nueva modalidad que permite la acumulación de importaciones para la determinación de daños. Ello permitió que se dictaminara que exportaciones de acero tan marginales como las de Venezuela causaban daño a la industria de Estados Unidos.

Por otra parte, en 1985 la C.C.I de Estados Unidos determinó la existencia de daño a la industria nacional y recomendó la imposición de cuotas para la mayoría de las importaciones de calzado por un período de cinco años. Esta decisión implicaba limitar las importaciones de calzado (excluyendo los de goma) a 474 millones de pares al año en 1987, lo cual representó una disminución del 18 por ciento. 278

En América Latina, Brasil fue el país más afectado por esta política proteccionista de Estados Unidos, seguido por México, Colombia, Uruguay y el Salvador. Las implicaciones que de la decisión de la CCI trajo sobre las economías de estos países, particularmente Brasil, son de tal magnitud que una reducción todavía más fuerte en las importaciones de calzado podría dificultar de manera creciente el servicio de la deuda externa en Brasil. 279

En la revisión de 1988, de las órdenes para derechos antidumping y compensatorios emitidas contra productos latinoamericanos, se observó que la región ha sido objeto de un

278. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina - Estados Unidos: evolución...", Op. Cit. p. 138.

279. Ibidem.

porcentaje desproporcionadamente alto del total de dichas órdenes expedidas por el Departamento de Comercio. Como se aprecia en los (cuadros 10 y 11), más de un quinto de las órdenes de derechos antidumping y de derechos compensatorios impuestas por el Gobierno norteamericano afectan a América Latina, cuyas exportaciones a Estados Unidos representan sólo el 10 por ciento de las importaciones a ese país. La disparidad es especialmente grande en el caso de las órdenes de derechos compensatorios. Treinta y cinco de las órdenes de derechos compensatorios impuestas por Estados Unidos, es decir, el 47 por ciento, afectan exportaciones latinoamericanas. En contraste, Canadá, cuyas exportaciones a Estados Unidos representan aproximadamente el 17 por ciento de las importaciones totales de ese país, ha sido objeto del 8 por ciento de las órdenes de derechos compensatorios y antidumping. (La distribución de las órdenes de alivio comercial contra otros países y regiones tiende generalmente a reflejar la relativa importancia de éstos en el comercio de Estados Unidos).

Estas cifras revelan sólo uno de los aspectos del problema, las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos se ven

obstaculizadas no solamente por el número de reclamaciones que culminan en órdenes de derechos compensatorios y antidumping, sino también por el propio proceso de petición de alivio comercial. Cuesta alrededor de 200,000 dólares en gastos jurídicos y otros derechos defenderse de una petición de alivio comercial, cosa que a veces usan las industrias estadounidenses para intimidar y acosar a la competencia extranjera. Además, la cambiante base legal sobre la cual a veces se juzgan estos casos plantea otro problema para los exportadores de la región. Estados Unidos revisó unilateralmente sus leyes de comercio en 1974, 1979, 1984 y en 1988. Además de abogar por cambios en la base estatutaria de estos mecanismos, las industrias de Estados Unidos también han tratado de presentar nuevos argumentos legales que alteran, de hecho, su alcance y significado.

Por último, es importante señalar que aún en aquellos casos que se resuelvan en favor del país demandado, las demandas de dumping y derechos compensatorios afectan a los países de América Latina debido a que los procedimientos a seguir causan un impacto negativo en sus exportaciones a Estados Unidos. Como los países de la región son los blancos principales de estas investigaciones, se ven particularmente afectados tanto por los procedimientos en sí como por las restricciones que de hecho se aplican a sus exportaciones. Sin embargo, lo que

más amenaza el futuro de las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos es el hecho de que estos procedimientos seguirán proliferando a medida que aumente la tendencia proteccionista en ese país, ya que representan la salida legal a la que la industria norteamericana puede recurrir en la defensa de sus intereses.

CUADRO No. 10

ORDENES DE DERECHOS ANTIDUMPING. (1988).

	América Latina	Canadá	Europa	Japón	Asia	Otros	Subtotal
Productos de hierro y acero	6	6	2	5	12	2	35
Productos químicos	2	2	6	10	4	4	28
Productos agrícolas	5	4	3	0	1	1	15
Textiles, prendas de vestir y calzado	0	0	4	1	0	0	5
Manufacturas diversas	4	5	23	22	14	14	73
Subtotal.	17	15	38	38	31	31	154

CUADRO No. 11.

ORDENES DE DERECHOS COMPENSATORIOS. (1988).

	América Latina	Canadá	Europa	Japón	Asia	Otros	Subtotal	
Productos de hierro y acero	7	1	3	0	3	9	22	
Productos químicos	0	0	0	0	0	2	2	
Productos agrícolas	4	3	2	0	4	2	15	
Textiles, prendas de vestir y calzado	12	0	1	0	3	0	16	13
Manufacturas diversas	12	0	3	0	2	2	19	9
Subtotal.	35	4	9	0	12	14	74	

3.2.2.2. Efectos de la Ley de Comercio de 1984.

La Ley de Comercio y Aranceles Aduaneros de 1984 afectó negativamente los intereses económicos de la región latinoamericana, pues si se compara con la Ley anterior, representó un retroceso con respecto al compromiso de Estados Unidos en favor del libre comercio y un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

Los cambios más preocupantes desde el punto de vista de América Latina en la legislación sobre "alivios comerciales" son los que amplían el alcance de la Sección 301 de la Ley de comercio de 1974 (en materia de represalias).

Con la Ley de 1984 Estados Unidos amplió el poder de represalia del Ejecutivo abarcando otros temas, además del comercio de bienes, como son el comercio de servicios, asuntos de inversión y de propiedad intelectual. Con esta ampliación Estados Unidos puede ahora tratar de colocar sobre la mesa de negociaciones diversos aspectos de las políticas económicas de América Latina. Los países latinoamericanos mediante la decisión

192 del Consejo Latinoamericano del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) indicaron su renuncia a participar en las negociaciones sobre estos temas. ²⁸⁰

La sección 305 de la Ley de 1984, que especifica que los objetivos del Representante de Comercio de Estados Unidos en materia de inversiones relativas al comercio incluyen el "trato nacional" y el "derecho al establecimiento", ocasiona dificultades en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y América Latina.

La disposición 301 de la Ley de 1984 afecta a las exportaciones de Argentina, referentes a pieles, semillas de girasol y servicios de correo expreso, así como a las exportaciones de Brasil sobre productos de cuero (calzado), soya y otras semillas oleaginosas: México y Brasil se ven afectados en el área de la alta tecnología al tratar de competir con las empresas estadounidenses, al intentar desarrollar una capacidad propia en computadores y procesamiento de información. ²⁸¹

280. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina-Estados Unidos: evolución...", Op. Cit. p. 186.

281. SELA, "América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles...", Op. Cit. p. 190.

Con la Ley de Comercio de 1984, la naturaleza del esquema de preferencias cambió notablemente, dejando de ser un instrumento de carácter no recíproco y unilateral en favor de estos países, para transformarse en un mecanismo de negociación a fin de obtener concesiones comerciales de su parte. México y Brasil, cuyos mercados son de mayor interés para Estados Unidos, son los candidatos idóneos para negociaciones de este tipo.

La eliminación de productos de interés de América Latina del SGP fue menor en 1985 que en 1982 y mientras que México y Brasil fueron sometidos a graduaciones de productos por un valor de 41.9 millones en 1982, estos países no sufrieron ninguna reducción ni en 1981 ni en 1983.²⁸²

Por otra parte, México se ha visto seriamente afectado por la aplicación de la CNC ²⁸³ en productos por un valor de 3.100 mil millones de dólares. Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela también han sufrido restricciones derivadas de la aplicación de la CNC por un valor de más de 1 mil millones. Es

282. SIIA, "América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles...", Op. Cit. p.43.

283. CNC (Cláusula de Necesidad Competitiva) tiene por objeto limitar los beneficios que los países pueden recibir en un producto dado. Según ésta los países pierden su carácter de beneficiarios, en relación con un determinado producto, si éste excede el 50% en la participación de las importaciones totales y cuando estas importaciones sobrepasan un límite cuantitativo que se ajusta anualmente para reflejar el crecimiento del PIB de Estados Unidos (en 1984 fue de 63.8 millones de dólares y en 1987 fue de 76.1 millones).

evidente que la posibilidad de obtener de nuevo los privilegios del SGP para estos productos será un importante instrumento de negociación para Estados Unidos.

El cambio introducido por la Ley de 1984 referente a las denominadas suspensiones de minimis,²⁸⁴ afectó a México pues en las últimas revisiones de productos se le negó este tipo de suspensión. Las suspensiones que se le negaron alcanzaron un valor de 4.6 millones en el período 1982-1984, principalmente para productos agrícolas. Asimismo, se negaron suspensiones para productos de Argentina y Brasil.

Otra modalidad a la que la industria de Estados Unidos recurre con creciente frecuencia es la cláusula de salvaguardia,²⁸⁵ la cual puede invocarse cuando se considera que la industria local está siendo perjudicada por una competencia extranjera creciente y ha sido utilizada en varias ocasiones en contra de las exportaciones latinoamericanas. El cuadro No. 12 muestra que ha habido 7 casos en el período 1981-1984 relativos a productos

284. La cláusula de minimis del SGP permite al Presidente eximir a determinados productos de los límites de necesidad competitiva, bajo ciertas circunstancias. Si un país exporta más de la mitad de las importaciones estadounidenses de un producto determinado, pero esas exportaciones no sobrepasan una cifra establecida (en 1987 fue de 8.9 millones), entonces el Representante de Comercio de Estados Unidos puede recomendar al Ejecutivo que exima a ese producto de la "graduación".

285. Para aplicar la cláusula de salvaguardia se presenta una solicitud a la CCI argumentando que determinadas importaciones causan daños graves a la industria local, si la CCI, llega a la conclusión de que hay perjuicios graves recomienda al Presidente para que adopte medidas para proteger a la industria de los efectos de dichas importaciones.

exportados o que podrían ser exportados por países de América Latina. Solo en tres casos hubo recomendaciones de la Comisión en el sentido de otorgar ayuda a algunas industrias. El Presidente rechazó las recomendaciones de ayuda de la CCI en el caso del cobre.

Las nuevas disposiciones de la Ley de 1984 relativas a los "subsidios a los insumos" y la "acumulación de importaciones" también afectaron las exportaciones latinoamericanas; especialmente es el caso de los artículos de escritorio exportados por México y utensilios agrícolas de Brasil. Se alegó que los artículos de escritorio se beneficiaban de un subsidio a la pulpa y el papel y que los utensilios agrícolas brasileños incorporaban acero subsidiado.

Las peticiones introducidas a principios de 1985 contra productos de acero procedentes de Venezuela, ejemplificaron los problemas planteados a los exportadores latinoamericanos por la disposición sobre acumulación de importaciones, ya que el volumen de importaciones es uno de los factores más importantes que la CCI debe tomar en cuenta al decidir si las importaciones causan daños materiales a la industria local. 286

286. daños materiales no debe confundirse con daños graves que se utilizan únicamente con la cláusula de salvaguardia. (ver cláusula salvaguardia, Capítulo 2).

CUADRO No.12

Aplicación de la cláusula de salvaguardia a productos actual o potencialmente exportados por países latinoamericanos 1981 - 1984.

Producto	Veredicto CCI	Acción del Presidente
Cañas de pescar y piezas de éstas	Negativo (25-11-81)	-
Válvulas para llantas sin tripa	Negativo (20-9-82)	-
Acero inoxidable y acero de aleación para herramientas	Afirmativo: recomendó aranceles, cuotas y AVR's (6-5-83)	Otorgó alivio
Utensilios de mesa de acero inoxidable	Negativo (13-6-84)	-
Calzado no de goma	Negativo (9-7-84)	-
Acero y ciertos productos de acero aleado	Afirmativo: recomendó aranceles por 5 años y un programa de cuotas (24-7-84)	Otorgó alivio limitado (20-9-84)
Cobre no elaborado	Afirmativo: recomendó aranceles más elevados o cuotas (16-7-84)	Negó alivio (5-9-84)
Cierto atún enlatado	Negativo (29-8-84)	-

Fuente: Informaciones anuales de la Comisión de Comercio Internacional (CCI) de Estados Unidos.

(AVR) Acuerdo de restricción voluntaria.
(Ver instrumentos del Nuevo Proteccionismo, capítulo 1).

Por último, podemos decir que las medidas impuestas por la Ley de Comercio de 1984, también afectaron las exportaciones de los países latinoamericanos relativas al cobre, miel y jugo de naranja. Las restricciones a las exportaciones de cobre afectaron principalmente a Chile; las referentes a la miel a México y América Central; así como el aumento del arancel sobre concentrados de jugo de naranja de 20 centavos de dólar a 35 centavos de dólar por galón en 1985 representó un aumento de precio de 75 por ciento para Brasil y otros países de la región, lo cual repercutió en contra de sus economías.

3.2.2.3. Efectos de las medidas proteccionistas contra "prácticas desleales".

A fin de enfrentar las "prácticas desleales" de comercio de manera más severa, el gobierno de Estados Unidos implantó también, una serie de medidas tanto a nivel bilateral como multilateral.

3.2.2.3.1. Acciones a nivel bilateral.

A nivel bilateral la principal herramienta utilizada por la Administración del Presidente Reagan para enfrentar las supuestas "prácticas desleales" de terceros países, es la Sección 301. Esta disposición, según la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, confiere al Ejecutivo una mayor facultad para intentar modificar leyes, políticas o prácticas de un gobierno extranjero que Estados Unidos considere "injustificadas, discriminatorias o irrazonables", así como la adopción de medidas que se consideren apropiadas y viables, incluyendo el empleo de medidas de represalia si fuese necesario.

La Sección 301 se ha utilizado severamente por parte de Estados Unidos para enfrentar una variedad de nuevos asuntos comerciales, tales como barreras a las inversiones y protec

ción inadecuada de los derechos de propiedad intelectual, lo cual ha afectado en gran medida a los países de América Latina.

Brasil fue el país más afectado por las demandas iniciadas por el Gobierno de Estados Unidos, de conformidad con la Sección 301 contra la política sobre informática del Brasil.

Sin embargo, las probabilidades de que se introduzcan más demandas contra los países latinoamericanos de conformidad con la Sección 301 representan una amenaza constante, sobre todo porque el gobierno norteamericano ha declarado que seguirá utilizando este régimen con el fin de presionar a los países extranjeros para que modifiquen sus políticas.

La amenaza de demandas con base a la sección 301 es mayor en los casos de ciertas políticas latinoamericanas como aquéllas que se refieren a los derechos de la propiedad intelectual y las regulaciones sobre inversión extranjera. La primera de éstas, en particular, fue identificada por la administración Reagan como un asunto clave para el comercio y la capacidad competitiva de Estados Unidos. Los países latinoamericanos han sido escogidos como uno de los principales blancos de los esfuerzos bilaterales de Estados Unidos para fortalecer y mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual. Además de

Brasil, los países que resultaron más afectados fueron México y Venezuela.²⁸⁷

Un ejemplo es el caso de Brasil en 1987, en el que la Asociación de Manufacturas Farmacéuticas solicitó al Representante Comercial de Estados Unidos que amenzara con aplicar represalias si Brasil no cambiaba sus prácticas en el ámbito de la propiedad intelectual. La Asociación mencionada alegó que el gobierno de Brasil no protegía suficientemente las patentes de las compañías farmacéuticas estadounidenses, las cuales, según sus cálculos durante el período 1979-1986 habían perdido 160 millones de dólares en el mercado de Brasil.

La administración Reagan en repetidas ocasiones justificó el uso de la Sección 301 sosteniendo que constituía una alternativa a la adopción de la legislación proteccionista más estricta por parte del Congreso estadounidense. Sin embargo, el hecho es que la aplicación de este tipo de medidas de represalia tiene consecuencias aún más negativas para los países latinoamericanos afectados, por cuanto no sólo conduce a una disminución de sus exportaciones, sino que puede llegar a poner en tela de juicio sus políticas internas.

287. SELA, "Debate sobre las políticas comerciales en...", Op. Cit. p.27.

Respecto a la sección 307 de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, esta norma se refiere específicamente a los requisitos que se exigen a la inversión extranjera en relación con las exportaciones. Según esta disposición, cuando el Representante de Comercio de Estados Unidos concluye que los requisitos que se exigen a la inversión extranjera en relación con las exportaciones tienen un efecto adverso para los intereses económicos de Estados Unidos, podrá entonces imponer restricciones de un país cuyas exportaciones tienen un efecto adverso para Estados Unidos.²⁸⁸

Hasta el momento, los países latinoamericanos no se han visto envueltos en ningún procedimiento de conformidad con la sección 307, no obstante, ésto podría cambiar en el futuro cercano. Muchos países de la región exigen que las empresas extranjeras exporten un cierto porcentaje de su producción. En general, las legislaciones de América Latina establecen disposiciones para una serie de programas de promoción de las exportaciones y son compatibles con los objetivos de desarrollo de los países de la región y con los esfuerzos que éstos despliegan para hacer frente a sus problemas de la deuda externa. Sin embargo, Estados Unidos considera que dichas políticas constituyen "prácticas desleales" que distorsionan y obstaculizan las inversiones y que, por lo tanto, deben ser modificadas. (Ver capítulo 2).

288. SELA, "El debate sobre la política comercial en Estados Unidos y...", Op. Cit. p.29.

3.2.2.3.2. Acciones a nivel multilateral: efectos del Sistema General de Preferencias.

A nivel multilateral la política comercial más agresiva que adoptó la administración Reagan se reflejó principalmente en la manipulación del Sistema Generalizado de Preferencias como instrumento de "nuevos" temas comerciales en las rondas de negociaciones comerciales multilaterales.

El Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos, que en un principio había sido concebido como un programa no recíproco y no condicional de preferencias arancelarias para países en desarrollo, ahora ha sido transformado por Estados Unidos en una herramienta de negociación para promover sus objetivos comerciales. El SGP está siendo utilizado para presionar a los países en desarrollo a que abran sus mercados a las importaciones de bienes y servicios estadounidenses, protejan los derechos de propiedad intelectual y modifiquen las políticas sobre inversión extranjera que en opinión de ese país distorsionan el comercio.

El objetivo declarado del programa del SGP de Estados Unidos, así como el de otros países desarrollados, consiste en elevar los ingresos de exportación de los países en desarrollo, promover su industrialización y acelerar su tasa de crecimiento económico. Aunque la CONUCYD concibe al SGP como un programa libre de requerimientos de reciprocidad y de discriminación entre los países beneficiarios en desarrollo, Estados Unidos y los otros países desarrollados han impuesto varios límites al esquema de preferencias, con el fin de proteger sus propias economías e impulsar a los países en desarrollo a que asuman gradualmente ciertos compromisos internacionales.²⁸⁹

Los beneficios que los países de América Latina y el Caribe pueden derivar del Sistema General de Preferencias son limitados, pues dicho esquema excluye de su cobertura varias categorías importantes de productos de interés para esos países, además de que el número de productos provenientes de la región que entran al mercado de Estados Unidos bajo el SGP es cada vez más reducido debido a las revisiones que anualmente lleva a cabo la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos. En la revisión de 1984 fueron excluidos, debido a

289. Miguel, Rodríguez, Mendoza, "América Latina y la política comercial de Estados Unidos", "América Latina-Estados Unidos...", Op. Cit. p.84.

la cláusula de necesidad competitiva (CNC), productos potencialmente elegibles para el SGP por un valor de 13.7 mil millones de dólares.²⁹⁰

El cuadro No. 13 muestra que en virtud de las revisiones del SGP de Estados Unidos efectuadas durante el período 1981-1984, las exportaciones latinoamericanas excluidas del esquema preferencial alcanzaron la cifra de 3,700 millones.

Cabe mencionar que cualquier producto puede recuperar su elegibilidad para el SGP en el caso de que las exportaciones del país respectivo caigan por debajo del nivel estipulado por la CNC. Esta redesignación tiene efectos significativos para la mayor parte de los países, pero la Oficina del Representante Comercial ha ejercido su autoridad para negarla cuando se trata de los países más avanzados.²⁹¹

290. Miguel, Rodríguez, Mendoza, "América Latina y la política comercial de Estados Unidos", "América Latina-Estados Unidos...", Op. Cit. p. 108.

291. Esta redesignación limitada es considerada una forma de "graduación".

CUADRO No. 13.

Exclusiones en virtud de la Cláusula de Necesidad Competitiva aplicadas a exportaciones latinoamericanas. Revisiones de 1981, 1982, 1983 y 1984.

(miles de dólares) 1/.

	1981	1982	1983	1984
Argentina	242.268	105.643	91.254	158.510
Bolivia	5.114	2.215	--	--
Brasil	537.742	255.795	426.267	602.009
Colombia	168.550	76.774	82.678	106.964
Chile	228.357	352.754	453.059	198.357
Costa Rica	2.795	3.359	3.369	--
Guatemala	85.031	--	--	--
Haití	33.549	35.820	32.552	33.646
Honduras	3.794	10.489	3.099	--
México	1.224.095	1.695.914	2.278.651	3.137.414
Panamá	57.686	--	--	--
Perú	62.731	18.627	11.241	77.380
República Dominicana	340.279	112.516	176.952	201.648
Venezuela	45.443	61.008	202.565	42.338

1/ Todos los valores se expresan en términos de flujos reales de comercio para el año de la revisión.

Fuente: Calculado a partir de informaciones suministradas por el Centro de Información sobre el SGP del Representante de Comercio de Estados Unidos.

Tal como puede verse en el cuadro No.14 México y Brasil solamente han logrado este beneficio para una fracción de sus productos en los años recientes. Chile compartió la suerte de México y Brasil en la revisión de 1984, ya que las exclusiones para sus exportaciones alcanzaron un valor de 20 millones de dólares. El Representante Comercial puede también retirar de la lista de productos elegibles a los productos provenientes de algunos países. Esta otra forma de "graduación" es aplicada a los países beneficiarios más adelantados como México y Brasil.²⁹²

Asimismo, podemos observar en los cuadros 15, 16 y 17 los resultados de las revisiones del SGP. Como puede verse en el cuadro 15 el valor de los nuevos productos designados ha disminuido drásticamente de 1981 a 1984.²⁹³ La exclusión de productos latinoamericanos también disminuyó en este período (vease cuadro No. 16). En el caso de México y Brasil, en la revisión de 1982 las exclusiones debido a la "graduación" por países alcanzaron un valor de 41.9 millones. En 1984 México fue "graduado" sólo por un monto de 1.2 millones de dólares (ver cuadro No. 17).

292. Miguel, Rodríguez, Mendoza, "América Latina y la política comercial de Estados Unidos". "América Latina-Estados Unidos...", Op. Cit. p.112.

293. Las cifras en los (cuadros 15 y 16) son sólo para los principales exportadores. Estas designaciones y exclusiones de productos se hacen en general y afectan a todos los países beneficiarios del SGP.

CUADRO No.14

Redesignación de productos previamente excluidos en virtud
de la Cláusula de Necesidad Competitiva
Revisiones de 1981 - 1984.

Valores totales de los productos elegibles para la redesignación
y porcentaje efectivamente redesignado.

(miles de dólares) 1/

	1981	1982	1983	1984
Brasil	27,766 (0%)	9,544 (17%)	45,952 (0%)	53,693 (0%)
Chile	21,076 (100%)	60,370 (100%)	4,999 (100%)	25,983 (0%)
México	91,176 (7%)	14,759 (22%)	144,582 (7%)	216,043 (0%)
Argentina	1,343 (100%)	41,653 (100%)	1,952 (100%)	-
Bolivia	-	260 (100%)	-	-
Colombia	1,630 (100%)	10,380 (100%)	-	-
El Salvador	1,227 (100%)	-	-	-
Guatemala	-	19,238 (100%)	-	-
Honduras	-	-	1,921 (100%)	-
Panamá	-	25,599 (100%)	-	-
Perú	3,431 (100%)	12,437 (100%)	825 (100%)	32 (100%)
República Dominicana	-	716 (100%)	-	-
Venezuela.	-	775 (100%)	-	35,005 (100%)

243

1/ Todos los valores se expresan en términos de los flujos reales de comercio para el año de la revisión.

Fuente: Calculado a partir de informaciones suministradas por el Centro de Información sobre el SGP del Representante de Comercio de Estados Unidos.

CUADRO No. 15

Nuevos productos latinoamericanos
designados para el SGP 1/

(miles de dólares) 2/

	1981	1982	1983	1984
Argentina	161	124	1	-
Bolivia	19	-	-	-
Brasil	9.940	1.482	-	5
Colombia	4.720	54	212	-
Chile	272	444	-	-
Costa Rica	484	4	-	-
Ecuador	3	-	-	-
El Salvador	3	-	-	-
Guatemala	22	1	1	-
Haití	1.748	79	-	-
Honduras	51	7	-	-
México	15.129	1.200	1.772	430
Nicaragua	17	-	-	-
Paraguay	1.846	-	-	-
Perú	18	-	-	-
República Dominicana	2.757	9	-	-
Uruguay	2.798	-	-	-
TOTAL	40.022	3.385	1.986	461

1/ Las designaciones de nuevos productos se aplican a todos los beneficiarios del SGP. Las cifras dadas son sólo para los exportadores principales.

2/ Todos los valores se expresan en términos de los flujos reales de comercio para el año de revisión.

Fuente: Calculado en base a los datos proporcionados por el Centro de Información sobre el SGP del Representante de Comercio de Estados Unidos.

CUADRO No.16

Exclusión de productos de países latinoamericanos 1/
1982 - 1984(miles de dólares) 2/

	1982	1983	1984
Argentina	87	1	-
Brasil	9,019	6	-
Colombia	1	1	-
Chile	7	-	-
México	7,802	3,436	-
Haití	-	14	-
República Dominicana	-	3	-
TOTAL	16.915	3.467	0

1/ Estas exclusiones de productos se aplican a todos los países beneficiarios del SGP. Las cifras dadas son sólo para los ex portadores principales de los productos eliminados.

2/ Todos los valores se expresan en términos de los flujos reales de comercio para el año de revisión.

Fuente: Calculado a partir de datos proporcionados por el Centro de Información sobre el SGP del Representante de Comercio de Estados Unidos.

CUADRO No. 17

Graduación discrecional de productos
mexicanos y brasileños
1981 - 1984.

	1981	1982	1983	1984
México		27,002	-	1,198
Brasil	-	14,873	-	-
TOTAL	-	41,875	-	1,198

1/ Todos los valores se expresan en términos de los flujos reales de comercio para el año de revisión.

Fuente: Calculado a partir de datos proporcionados por el Centro de Información sobre el SGP del Representante de Comercio de Estados Unidos.

De igual forma, en 1987 los beneficios del SGP se redujeron en un total de 3,100 millones. Los afectados por esta reducción fueron los países beneficiarios más avanzados. El valor total del comercio de América Latina que perdió su situación en el SGP debido a la "graduación" fue de 1,200 millones de dólares. Esta graduación afectó a seis productos argentinos, principalmente, láminas de acero y productos de cuero (21.5 millones de dólares), 32 productos brasileños entre los que se destacan láminas de acero, calzado, neumáticos, cigarrillos y motores de autos (481.9 millones de dólares), flores de Colombia (183 millones de dólares) y 34 productos mexicanos, especialmente combustibles, motores de autos y camiones, aparatos de televisión, entre otros.

Como resultado de todas estas reducciones, los beneficios del SGP de Brasil disminuyeron en 1987 en un 32 por ciento (de 1,280 a 860 millones de dólares), y los de México en un 16 por ciento (de 1,240 a 1,040 millones de dólares) comparado con los niveles de 1985.²⁹⁴ Otro de los efectos del SGP para los países latinoamericanos fue el retiro del tratamiento preferencial a productos de América Latina equivalentes a 1,400 millones de dólares.

294. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina Estados Unidos: evolución...", Op. Cit. p.160.

En 1987 también la revisión del SGP sustrajo del esquema de preferencias a un número elevado de países exportadores incluyendo a "economías de industrialización reciente", principalmente México y Brasil. Durante esta revisión estos países perdieron la elegibilidad para productos adicionales por virtud de la cláusula de necesidad competitiva. Un total de 600.4 millones de dólares en productos mexicanos perdieron su elegibilidad, al igual que lo hicieron 368,4 millones de dólares en productos brasileños. Estas exclusiones se suman a los productos mexicanos y brasileños por montos de 3,600 millones y 569,7 millones de dólares respectivamente, que ya habían sido excluidos en anteriores revisiones. Dicha revisión también reafirmó algunas exclusiones pasadas aplicables a Argentina 82,5 millones, Chile 231 millones, Colombia 75,8 millones y Venezuela 53,8 millones de dólares. ²⁹⁵

En cuanto a la cláusula de "graduación" del SGP, esta se aplica a los productos de los países en los cuales las autoridades comerciales en Estados Unidos consideran que han alcanzado un alto nivel de competitividad y no necesitan por más tiempo del beneficio preferencial. ²⁹⁶

295. SELA, " El comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina- Estados Unidos: evolución...", Op. Cit. p. 160.

296. El principio de "graduación" se refiere tanto al desplazamiento progresivo hasta su eliminación total de los países en desarrollo más avanzados del trato comercial diferencial que ahora reciben, como el progresivo alineamiento de las políticas y prácticas comerciales de dichos países (ver capítulo 2, "principio de graduación").

Como resultado de esta política se registraron un número elevado de productos graduados que afectaron a países latinoamericanos, principalmente, Argentina por un valor de (40.0 millones de dólares), Brasil (35.1 millones de dólares), Chile (18.5 millones de dólares), México (201.3 millones de dólares y Perú (60.2 millones de dólares).²⁹⁷

En el caso de México, los productos más afectados fueron los manufacturados, tales como partes para vehículos automotores, cuadros de mando para circuitos eléctricos, cables para encendido, motores de explosión para automóviles, partes sueltas de máquinas de oficina, generadores y motores, conductores aislados para electricidad, bolsas y otros artículos de papel y aparatos sanitarios de materias cerámicas. Cabe advertir que estos nueve productos abarcaron más del 10 por ciento del valor de las exclusiones de 1984 para México.

Otros productos mexicanos excluidos los constituyen las exportaciones tradicionales del sector agropecuario, entre las que se destacan pepinos frescos, berenjena y tomate fresco, coles, legumbres y hortalizas, así como frutas, principalmente los melones.

297. SELA, Estudios de casos de disputas comerciales entre Estados Unidos y América Latina, SP/CL/XIII.0/DI. No. 5 p.35.

El tercer grupo de productos mexicanos excluidos está compuesto por molduras corrientes y marcos para cuadros de madera, lunas, vidrio y cobre negro blister.

Asimismo, podemos decir que durante la última década un número considerable de productos de exportación de América Latina a Estados Unidos han sido exceptuados del esquema de preferencias. Se excluyen del SGP aquellas importaciones que se consideran sensitivas y que compiten con los productos norteamericanos. En esta categoría están principalmente los textiles, relojes, calzado, artículos electrónicos, de acero y de vidrio, así como productos agrícolas, azúcar, piloncillo, puros, cerveza y otros alimentos procesados. Casi todas las legumbres y vegetales que pueden resultar competitivos están excluidos y cuando alguno de estos productos se incluye es porque se considera que el principal proveedor se elimina por la cláusula de necesidad competitiva.

Por último, es importante mencionar que para el caso de México, la nueva Ley Comercial de Estados Unidos, por medio de la cláusula 301, establece que si nuestro país no realiza los esfuerzos necesarios para la protección adecuada de la propiedad intelectual, podría enfrentar mayores restricciones comerciales

e incluso la pérdida de beneficios bajo el Sistema Generalizado de Preferencias.

La amenaza que representa para México la nueva Ley Comercial al intentar excluirlo del SGP, constituye una fuerte preocupación, pues el esquema de preferencias se ha convertido en un instrumento vital para nuestro país, ya que por medio de este ingresan al mercado estadounidense mil 365 productos libres de arancel, lo que da a los empresarios mexicanos un margen de competitividad frente a los demás exportadores que concurren a Estados Unidos.²⁹⁸ Por tal motivo si Estados Unidos decidiera excluir a México del SGP, esto tendría consecuencias sumamente graves para nuestro país ya que el 70 por ciento de sus exportaciones se dirigen al mercado norteamericano, por lo que su comercio perdería un gran porcentaje de su participación con los demás países industrializados que concurren con sus productos a la Unión Americana.

El principal problema que existe en torno al Sistema General de Preferencias es que este es unilateral y no permite un mayor grado de negociación, pues nadie puede obligar a Estados Unidos, o a cualquier otro país industrializado, a que

298. Sierra, Valencia, Griselda, "Pretende Estados Unidos excluir a México del SGP", UNO MAS UNO, 1^o de octubre de 1989. p. 15.

otorguen preferencias arancelarias a los países latinoamericanos y otros países en desarrollo. Además, los países industrializados, especialmente Estados Unidos, quieren utilizar al SGP para ciertos fines políticos y económicos.

3.2.2.3.3. Acuerdos Voluntarios de Restricción a las Exportaciones (AVR).

En 1984 el Presidente Reagan anunció que no proporcionaría el alivio comercial a las empresas siderúrgicas que solicitaran una demanda introducida en virtud de la Sección 201 relativa a la cláusula de salvaguardia. No obstante, introdujo un programa diseñado para manejar el creciente volumen de productos de acero importados, el cual en efecto ha logrado casi los mismos objetivos perseguidos por la industria siderúrgica.

Este programa, basado en la negociación de acuerdos voluntarios de restricción de las exportaciones (AVR), ha sido particularmente restrictivo para los países latinoamericanos exportadores de acero. En 1984 México, Brasil y Venezuela los cuales han negociado Acuerdos Voluntarios de Restricciones a las exportaciones con Estados Unidos, redujeron su participación en el mercado de ese país, a un total de 54.8 por ciento pues se les dio un trato menos favorable en comparación con otros países.

Podemos decir que en general los países latinoamericanos experimentaron una disminución más aguda (16.0 por ciento) que los países industrializados (1.4 por ciento) o que otros países en desarrollo (3.6 por ciento).

299

299. SELA, "América Latina y el Proteccionismo de Estados Unidos: EL Caso del Acero", SP/CLXII.0/DI. No. 8, p.p.20-21.

Sin embargo, lo que resulta más preocupante aún, es el hecho de que las leyes de alivio comercial de Estados Unidos todavía siguen siendo una amenaza para los productos latinoamericanos para la revocación y terminación de los casos de alivio comercial existentes. La tendencia ahora parece ser hacia un aumento de las demandas en contra de países que, como Argentina, no han aceptado limitar sus exportaciones y en contra de productos de acero elaborado. Esta última tendencia ya se ha visto reflejada en dos casos que se iniciaron bajo la cláusula de escape, en contra de productos tales como piezas de hierro fundido y mangos de tenedores de acero exportados, entre otros, por Brasil, México y Venezuela.

Otra tendencia que es objeto de preocupación para los países latinoamericanos productores de acero es el hecho de que la industria siderúrgica estadounidense a menudo recurre a la introducción de demandas de alivio comercial como una manera de limitar la competencia extranjera, independientemente de que éstas les vayan a proporcionar alivio o no. En efecto, el simple inicio de una demanda de alivio comercial puede aumentar el costo del producto latinoamericano que compite en el mercado estadounidense.

3.2.2.4. Los principales productos de exportación de América Latina a Estados Unidos y su nivel de protección.

Como se ha mencionado anteriormente, el aumento de las exportaciones de América Latina a Estados Unidos plantea el incremento del proteccionismo norteamericano. De hecho, la competencia extranjera ya ha motivado a muchas industrias de ese país a solicitar alivio de las importaciones y uno de los factores que la Comisión de Comercio Internacional toma en cuenta para determinar si compete la imposición de medidas restrictivas, es la creciente penetración del mercado por parte de productos extranjeros.

El cuadro No. 19 muestra las exportaciones de la región que han registrado el mayor incremento. También presenta una evaluación de la protección que ha solicitado la industria norteamericana en el período 1982-1984. Cada uno de los productos que aparecen en el cuadro se encuentra entre los treinta principales rubros que Estados Unidos importa del país latinoamericano en cuestión y que mostraron un aumento superior al 100 por ciento.

Una protección "baja" significa que el producto no es producido en Estados Unidos o la competencia extranjera de ese producto no representa un peligro significativo para la correspondiente industria norteamericana. Casi todos los productos pertenecientes a esta categoría son materias primas o semielaborados que se utilizan en Estados Unidos como insumos para manufacturar productos terminados como por ejemplo: hojalata, ferroniquel, cuero sin trabajar y plátanos.

Los productos con una protección "mediana" son aquellos que han sido objeto de alguna protección por parte de los productores de Estados Unidos. Entre estos productos se encuentran, principalmente, derivados del petróleo, productos de alta tecnología y partes de automóviles, semiconductores, componentes de computadoras y otros productos de alta tecnología elaborados en Barbados, República Dominicana y Haití en crecientes volúmenes. Aunque la industria norteamericana no ha reclamado una protección substancial de esta competencia extranjera, la posibilidad de que ésto ocurra aumenta cada día. Muy probablemente, los productos de la Cuenca del Caribe se verán exceptuados de cualquier tipo de medidas proteccionistas debido a que casi toda su producción corresponde a operaciones de ensamblaje para corporaciones transnacionales norteamericanas.

Los productos tales como derivados del petróleo y partes de automóviles son los que están más sujetos a medidas proteccionistas. La industria norteamericana del petróleo comenzó a presionar en 1984 para que se restringiese el acceso a la gasolina extranjera, por lo que se buscó mayor protección en lo que respecta al petróleo y otros productos. Esto perjudicó a las exportaciones de Brasil, Colombia, México, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Las exportaciones de partes de automóviles provenientes de Brasil y México también se vieron afectadas por la disputa comercial entre Estados Unidos y Japón.³⁰⁰

Los productos con una "alta" protección son aquéllos para los cuales la industria norteamericana normalmente busca o recibe gran protección. Las principales industrias en esta categoría fueron: acero, textiles, calzado y flores.

Es importante anotar que el cuadro No. 18 sólo señala aquéllos productos o áreas de producción para las cuales la

300. SELA, "El Comercio entre Estados Unidos y América Latina", "América Latina-Estados Unidos: evolución ...", Op. Cit. p.245.

industria doméstica norteamericana ha perseguido una política proteccionista. El éxito que ha obtenido la industria norteamericana en sus intentos para restringir la entrada al mercado de Estados Unidos de productos latinoamericanos dependió de una amplia gama de factores políticos y económicos. El éxito resultó mayor en aquellos casos en que la industria logró demostrar que las importaciones en juego habían sido subsidiadas o vendidas a precios de "dumping" o que habían causado serios perjuicios a empresas y trabajadores norteamericanos. Otros factores que jugaron un papel importante fueron la influencia política que tuvo la industria nacional en cuestión, así como la capacidad de negociación del productor extranjero y el estado de las relaciones entre Estados Unidos y el país exportador.

EXPORTACIONES DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS A ESTADOS UNIDOS QUE
MOSTRARON LAS TASAS DE CRECIMIENTO MAS ELEVADAS, 1982-1984

(Valor declarado de las mercaderías
en miles de dólares).

Faja y Producto	1982	1983	1984	Protección
ARGENTINA:				
Láminas de Acero	0	56,696	47,138	alta
Cueros rinos	4,144	21,104	28,904	baja
Te. crudo o preparado	11,348	18,327	24,193	baja
Canarones y langostinos	3,698	7,768	14,198	alta
Aleaciones no elaboradas de aluminio	4,602	5,640	11,716	baja
Cuero para tapicería	85	3,671	9,656	media
BARBADOS:				
Memorias Random	0	46,137	86,626	media
Otros aparatos electrónicos	1,008	3,135	35,977	media
Circuitos integrados	358	2,321	20,821	media
Artículos eléctricos	0	6,892	12,475	media
Microprocesadores	352	761	2,935	media
Partes de semiconductores	6	263	1,210	media
BOLIVIA:				
Plátanos	313	330	1,017	baja
Cuero bovino	0	36	216	baja
Calzado, deportivo, cuero	0	2	129	alta
BRASIL:				
Calzado cuero	191,190	276,107	442,254	alta
Gasolina	143,745	253,202	373,448	media
Calzado informal, cuero	74,492	192,363	231,681	alta
Motores de auto y camiones	0	0	157,805	media
Hojalata y otras aluminaciones	31,875	79,825	126,196	baja
Calzado, cuero	23,796	48,091	82,118	alta
Lámparas de acero	0	96,600	78,679	alta
Neumáticos, nuevos	5,650	14,413	56,539	media
Tabacos, hojas para cigarrillos	0	9,719	51,376	alta
Aluminio no trabajado	0	16,592	46,552	baja
Herramientas Ligeros	16,319	14,417	49,793	alta
COLOMBIA:				
Crisantemos (botones)	0	31,975	36,319	alta
Rosas frescas	0	25,027	39,362	alta
Ferroniquel	279	8,269	10,352	baja
Piedras preciosas y semi-prec.	3,446	7,374	15,293	baja
Combustibles No. 4	0	7,855	8,769	media
Crisantemos no especificados	0	6,483	7,490	alta
Clavos, miniatura	1,980	3,029	5,264	alta
COSTA RICA:				
Bahama de algodón	463	1,428	743	alta
Telidos de algodón para hombres y niños	343	1,794	3,264	alta
Empacadora de queso	306	1,780	1,359	baja
Batañones para hombre	25	2,000	3,243	alta
Hilos de polyester	0	1,532	2,190	alta
Pinos frescos	391	1,395	2,993	baja

Faia y producto	1982	1983	1984	Protección
CUBA:				
CHILE:				
Uvas frescas	4.365	9.222	12.045	media
Mandarinas frescas	4.099	5.389	11.071	media
ECUADOR:				
Chocolate endulzado	643	3.298	2.041	media
EL SALVADOR:				
Condensadores finos de cerámica	14	9	8.358	baja
Dorados	0	0	1.898	baja
Tabaco, hojas para cigarrillos	0	146	1.175	alta
Calzado y cuero para trabajo	0	567	759	alta
Blusas de algodón	34	23	690	alta
Helones	0	332	537	media
GUATEMALA:				
Tabaco, hojas para cigarrillo	0	1.379	17.534	alta
hojas de tabaco para cigarrillo	160	128	5.571	alta
HAITI:				
Cueros cortados para zapatos	4.907	17.564	24.515	baja
Aparatos eléctricos	2.891	3.553	7.990	baja
Circuitos impresos	0	4.607	5.711	media
Piel para muñecas	0	2.078	2.752	media
Manga frescos	1.182	2.731	3.382	baja
HONDURAS:				
Tabaco, hojas para cigarrillos	0	1.422	7.825	alta
hojas tabaco para cigarrillos	135	211	2.785	alta
Chaquetas de algodón p/mujeres	0	0	2.033	alta
JAMAICA:				
Ron más de US\$3.50 por galón	0	0	25.954	media
Ron, de US\$2 a US\$3.50 por galón	0	0	5.316	media
Concentrado de jugo de naranja	0	0	2.331	alta
Aceites destilados o esenciales	259	724	1.095	baja
Blusas de algodón	83	183	866	alta
Fantolones de algodón (mujer)	8	72	865	alta
Mantequilla de cacao	0	377	868	baja
MEXICO:				
Motores de autos y camiones	0	0	513.236	media
Combustibles	14	3.152	376.331	media
Partes de computadoras	118.707	160.239	243.319	media
Partes de vehic. automotores	79.874	132.115	288.276	media
Radio grabadoras	0	76.119	132.679	baja
Naftas derivadas del petróleo	0	62.872	130.492	media
Mezclas	0	990	114.645	baja
Aparatos de TV y partes de				
Estos	9	0	151.824	media
Rectificadores	31.374	57.822	105.295	baja
Radios	0	0	78.598	media
NICARAGUA:				
Tabaco, hojas para cigarrillos	0	1.422	7.825	alta
hojas de tabaco para cigarrillos	135	211	1.516	alta
Chaquetas de algodón p/mujeres	0	0	2.033	alta

Fais y Producto	1982	1983	1984	Protección
PANAMA:				
Jersey tejidos, mujeres y niñas	0	121	2,163	alta
Riendas de algodón	0	10	1,627	alta
Perfumes, colonias	220	420	1,318	baja
Besechos y recortes de aluminio	347	541	1,382	baja
Agar-Agar	0	749	1,139	baja
REPUBLICA DOMINICANA:				
Cadenas, etc. de metales prec.	2,284	3,099	11,763	baja
Pantalones para hombre	1,605	3,632	7,061	alta
Aceite de coco, crudo	0	0	6,586	baja
Partes de computadoras	139	4,847	6,487	medio
SURINAME:				
Calzado, cuero	0	0	257	alta
TRINIDAD Y TOBAGO:				
Amoníaco anhidro	39,370	66,050	125,002	medio
Combustibles	0	2,256	9,940	medio
Alcohol metílico, no especif.	0	0	5,241	baja
Alcohol metílico	0	0	3,475	baja
Barras de acero	0	255	704	alta
URUGUAY:				
Lanas (para mujeres y niños)	0	0	6,493	alta
Tejidos de lana para mujeres	2,556	3,375	6,095	alta
Artículos de piel, no especif.	1,687	3,902	5,572	baja
Cuero de ganado	1,493	1,893	4,444	baja
URUGUAY:				
Chaquetas de lana para hombres	109	419	4,026	alta
Gasolina	0	0	3,546	medio
Telas de lana tejida	622	1,934	3,451	alta
Carne y ternera en conserva	411	1,027	2,603	medio
Abrigos para hombres y niños	0	951	2,510	alta
Lanas (hombres y niños)	63	457	2,125	alta
Trajes de lana (mujeres y niñas)	9	0	1,947	alta
VENEZUELA:				
Combustibles ligeros	157,117	329,415	822,464	medio
Gasolina	53,018	406,491	715,935	medio
Cemento hidráulico	0	1,795	19,238	medio
Empedradoras de cemento	0	2,983	16,159	baja
Oxido de aluminio	0	4,394	15,156	baja
Láminas de hierro o acero	0	2,480	10,055	alta

Fuente: Estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América.

3.3. Efectos sociopolíticos.

A lo largo de este trabajo hemos visto de que manera se ha venido desarrollando la política proteccionista norteamericana, cómo se ha afianzado con el establecimiento de legislaciones comerciales estrictamente proteccionistas que otorgan al Ejecutivo amplia autoridad para imponer barreras restrictivas en contra de las prácticas comerciales "desleales", y, asimismo, los efectos económicos que estas barreras proteccionistas implican para las sociedades que integran la región latinoamericana y caribeña, especialmente el impacto negativo que producen sobre el sector exportador.

Ahora bien, en este apartado abordaremos los principales efectos sociopolíticos que trae como consecuencia el nuevo proteccionismo norteamericano hacia el ámbito latinoamericano, los cuales se suman inevitablemente a las condiciones que dan origen y lugar a la crisis económica que afecta en gran medida a los países de América Latina.

Antes, quisieramos detenernos un momento. Actualmente, las comunicaciones han hecho surgir un sistema de intermediación financiera de alcances verdaderamente globales, los patrones de consumo tienden a ser menos diferenciados debido al poder de los medios de comunicación social, también de alcance mundial, y la producción se caracteriza cada vez más por una fragmentación geográfica que procura lograr especializaciones en la manufactura de piezas o de componentes, en función de ventajas comparativas para su fabricación, con miras a su integración posterior en un producto final.

Además, conviene destacar que son cinco los aspectos que definen los contornos en los cuales las economías latinoamericanas y caribeñas se mueven: el primero se refiere al hecho de que las principales economías industrializadas atraviesan una etapa de transición tanto tecnológica como de los patrones de producción y organización manufacturera, la que altera con velocidad creciente la antigua división internacional del trabajo. Se acorta así el ciclo de los productos, pierden importancia las economías de escala, y los avances, incluyendo la robotización, se estancan.

En segundo lugar, existe actualmente la preocupación respecto a si se mantendrán o no las tendencias históricas de transmisión internacionales de impulsos dinámicos desde los países industrializados hacia los de la región. Particularmente incierto se presenta el futuro de la demanda de los productos básicos que constituyen el grueso de las exportaciones regionales, que además sufren los efectos de diversos acontecimientos nuevos en el mercado mundial.

En tercer lugar, hoy, más que nunca, tanto la integración de los mercados financieros como la adopción de tipos de cambio flotantes se entrelazan inextricablemente con la evolución del comercio internacional. Las decisiones de política económica adoptadas en cualquiera de los centros de decisión económicos (Estados Unidos, Japón, Comunidad Económica Europea) repercuten inmediatamente sobre los demás y, de paso, sobre el resto de las economías que de distintas maneras se insertan en la economía mundial.

En cuarto término, la relación entre financiamiento y comercio tiene una expresión muy peculiar con los países de la región. Estos se enfrentan a la carga de atender el servicio de una elevada deuda externa ³⁰¹ sin tener acceso a financiamiento externo adicional a montos comparables a los de años pasados.

301. La deuda externa latinoamericana asciende actualmente a 420 mil millones de dólares.

CEPAL, "La deuda externa", La evolución económica reciente de América Latina y el Caribe. LC/L.492(CEG.15/3), Nueva York, marzo de 1989. p.56.

Finalmente, la misma complejidad que ha adquirido la economía internacional y el clima de intensa competencia para ingresar a los mercados y captar recursos financieros han contribuido, como hemos visto, a una creciente pérdida de transparencia, tanto de las transacciones comerciales como de las financieras. Por ello, la aplicación de barreras arancelarias y especialmente no arancelarias y el empleo de medidas compensatorias y antidumping a las exportaciones amenazan el ordenamiento del intercambio a escala regional y mundial, lo que sin duda es un elemento decididamente preocupante.

A la luz de lo anterior, el panorama de la región es sumamente desalentador, y más aún, la situación de crisis económica que padece se torna más grave con el incremento cada vez mayor de la política proteccionista estadounidense que, además de los efectos económicos que ocasiona, trae como consecuencia efectos de carácter político y social que repercuten negativamente sobre los países de la región.

Esto se refleja en el deterioro de los siguientes indicadores principales de desarrollo: el empleo, la vivienda, la educación y la salud, además de la agudización de problemas como la po-

breza y la desestabilidad política que existen en dichos países.

A principios de la década de los ochentas las tendencias del progreso latinoamericano se interrumpen abruptamente y dan paso a fenómenos de signo contrario. Los desajustes acumulativos en las estructuras productivas y de exportación hicieron crisis y la insuficiente capacidad de pagos externos transformó el endeudamiento en factor que agravaba los desajustes básicos. Se produjo así un drástico deterioro económico y social, cuyos rasgos principales-relacionados entre sí- están presentes en casi todos los países de la región, como veremos líneas adelante.

En 1988, por ejemplo, al acentuarse la pérdida de dinamismo en las economías de América Latina y el Caribe, el producto por habitante disminuyó 1.5% y fue cerca de 7% más bajo que en 1980 y equivalió al que se había obtenido ya en 1978. De esto se desprende que los niveles de bienestar actuales no se equiparan siquiera al que los sectores menos protegidos de las sociedades latinoamericanas poseían a mediados de la década de los setenta.

Asimismo, el descenso de los niveles de bienestar conlleva de manera implícita a un agravamiento de las relaciones sociopolíticas que los distintos grupos sociales entablan entre sí. Las condiciones de pobreza, aunadas a otros factores socioeconómicos, agudizan estas relaciones y ello se ha podido apreciar en países como Perú, Venezuela, Panamá y México. No se trata de un análisis simplista o de determinismo económico, pero según datos de la CEPAL³⁰² en la marcada reducción del crecimiento económico de 1988 influyó especialmente el estancamiento de la producción en Brasil y su muy leve expansión en Argentina y México -países que en su conjunto- generan casi tres cuartas partes del producto total de la región. En estos tres países apreciamos recientemente la aparición de grupos o partidos políticos que luchan por abrir nuevos espacios políticos y democráticos, y abatir los niveles de pobreza mediante medidas económicas más favorables a las causas y necesidades populares. Lease peronismo en Argentina o el cardenismo en México.

Pero también, las fuertes caídas en la actividad económica en Panamá (-20%), Nicaragua (-9%) y Perú (-8%), son in-

302. (Comisión Económica para América Latina), CEPAL, "La evolución económica reciente de América Latina y...", Op. Cit. p.10.

dicadores de como la recesión económica y la injerencia externa mediante bloqueos económicos pueden desestabilizar aún más las precarias condiciones de paz de la región.

Los riesgos son grandes y sin embargo la mayor potencia continental cierra sus fronteras comerciales con barreras arancelarias y no arancelarias que en consecuencia agravan el deterioro que desde comienzos de la década actual han sufrido las economías de América Latina y el Caribe. Así, podemos ver y sin que ello preocupe a Estados Unidos, que entre 1980 y 1988 el producto por habitante ha caído 39% en Trinidad y Tobago, más de 26% en Nicaragua y Bolivia, 24% en Panamá, alrededor de 20% en Guatemala y Haití, 15% en Argentina, El Salvador y Venezuela, 14% en Honduras y Perú y 11% en México (vease cuadro No. 19).

Este cuadro sería suficiente para provocar una alarma continental, empero, los niveles de intercambio no mejoran, el endeudamiento externo suspende los planes y programas económicos, la inflación se incrementa y la actividad económica lejos de ascender, desciende. En Brasil el producto se estancó en 1988, con lo cual el producto por habitante disminuyó más de 2% y fue levemente superior que el de 1980. En México, la actividad

económica se incrementó apenas 0.5% en 1988, con ello, el producto por habitante disminuyó por tercer año consecutivo. En Argentina, el producto interno bruto aumentó apenas 0.5% en el mismo año, con lo cual su nivel fue aún 5% inferior al registrado en 1980.³⁰³

En el resto de los países, la situación es similar, en Uruguay la actividad económica aumentó un 1%, aunque fue menor que la alcanzada en 1980. El deterioro en la evolución económica de Perú fue intenso, cuyo producto interno bruto cayó alrededor de 8.5%, debido a la brusca contracción de la demanda interna de bienes de consumo, provocada por la disminución de los salarios reales que causó la extraordinaria aceleración del proceso inflacionario; la baja aún mayor de la inversión, como consecuencia de los problemas del sector público y de la inestabilidad política y social; el agotamiento de las reservas internacionales que limitó severamente las importaciones y la proliferación de los conflictos laborales.

303. CEPAL, "La evolución económica reciente de América Latina y...", Op. Cit. p.p. 12-13.

En Bolivia se elevó por segundo año consecutivo la actividad económica al crecer 4% en 1988. Colombia creció también 4% y Venezuela en idéntico porcentaje. En Paraguay el PIB creció 4.5%, en Chile 6.5%, y en Ecuador 8%. En América Central, sin embargo, se acentuó la desfavorable evolución que desde principios del decenio viene mostrando la actividad económica de los países que integran la región latinoamericana. El producto interno bruto aumentó a tasas menores que en 1987 en Costa Rica y Honduras, disminuyó levemente en El Salvador, cayó en forma abrupta en Nicaragua y se desplomó en Panamá. (ver cuadros 19 y 20).

Sólo en Guatemala la evolución económica mostró un avance en comparación con años anteriores. El PIB se incrementó 3.5%. En Costa Rica el crecimiento fue algo menor que en los dos años anteriores, pues el producto se incrementó 3%. En Honduras el crecimiento cayó de 4% en 1987 a 3% en 1988. La economía de El Salvador continuó enfrentando los problemas sociopolíticos que han venido obstaculizando la actividad productiva desde principios del decenio actual. Esta

aumentó sólo alrededor de 1% -no obstante el repunte del precio internacional del café- con lo cual el producto por habitante volvió a disminuir, compensando su ligera alza en el año anterior.

En el medio centroamericano el año de 1988 fue particularmente difícil para Nicaragua, donde se conjugaron los efectos negativos del conflicto bélico, del deslizamiento hacia la hiperinflación, de la acumulación de profundas distorsiones económicas y de condiciones climáticas desfavorables, así el producto interno bruto que disminuyó 9% registró su mayor caída en el decenio.

En 1988, la economía de Panamá sufrió también la caída más espectacular de que se tenga registro en la evolución reciente de América Latina y el Caribe. En efecto, se estima que el producto interno bruto cayó alrededor de 20%, la formación del capital se contrajo de manera pronunciada y la tasa de desempleo abierto alcanzó un nivel sin precedentes del 21%. En estos cambios influyeron especialmente factores políticos: por una parte, el agravamiento a principios de año de los conflictos políticos internos y por otra, la continuación de las pre-

siones impuestas al país por Estados Unidos, las cuales afectaron fuertemente el sistema bancario y a la mayor parte de las actividades comerciales internas y, contribuyeron asimismo, a reducir las compras y ventas externas.

En general, la situación económica del Caribe fue también sumamente difícil e insatisfactoria. De acuerdo a la CEPAL ³⁰⁴ el PIB disminuyó 5% en Haití, en buena medida como consecuencia de la incertidumbre e inestabilidad política interna y de la interrupción de la ayuda internacional. A su vez, en Trinidad y Tobago -que se vio afectado por la baja del precio del petróleo- el producto disminuyó 4%, continuando por sexto año consecutivo su tendencia declinante. En cambio en Cuba la actividad económica subió 2%, recuperándose en forma parcial de su disminución registrada en 1987, mientras que en Barbados continuó el moderado crecimiento del año anterior y en la República Dominicana la expansión de la economía cayó al 1%. El ritmo de crecimiento de Jamaica se redujo del 6% al 3%.

304. CEPAL, "La evolución económica reciente de América Latina y...", Op. Cit. p.21.

En suma, la situación de la región nos pone delante de un panorama de crisis, que se ve seriamente agravado por la nueva dimensión que ha cobrado el aumento de medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos. Sin embargo, esta crisis, la que se inserta obviamente en el endeudamiento, tiene como hemos visto profundos efectos sociales y políticos. En primer lugar, el abatimiento de los niveles de empleo, educación, salud y seguridad social y vivienda. En segundo término, la masiva "informatización" de amplios sectores de nuestras economías y sociedades y los trascendentales cambios en las estructuras de la estratificación social, ambas con todas sus consecuencias en la vida social y política de los países de América Latina y el Caribe.

La contracción del crecimiento económico que hemos apreciado agrava de forma notable la situación del empleo y reduce las tasas de absorción de mano de obra en sectores urbanos modernos significativamente por debajo del ritmo de crecimiento de la fuerza laboral urbana. Al mantenerse la situación de crisis en América Latina vemos tasas de desempleo sumamente elevadas con cerca de 40 millones de personas en situación de desempleo abierto. Calculando conservadoramente para cada desempleado 3 dependientes, el número de los directa o indirectamente afectados por esta si-

tuación aumenta de 101 millones a 158 millones de personas, llegando a afectar a más de una tercera parte de la población total de la región.³⁰⁵

Algunos estudios demuestran que la desocupación global creció entre 1980 y 1985 en 47.9%, mientras que el sector informal urbano creció en 33.8% en el mismo lapso. Es fácil de imaginar lo que esto implica para los países latinoamericanos, en términos de crecimiento de la pobreza y de la miseria, así como las consecuencias que genera en el aumento de la delincuencia y la degradación de las condiciones generales de vida.³⁰⁶

En resumen y tomando en cuenta la situación de América Latina y el Caribe, es de esperarse que al agudizarse la crisis por los innumerables factores que la provocan, entre ellos el proteccionismo, su principal manifestación en el ámbito laboral sea un incremento considerable de la tasa de desempleo y un aumento desproporcionado en los niveles de pobreza y marginación.

305. SELA, "Las consecuencias sociales y políticas del endeudamiento externo de América Latina y el Caribe", SP/CL/XIV.0/D; No. 4, mayo de 1988. p.21.

306. Ibidem. p.p. 22-23.

La disminución que la crisis provoca en los gastos que se destinan para la educación, la salud, la seguridad social, la nutrición y la vivienda, ha hecho que el acceso a estos satisfactores sea más difícil para ciertos grupos, clases y sectores sociales, que han visto disminuir su poder adquisitivo. Esta situación es sumamente peligrosa porque entrelaza una crisis estructural con factores externos como las presiones políticas y económicas de los países poderosos como Estados Unidos, que lejos de suavizar los contextos, agudiza los problemas sociales tradicionales catalogados como deuda social, originando problemas que contribuyen a una crisis de legitimación del ordenamiento social existente.

Esta crisis se refiere a los sistemas políticos de la región latinoamericana, particularmente a los democráticos, tanto los que ya tienen alguna tradición como los que recientemente se han reinstaurado. Así, si el régimen democrático del Estado no es capaz de ayudar a la solución de los problemas que la sociedades experimentan en forma cruenta, será crecientemente impugnado, ya sea pasiva o activamente. Ello en circunstancias en las que su plena realización ya no puede

remitirse solamente a la participación político-electoral de los ciudadanos, sino que tiene que incluir lo económico y lo social; es decir, una distribución sólidamente equitativa, de la riqueza socialmente creada y de las oportunidades sociales, para que sea efectivamente la mejor forma de construir más pacíficamente, el orden social deseado. Las condiciones de crisis, al afectar la base económica y social, debilitan también las posibilidades de consolidación institucional.

Pero la deslegitimación que produce la situación de crisis va más allá de las formas que los regímenes políticos adquieren, atañe al Estado mismo, a su condición de actor y escenario de un proceso de crecimiento y hasta de desarrollo, que beneficiaba a todos los sectores sociales. La situación de crisis, sin embargo, ha hecho que el Estado se desprenda de determinadas funciones, en virtud de su supuesta obligación de cumplir con los requerimientos de amplios sectores desprotegidos, por lo que se corre el riesgo -como ocurre- que los ciudadanos pierdan esa visión del Estado y tiendan a percibirlo como algo ajeno y distante, cuya actuación va en contra de lo que definen como sus intereses inmediatos y mediatos.

Incluso podemos afirmar que la crisis de legitimación que la inestabilidad económica produce, afecta al ordenamiento social de nuestros propios países, en virtud de que el empobrecimiento de grandes masas y la degradación de sus condiciones de vida les conmina a pensar que el ordenamiento social propiamente dicho es similar a pobreza y marginación y les quita dignidad material e inmaterial. De esa forma, el modelo de desarrollo empezará a ser puesto en entredicho, ya no por grupos intelectuales y políticos radicales, sino por las grandes mayorías.

Las tendencias de esta crisis son visibles en gran parte de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, sin embargo, al parecer a la gran potencia estadounidense le tiene sin cuidado el extenso campo minado que constituye lo que oprobiosamente considera como "patio trasero" y continúa aplicando sus prácticas comerciales ilegítimas a las exportaciones de la región. En efecto, el incremento de la política proteccionista de Estados Unidos resulta ser un elemento más que influye negativamente en la crisis económica, política y social que padecen los países de América Latina y el Caribe. No obstante, debemos reconocer que es una crisis esencialmente política y que por lo tanto, exige una respuesta política.

CUADRO No. 19

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO POR HABITANTE.

	Tasas anuales de crecimiento						Variación acumulada	
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*	1981-1983*
América Latina (excluye Cuba)	- 3.5	- 4.7	1.1	1.4	1.6	0.3	1.5	6.6
Países exportadores de petróleo	- 3.5	- 7.5	0.1	-0.1	-3.5	-0.9	- 1.5	-12.7
Bolivia	- 6.9	- 9.0	-5.0	-2.8	-5.6	-0.3	0.1	-25.9
Ecuador	- 1.8	- 4.0	1.8	1.9	0.5	-11.2	5.0	- 7.6
México	- 3.0	- 6.5	1.2	0.2	-0.1	- 0.8	- 1.7	-10.6
Perú	- 2.3	-14.1	2.1	-0.3	6.2	3.8	-10.8	14.6
Trinidad y Tobago	- 1.2	-15.0	-6.4	-3.3	-5.3	8.1	- 5.5	-38.6
Venezuela	- 4.0	- 8.1	-4.2	- 1.1	4.0	0.2	1.5	-15.3
Países no exportadores de petróleo	- 3.7	- 2.9	2.2	2.3	4.6	1.0	- 1.5	- 2.9
Argentina	- 7.2	1.1	0.8	-5.8	4.1	0.3	- 0.8	-15.2
Barbados	- 5.2	0.0	5.2	0.6	4.8	1.1	2.1	4.3
Brasil	- 1.1	- 4.6	3.4	6.0	5.9	0.7	- 2.3	1.5
Colombia	- 1.1	- 0.5	1.6	1.6	3.7	3.3	1.9	11.1
Costa Rica	-10.0	- 0.3	4.8	-2.1	2.1	1.7	0.4	- 8.7
Cuba**	3.3	4.3	6.5	3.9	0.3	-4.7	1.0	33.1
Chile	-14.5	- 2.2	4.3	0.7	3.6	3.7	5.0	2.4
El Salvador	- 6.5	- 0.3	1.3	0.5	-1.2	0.8	- 0.8	-15.2
Guatemala	- 6.1	- 5.4	-2.8	-5.3	-2.6	0.2	0.6	-19.5
Guyana	-12.0	-11.7	0.5	-0.8	-1.0	-1.1	---	---
Haití	- 5.2	- 1.2	-1.1	-1.3	-1.3	-2.4	- 6.8	-21.7
Honduras	- 5.4	- 3.6	-1.2	-1.9	-0.9	-0.9	- 0.2	-14.1
Jamaica	- 1.5	- 0.4	-2.2	-6.9	1.0	4.1	1.4	- 2.8
Nicaragua	- 4.0	1.2	-4.8	-7.3	-3.9	-1.7	-12.1	-27.4
Panamá	2.7	- 2.2	-2.6	2.6	1.5	0.0	-21.3	-18.7
Paraguay	- 4.0	- 6.0	0.0	0.9	-3.3	1.4	3.1	- 3.0
República Dominicana	- 1.1	2.5	-2.0	-4.1	-0.8	5.5	- 1.3	1.4
Uruguay	-10.7	- 6.6	-2.0	-0.6	6.3	4.5	- 0.8	- 9.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de producto interno bruto. Las cifras de población corresponden a estimaciones del CELADE.

* Estimaciones preliminares sujetas a revisión

** Se refiere al concepto de producto social global.

GRABADO No. 20
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO
 INTERNO BRUTO GLOBAL.

	Tasas anuales de crecimiento							Variación acumulada
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
América Latina (excluye Cuba)	- 1.2	-2.6	3.7	3.6	3.9	2.5	0.7	11.6
Países exportadores de petróleo	- 0.6	3.1	2.6	2.3	0.9	1.5	0.8	6.5
Bolivia	- 4.4	-6.5	-6.5	-0.1	-1.9	2.4	3.0	- 3.1
Ecuador	- 1.1	-1.3	4.8	3.8	3.4	3.7	8.0	16.0
México	- 0.6	3.2	3.6	2.6	-4.0	1.1	0.5	7.7
Perú	0.3	-11.8	4.7	2.3	9.9	9.5	-8.5	5.3
Trinidad y Tago	0.3	-15.6	-4.9	-1.7	3.8	-0.6	-4.0	-30.5
Venezuela	- 1.2	- 3.5	-1.5	1.3	0.8	3.0	4.0	5.8
Países no exportadores de petróleo	- 1.7	- 0.8	4.4	4.5	6.8	3.2	0.6	14.7
Argentina	- 3.8	2.6	2.2	-4.5	5.8	1.6	0.5	- 5.3
Barbados	- 3.2	0.1	3.6	1.6	5.2	2.2	2.5	7.7
Brasil	0.9	2.3	5.7	8.4	8.1	2.9	0.0	20.9
Colombia	1.0	1.9	3.8	3.8	5.9	5.4	4.6	31.6
Costa Rica	- 7.3	2.7	7.6	0.7	5.3	4.5	3.0	14.6
Cuba **	3.9	4.9	7.2	4.6	1.2	-3.8	2.0	11.1
Chile	-15.1	-0.3	6.0	2.4	5.3	3.4	6.5	16.6
El Salvador	- 5.7	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1.0	- 5.7
Guatemala	- 3.4	-2.7	0.0	-0.6	0.3	3.1	3.5	1.0
Guayana	-10.8	-9.9	2.2	1.0	0.5	0.7	---	---
Haití	- 3.5	0.6	0.4	0.5	0.6	-0.6	-5.0	- 9.4
Honduras	- 1.8	-0.1	2.4	1.5	2.5	4.2	3.0	13.2
Jamaica	0.0	1.9	-0.8	-5.5	2.5	5.8	3.6	9.4
Nicaragua	- 0.8	4.6	-1.6	-4.1	-0.6	1.7	-2.0	- 5.1
Panamá	4.9	-0.1	-0.4	4.8	3.5	2.2	-20.0	- 4.8
Paraguay	- 0.8	-3.0	3.2	4.6	-0.3	4.5	6.0	24.5
República Dominicana	1.5	5.0	0.3	-1.9	3.1	8.0	1.0	22.3
Uruguay	-10.1	-6.0	-1.3	0.2	7.0	5.3	0.0	- 4.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

* Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

Se refiere al concepto de producto social global.

3.4. Acciones de los países latinoamericanos para contrarrestar el proteccionismo estadounidense.

En el desarrollo de este trabajo, se ha mostrado que el proteccionismo en Estados Unidos depende de un conjunto de factores complejos, muchos de los cuales son estructurales, de manera tal que la reversión de esta tendencia no parece probable en el corto plazo. Por el contrario, la política comercial de Estados Unidos responde cada vez más al interés de ese país no sólo de proteger su mercado interno frente a la competencia extranjera, sino además, de ampliar y garantizar el acceso para sus exportaciones de bienes y servicios y para sus inversiones en terceros países.

La experiencia reciente de los países latinoamericanos ha mostrado que éstos también deben enfrentar, además de las reducciones crecientes que afectan a sus exportaciones al mercado estadounidense, la competencia desleal en los mercados mundiales como consecuencia de las políticas de subsidio que aplica Estados Unidos en sectores claves como el agrícola. Más grave aún, se acentúan las presiones que ejerce ese país sobre los países latinoamericanos para que modifiquen aquellas políticas nacionales que son percibidas

como contrarias a los intereses comerciales o de inversión estadounidenses. ³⁰⁷

Actualmente, la política comercial de Estados Unidos representa para la región latinoamericana y caribeña una mayor preocupación, pues ésta tiende a ser más proteccionista, en momentos en que el mercado estadounidense ha adquirido para los países de América Latina y el Caribe una mayor importancia relativa como destino de sus exportaciones y fuente de sus importaciones. De esta manera la región parece ser cada vez más vulnerable.

De allí que se planteen a los países latinoamericanos serios desafíos. Se trata, en primer lugar, de contrarrestar esta dependencia comercial de la región con respecto a Estados Unidos mediante una intensificación de sus esfuerzos para lograr la reorientación y la diversificación de sus exportaciones.

Asimismo, se requiere definir un conjunto de acciones que tendrían que desarrollarse de manera coherente, tanto a nivel de la relación directa de los países latinoamericanos con Estados Unidos, como en el ámbito multilateral, que permitan promover sus

307. SEJA, " Debate sobre la política comercial en Estados Unidos...", Op. Cit. p. 97.

intereses comerciales y enfrentar eficazmente el proteccionismo estadounidense.

No obstante, en los últimos diez años, como resultado de la contracción económica en las principales economías industrializadas, la tendencia a incrementar las medidas proteccionistas en el comercio mundial, y en especial en el de Estados Unidos, se ha acelerado notablemente, a niveles tales que se calcula que por lo menos un tercio del mercado norteamericano de manufacturas, el principal del mundo, ha sido protegido por restricciones arancelarias y no arancelarias.

Para enfrentar esta situación, los países de la región, además de la gestión individual que es necesario emprender cada vez que las exportaciones de un país sean afectadas o amenazadas por medidas proteccionistas, pueden emprender una variedad de acciones en defensa de sus intereses. El carácter y modalidades de estas acciones dependerá del tipo de medidas proteccionistas que Estados Unidos aplique.

Antes quisieramos enfatizar que, aunque los países latinoamericanos han unido sus esfuerzos para realizar una serie de acciones que permitan promover sus intereses y enfrentar eficazmente el proteccionismo estadounidense, el cual constituye uno

de los principales obstáculos en el desarrollo del comercio de los países de la región, éstas no han sido suficientes. Basta con mencionar que los países de la región y, en general, los otros países en desarrollo han hecho varios llamados a los países desarrollados, tanto a nivel regional, como a nivel internacional, sobre la necesidad de que reduzcan y eliminen las medidas proteccionistas que adoptan contra los productos de aquellos países; sin embargo, no han obtenido resultados satisfactorios.

Entre las áreas de acción donde los países de América Latina pueden evitar las limitaciones abusivas por parte de Estados Unidos, e incluso intentar algunas aclaraciones o adaptaciones de las reglas vigentes, podemos destacar las siguientes: En el caso de las cláusulas de escape solicitadas por industrias norteamericanas para conseguir alivio temporal ante la competencia externa, el Presidente norteamericano tiene poder discrecional para aplicarlas. Sin embargo, en estos casos existe la posibilidad de influir solicitando la no aplicación de restricciones o negociando alguna fórmula temporal menos gravosa.

En el caso de supuestas "prácticas desleales" de comercio (subsidio, dumping, etc) el Presidente de Estados Unidos no tiene poder discrecional y el procedimiento de reclamación es mucho más expedito y favorable para los productores norteamericanos.

Es en este campo, principalmente, donde debe hacerse un esfuerzo significativo por parte de los gobiernos de América Latina, el cual puede centrarse en la asesoría legal a países pequeños, y en consultas de gobierno a gobierno para tratar, entre otros temas, las contradicciones que existen entre la política contra subsidios a las exportaciones de América Latina y los códigos internacionales que prevén el tratamiento preferencial a estos países.³⁰⁸

Al respecto, durante los últimos años el Grupo de los 77³⁰⁹ en todas sus reuniones se ha planteado como objetivo cen-

308. Bitar, Sergio, "El impacto sobre América Latina de la política...", Op. Cit. p.p. 61-66.

309. El Grupo de los 77 se creó en 1964 como resultado de la percepción colectiva de los países en desarrollo de que comparten problemas comunes originados en el modelo intrínsecamente injusto de las relaciones económicas internacionales. Su objetivo primordial es poner fin a esta situación, mediante la promoción de la cooperación económica internacional entre los países en desarrollo, basada en los intereses mutuos. Actualmente el Grupo de los 77 está integrado por 128 miembros y a la fecha ha celebrado 13 Reuniones anuales de Ministros de Relaciones Exteriores. La última se celebró del 26 al 28 de septiembre de 1989, en Nueva York. Ver Informe de la XIII Reunión Ministerial del Grupo de los 77, celebrada del 26 al 28 de septiembre de 1989, en Nueva York.

tral, lograr la supresión de todas las medidas proteccionistas de los países desarrollados, las cuales afectan las posibilidades comerciales de los países en desarrollo. Para tal efecto, estableció un mecanismo dentro de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CONUCYD), en su VI Reunión celebrada en Belgrado, Yugoslavia, del 6 de junio al 2 de julio de 1983. Este mecanismo estaría destinado a rectificar las distorsiones ocasionadas por dichas medidas proteccionistas, las cuales además de dar nuevas dimensiones al proteccionismo amplían la brecha comercial entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo.

Para el cumplimiento de dicho objetivo, en esa ocasión se propusieron diversas acciones que los países desarrollados deberían comprometerse a realizar, entre las cuales se pueden destacar las siguientes:

- 1.- Abstenerse de imponer nuevas restricciones u otras medidas proteccionistas, no adoptar decisiones unilaterales, ni aplicar restricciones como forma de coerción política que perjudiquen el comercio de los países en desarrollo;

2.- Anular de inmediato todas las medidas incompatibles con sus compromisos internacionales y las demás medidas que estén aplicando para proteger sus industrias nacionales y que perjudiquen el comercio de los países en desarrollo.

3.- Cumplir eficazmente los compromisos adquiridos, especialmente en lo concerniente al trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo.³¹⁰

En la VI CONUCYD se reconoció que el proteccionismo es sumamente perjudicial para el comercio y el desarrollo, en especial para los países en desarrollo, por lo que se convino en que este debería ser eliminado. En particular, los países desarrollados se comprometieron a detener el proteccionismo mediante la aplicación plena y la adhesión estricta de las estipulaciones sobre la no aplicación de nuevas restricciones o medidas de efecto equivalente que dichos países han aceptado anteriormente. De igual modo los países desarrollados estuvieron de acuerdo en trabajar sistemáticamente para reducir y eliminar las restricciones cuantitativas y medidas de efecto similar.³¹¹

310. Bitar, Sergio, "El impacto sobre América Latina de la política...", Op. Cit. p.62.

311. SELA, UNCTAD VI Proteccionismo, "Examen de los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas...", Op. Cit.

Asimismo, se adoptó la resolución 159 titulada "Comercio Internacional de bienes y servicios: proteccionismo, ajuste estructural y el sistema de comercio internacional". En la citada resolución se reconoce que el proteccionismo daña al comercio y al desarrollo y que debe lucharse contra dicho proteccionismo.

En esa virtud, los países desarrollados se comprometieron a reducir y eliminar el proteccionismo, especialmente las restricciones y medidas cuantitativas, por lo que revisaron sus leyes, reglamentos al antidumping, y a los derechos compensatorios, con el fin de asegurarse de que no existieran obstáculos injustificables al comercio de otros países, en particular al de los países en desarrollo, y para adoptar las medidas correctivas que fueran necesarias.

Sin embargo, durante la VI CONUCYD el Grupo de los 77 no logró acuerdo en lo que se refiere al hecho de que los

países desarrollados debían establecer programas; con un calendario fijo, para suprimir todas las medidas proteccionistas. Se consideró que, en estas materias, el avance verdaderamente significativo habría sido lograr un compromiso que garantizara de manera nítida el fin de las medidas proteccionistas. Finalmente, pese a todos los esfuerzos desplegados, los países desarrollados se negaron a aceptar un compromiso en este sentido.³¹²

De este modo, aunque las diversas reuniones celebradas por el Grupo de los 77 han logrado reiterar los compromisos de statu quo y desmantelamiento de las medidas proteccionistas, desafortunadamente éstas no han aprobado ninguna disposición que garantice que tales medidas serán eliminadas en una forma determinada ni en un plazo definido.

Cabe mencionar que el Grupo de los 77 en su XIII Reunión Ministerial celebrada en Nueva York del 26 al 28 de sep-

312. SELA/INCTAD VI. Proteccionismo, "Examen de los resultados de la Conferencia de...", Op. Cit.

tiembre de 1989, incluyó otros dos aspectos importantes vinculados con el proteccionismo de los países desarrollados. En esa ocasión se solicitó la suspensión de las investigaciones de supuestos casos de subvención o "dumping" y la no aplicación de los derechos compensatorios y "antidumping", así como otras acciones que afectan las exportaciones de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, se pidió la revisión de las disposiciones legales, reglamentarias o procedimientos vigentes que permiten coaccionar u obstruir el comercio de los países en desarrollo.³¹³

De estas posiciones sólo se acogió parcialmente la última de las mencionadas, en el sentido de que los países desarrollados deberían revisar todas sus disposiciones sobre "antidumping" y derechos compensatorios para asegurarse que no existan "impedimentos injustificados" al comercio de los demás países y tomar las acciones adecuadas.

De igual forma, en la última Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrada en Ginebra, Suiza,

313. "Informe de la XIII Reunión Ministerial del Grupo de los 77...", Op. Cit.

del 2 al 13 de octubre de 1989, se convino en que la acción futura de los países en desarrollo en materia de proteccionismo debería concentrarse, principalmente, en los siguientes aspectos:³¹⁴

- 1.- Luchar contra el proteccionismo de los países desarrollados en todas las instancias que corresponda.
- 2.- Asegurar y revisar periódicamente el cumplimiento por parte de los países desarrollados de los compromisos sobre reducción o eliminación de las restricciones y medidas cuantitativas que afecten a las importaciones desde los países en desarrollo.
- 3.- Asegurar el cumplimiento eficaz de los compromisos contraídos por los países desarrollados en materia comercial internacional y, en particular, las correspondientes a conceder un trato especial y más favorable a los países en desarrollo e insistir en que anulen de inmediato todas las medidas que perju-

314. UNCTAD Proteccionismo y Ajuste Estructural, XXXVI Sesión de trabajo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo TD/B 1500, octubre 1989.

diquen al comercio de los países en desarrollo incluidas las disposiciones adoptadas como forma de coerción política.

- 4.- Estar atentos a la revisión que los países desarrollados deben realizar de sus leyes, reglamentos y procedimientos vigentes en materia comercial, relativos al "antidumping" y a los derechos compensatorios, asegurarse de la adopción de las medidas correctivas que sean necesarias en estas esferas, lograr detener el uso creciente de estas medidas e insistir en que la revisión anterior abarque todos los aspectos que permitan coaccionar a los países en desarrollo u obstruir su comercio.

Por otra parte, es importante destacar los notables esfuerzos que ha realizado el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) para contrarrestar el proteccionismo de los países industrializados, en especial el de Estados Unidos.

En el ámbito del SELA, el Consejo Latinoamericano es el marco institucional que permite a los países de la región adop-

tar una posición común ante temas de importancia para la región, como es el proteccionismo.

La preocupación del SELA por las crecientes restricciones a las que se enfrentan las exportaciones de la región en los mercados de los países industrializados ha sido reflejada en un número considerable de decisiones adoptadas por el Consejo Latinoamericano.³¹⁵

De conformidad con la decisión 225 del Consejo Latinoamericano se efectuó en Ginebra, Suiza, del 4 al 6 de octubre de 1982, la Reunión de Coordinación Latinoamericana a la Reunión Ministerial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC).

En esta reunión se acordó la necesidad de un compromiso político claro e inequívoco para aplicar los compromisos dirigidos a eliminar las medidas arancelarias y no arancelarias que afecten las exportaciones de los países en desarrollo, y el establecimiento de una cláusula de salvaguardia

315. Ver decisiones No. 10,28,45,80,87,114,187,223 y 238.

multilateral mejorada, basada en el principio de la cláusula de la nación más favorecida.³¹⁶

En cuanto a la decisión 238, el Consejo Latinoamericano decidió "definir las acciones y modalidades que podría revertir la respuesta de América Latina y el Caribe al creciente proteccionismo de los países industrializados y a los desarrollos en materia de políticas comerciales, legislación y prácticas comerciales de esos países que tengan incidencia en las economías de la región".³¹⁷

Estas acciones se centran en un mayor conocimiento del proceso de decisiones en Estados Unidos y de los participantes involucrados, y en una evaluación realista de la posición negociadora de la región.

Asimismo, se planteó la necesidad de diseñar modalidades que contribuyan a promover los intereses de la región, de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Consejo Latinoamericano, mediante un mecanismo de consultas que permitiera canali-

316. SELA, Debate sobre la política comercial de...", Op. Cit.

317. Informe XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 17 al 18 de septiembre de 1987.

zar las acciones de los Estados Miembros interesados en casos específicos de problemas comerciales con terceros países.

Como podemos observar, los países de América Latina han manifestado en repetidas ocasiones en los foros internacionales, la necesidad de frenar el proteccionismo de los países industrializados, el cual afecta gravemente sus economías.

Asimismo, los países de la región reiteran que el problema de la competencia extranjera no se resuelve restringiendo las importaciones de los países que producen productos más competitivos, sino creando y aumentando la capacidad de exportación de los países de menor desarrollo relativo, mediante la transferencia de recursos a través de la ayuda oficial al desarrollo o la apertura de mercados a las exportaciones de tales países. En la práctica, se ha demostrado que las corrientes comerciales preferenciales de las que se excluye a algunos países beneficiarios, son aprovechados por países desarrollados más que por otros países en desarrollo.

Otro elemento que los países de la región han manifestado en los foros internacionales con gran preocupación y que se ha reflejado en las limitaciones a la exportación de

nuevos productos latinoamericanos, es el relacionado con la práctica de eliminar las preferencias a países y productos mediante la aplicación del principio de graduación, en función del grado de desarrollo del país o del nivel de competitividad del producto en cuestión. Se argumenta, en este sentido, que el retiro de concesiones a un país en desarrollo beneficiará a los países menos adelantados, en términos de facilitar sus exportaciones al país que otorga el SGP. Incluso, se afirma que la aplicación de la graduación se basa en el principio jurídico del "trato especial y diferenciado" que se concede a los países en desarrollo.

A este respecto, estos países consideran que esta política oculta un proteccionismo no declarado y abandona en la práctica el principio de la no discriminación. Igualmente, estiman que el "trato especial y diferenciado a los países en desarrollo" debe interpretarse a partir de las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo y no en función de los niveles de desarrollo de estos últimos, excepción hecha de las consideraciones especiales que se otorgan a los países menos adelantados.

Por lo anterior, los países latinoamericanos han reiterado también su oposición a que se adopten políticas que limiten el acceso al mercado estadounidense de las exportaciones de los países en desarrollo y a las prácticas que de hecho implican solicitar trato recíproco en las relaciones comerciales y se orientan a otorgar un trato de iguales a países con grados de desarrollo diferentes. El principio de graduación, en consecuencia, se aplica en contra del consenso internacional alcanzado en varias décadas de negociaciones con un espíritu de cooperación de los países desarrollados hacia los países en desarrollo.

Esta posición de América Latina fue manifestada, entre otras, en la X Reunión Ordinaria de la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) de la Organización de Estados Americanos y en la XV Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), en la que se aprobó la Resolución CIES/179 para manifestar su rechazo a la introducción de nuevas medidas adoptadas o que puedan adoptarse, como el criterio de "graduación", que es contrario al espíritu con que fue negociado el SGP".³¹⁸

318. Ver CIES/ Resolución 179 XV Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social.

Por último, podemos señalar que los gobiernos de la región latinoamericana y caribeña seguirán insistiendo en la necesidad de eliminar el proteccionismo de los países industrializados, así como modificar las normas de funcionamiento de las relaciones económicas internacionales, para que el orden económico internacional sea más justo y permita que los países en desarrollo participen en mayor proporción en las transacciones internacionales, a través de un mayor acceso de sus exportaciones a los mercados externos, en términos de intercambio más equitativos, lo que permitiría, a su vez, incrementar la capacidad y eficiencia de sus aparatos productivos, así como la captación de divisas para hacer frente a la enorme deuda externa de tales países, agravada por dicho proteccionismo, y cuyas posibilidades de incumplimiento amenazan con desmoronar la estructura financiera internacional.

3.4.1. Posibles Líneas de Acción.

Es importante destacar primero, que en cualquier conflicto comercial con Estados Unidos, los países latinoamericanos antes de tomar una determinada acción para defender sus intereses comerciales deben considerar cuatro puntos fundamentales: el proceso político, los actores involucrados, los argumentos más apropiados y la preparación y seguimiento.

3.4.1.1. Proceso político.

Los conflictos comerciales se desarrollan a través de distintos procedimientos y la solución favorable de una disputa requiere de un conocimiento adecuado de los procesos legales, el entorno político y los pasos que América Latina puede seguir en defensa de sus intereses.

El primer paso y el más importante a seguir en cualquier proceso político debe ser un análisis cuidadoso del problema, a fin de comprender la dinámica política que está en juego, la naturaleza exacta de la amenaza que enfrentan los intereses de América Latina, y las posibles opciones que se podrían adoptar en la defensa de los mismos.

Debe reconocerse que la diplomacia comercial tradicional, en forma de negociaciones bilaterales y multilaterales sobre barreras arancelarias y no arancelarias, ya no representa la principal interacción política entre Estados Unidos y sus socios comerciales de América Latina. De una manera cada vez más frecuente, las diferencias entre ambas partes son dilucidadas dentro del sistema político de Estados Unidos, ya sea a través de los procedimientos previstos en las leyes de alivio comercial, los administrativos, o las políticas del Congreso.

En general, las disputas comerciales evolucionarían a través de tres tipos de procedimientos, a saber, los que involucran la facultad negociadora del Ejecutivo, los procedimientos administrativos y los que involucran la acción del Congreso. Estos procedimientos ofrecen oportunidades para que América Latina y el Caribe intente influir en el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos, pero cada uno requiere diferentes estrategias.³¹⁹

319. SELA, " El debate sobre la política comercial de...", Op. Cit.
p. 101.

3.4.1.1.1. Procedimientos que involucran la facultad negociadora del Ejecutivo.

Estos son los procedimientos que más márgen permiten para la participación de América Latina. Es la forma más tradicional de conducir las relaciones comerciales, pero también es ta abierta a innovaciones, tales como el reciente interés de Estados Unidos en lograr sus objetivos comerciales a través de la amenaza de represalias.

La experiencia obtenida a lo largo de estos últimos años ha demostrado que Estados Unidos está cada vez más dispuesto a recurrir a la coacción en sus esfuerzos por inducir cambios en las prácticas comerciales de los países de América Latina, pero existen ejemplos de casos en los cuales Estados Unidos ha fracasado en su intento. Quizás el mejor ejemplo de este tipo lo ofrece el caso sobre la Ley de informática de Brasil, en la cual este país demostró la importancia que revis te una negociación creativa, la preparación cuidadosa de los argumentos y el conocimiento de las divisiones existentes dentro del Gobierno y del sector privado de Estados Unidos.

3.4.1.1.2. Procedimientos administrativos.

Estos son los procedimientos más formales y los menos políticos, a través de los cuales se ejecutan y aplican las leyes de alivio comercial. Los principales procedimientos administrativos de interés para los países de América Latina son las leyes de alivio comercial, especialmente los estatutos antidumping y sobre derechos compensatorios y la administración del Sistema Generalizado de Preferencias.

Este tipo de procedimientos son los menos flexibles de todos, pero en algunos casos ofrecen la mayor igualdad de posibilidades para la presentación de la posición de los países de América Latina. Sin embargo, la defensa de los intereses de estos países en las disputas comerciales que involucran este tipo de procedimientos administrativos pueden ser una tarea costosa, pues se requiere un pleno conocimiento de los detalles y procedimientos técnicos, y en muchos casos es necesario contratar asesoría legal u otro tipo de ayuda profesional en Estados Unidos.

3.4.1.1.3. Procedimientos que involucran la acción del Congreso.

Estos procedimientos son los más políticos e involucran negociaciones entre los grupos de interés de Estados Unidos, las agencias del Ejecutivo y el Congreso, sobre la legislación comercial. Los países de América Latina y el Caribe pueden intentar influir en el proceso; sin embargo, al intentarlo deben estar preparados a recurrir no sólo a la diplomacia tradicional sino también a acciones más directas.

Existen numerosos ejemplos de disputas comerciales entre Estados Unidos y América Latina en las que la región ha recurrido a este tipo de actividad en la defensa de sus intereses. Sin embargo, en muchos casos los países latinoamericanos se han mostrado renuentes a participar directamente en tales procedimientos y cuya renuencia que se ha evidenciado menos en otros países, como Japón, los países europeos y las entidades de industrialización reciente de Asia Oriental.

Sin embargo, existen varios casos en los que los países de la región han adoptado una posición más activa en Estados Unidos. Por ejemplo, en los años cincuentas la Cámara Vene

zolana de Comercio logró ganar el apoyo de sus socios comerciales norteamericanos en contra de las restricciones a las importaciones petroleras, que se proponían en ese momento.

Más recientemente, Venezuela se opuso activa y exitosamente a una iniciativa similar de imponer restricciones a las importaciones petroleras a principios de 1987.³²⁰ Venezuela ha logrado persuadir a los legisladores estadounidenses que modifiquen esta disposición de manera tal que afecte a ciertos productos producidos con gas natural.

3.4.1.2. Actores involucrados.

Prácticamente todo conflicto comercial con Estados Unidos involucra grupos estadounidenses que comparten algún interés común con los países de América Latina. Es importante saber cuáles son los grupos de interés de Estados Unidos que apoyan o rechazan una determinada acción, para establecer las posibles acciones políticas que deban emprenderse y decidir si es conveniente o no unir esfuerzos con dichos grupos estadounidenses.

320. SELA, " Debate sobre la política comercial de ...", Op. Cit.

Las políticas comerciales de Estados Unidos están sujetas a un debate interno más intenso de lo que a veces puede suponerse. Diferentes actores públicos y privados dentro de Estados Unidos ponen en juego intereses en las acciones comerciales en las que están involucrados, y aunque muchos de ellos persiguen objetivos que van en contra de los de América Latina, otros a veces comparten intereses comunes con la región. Por lo tanto, es vital estar plenamente informados sobre la amplia gama de intereses distintos que están involucrados en un problema específico, y del antagonismo que existe entre las partes interesadas.

Los actores se dividen en grupos de interés, el Congreso y el Ejecutivo:

3.4.1.2.1. Grupos de interés.

Los grupos de interés de Estados Unidos juegan un papel principal en la mayoría de los casos, ya que toman la iniciativa para que se introduzcan cambios de políticas y, por lo tanto, son los que deciden, al menos inicialmente, cuáles procedimientos deberían ser empleados para lograr dichos cambios. En cualquier disputa comercial es necesario comprender tanto las posiciones de las diferentes partes dentro de una industria, como las posiciones sostenidas por otras industrias que podrían estar involucradas en el tema.

3.4.1.2.2. Organismos gubernamentales.

Al igual que los grupos de interés, los organismos gubernamentales de Estados Unidos están sujetos a divisiones y disputas internas, las cuales pueden ser aprovechadas en favor de los intereses de América Latina.

El Representante Comercial de Estados Unidos es el organismo planificador de políticas que se ocupa exclusivamente del intercambio comercial, pero no tiene la autoridad necesaria para seguir una política de reciprocidad.

La posición del Representante de Comercio está apoyada por agencias gubernamentales como: el Departamento de Estado, el Departamento del Tesoro, el Consejo de Consultores Económicos, la Reserva Federal y otras agencias como la Agencia Central de Inteligencia, el Departamento de Defensa y el de Comercio. Cada una de estas agencias se ocupa del estado general de la economía de Estados Unidos, pero cada una tiene preocupaciones específicas que influyen en su punto de vista sobre la política comercial.

3.4.1.2.3. El Congreso.

El Congreso actúa frecuentemente como nexo entre el sector privado y el Ejecutivo, al intentar traducir las demandas del primero en mandatos para el segundo. En la medida en que el Congreso siga participando activamente en el debate sobre la política comercial de Estados Unidos, los intereses de América Latina podrían verse perjudicados.

3.4.1.3. Los argumentos más apropiados.

En general, los argumentos más persuasivos son los que demuestran que un grupo determinado de presión o agencia del gobierno estadounidense se basaría en sus intereses primordiales al intentar modificar determinadas políticas que afectan a América Latina.

En los casos de disputas comerciales de América Latina- Estados Unidos, los argumentos más persuasivos son los que apelan a los propios intereses de Estados Unidos.

Los argumentos de este tipo que América Latina pueda presentar a Estados Unidos se basan en las consecuencias inde-

seables que tendría el proteccionismo para los propios intereses de este país. En la medida que las autoridades estadounidenses, tanto a nivel del Ejecutivo como del Congreso, y los grupos de interés del sector privado perciban que restringir el acceso de terceros países al mercado de Estados Unidos les causará pérdidas económicas, menor será la posibilidad que impulsen tales políticas.

Sin embargo, no siempre puede América Latina basar sus argumentos en los efectos que una determinada medida tendría sobre los intereses más amplios de Estados Unidos, y a veces será necesario tomar en cuenta los objetivos específicos y los intereses de las instancias políticas a las que uno se dirige.

3.4.1.4. Preparación y seguimiento.

A menudo es necesario intervenir de inmediato en el proceso político, lo cual significa que se requiere mantener bajo examen permanente los desarrollos en la política comercial de Estados Unidos y disponer de los recursos necesarios para emprender las acciones que estimen convenientes.

Como se señaló anteriormente, las disputas comerciales se desarrollan cada vez más en el contexto del proceso políti-

co interno de Estados Unidos, que en el marco de las negociaciones diplomáticas de corte tradicional. Esto obliga a los países de América Latina a considerar la adopción de estrategias que se alejan de la diplomacia. En ese sentido, una estrategia más activa de América Latina en los conflictos comerciales que puedan surgir, depende de un seguimiento constante de los acontecimientos en Estados Unidos que podrán afectar las exportaciones de la región.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la presente investigación, nos permite concluir que desde su inicio a mediados del siglo XIX, la política comercial de Estados Unidos ha sido una política severamente proteccionista; basta con mencionar el establecimiento del arancel Morill en 1860 y el arancel Smoot Hawley en 1930, los cuales constituyeron los aranceles más altos en la historia económica estadounidense. El proteccionismo en ese país es un fenómeno casi tan antiguo como la actividad comercial internacional; lo único que han variado son sus formas de aplicación y los instrumentos utilizados.

Podemos afirmar que un factor importante que ha estimulado fuertemente las presiones proteccionistas en Estados Unidos ha sido el alto déficit comercial que ese país ha registrado durante los últimos años, especialmente en 1937, cuando ascendió a 170,500 millones de dólares. Conviene mencionar que aunque recientemente el déficit comercial de Estados Unidos ha tenido alguna disminución, el proteccionismo que practica ese país sigue en aumento.

Asimismo, la fuerte disminución en la competitividad de la economía estadounidense, que ha disminuido el peso relativo de

Estados Unidos en la evolución de los fenómenos económicos internacionales, dado el aumento de la interdependencia económica, así como la política de sobrevaluación del dólar que se mantuvo durante los primeros años de la década de los ochentas han contribuido en gran medida al incremento de las políticas proteccionistas.

Estas políticas proteccionistas han favorecido la restricción de las exportaciones de los países que Estados Unidos considera que no conceden una reciprocidad adecuada a las exportaciones estadounidenses en sus mercados, o que adoptan prácticas comerciales desleales en contra de sus exportaciones.

En virtud de lo anterior, la política comercial de Estados Unidos tiene como objetivos primordiales reducir el déficit comercial y aumentar la competitividad de su industria, así como contrarrestar las prácticas desleales al comercio, mediante el incremento de medidas proteccionistas que protejan su industria de la competencia extranjera, en especial la industria nueva, hasta que obtenga la competitividad requerida a nivel internacional.

En ese sentido, podemos subrayar que la importancia que ha adquirido actualmente la aplicación de medidas proteccionistas por parte de Estados Unidos, se debe principalmente a que los productos estadounidenses, además de tener que competir con los

países cuya competitividad es muy elevada, lo tienen que hacer en un mercado mundial en el que dicho país ha experimentado una reciente contracción de sus exportaciones netas; contracción agravada por el dólar sobrevaluado, el cual aumenta los precios de los productos estadounidenses y como consecuencia acentúa su déficit comercial.

De igual forma, es evidente que la política comercial de Estados Unidos refleja las condiciones generales y las perspectivas de su economía, por lo que su evolución ha respondido a los requerimientos de mayor protección exigidos por la industria interna, y se ha vuelto aún más proteccionista debido a que responde en mayor medida al interés de ese país no sólo de proteger su mercado interno frente a la competencia extranjera, sino además, de ampliar y garantizar el acceso para sus exportaciones de bienes y servicios.

Sin embargo, no debemos soslayar que si bien la política proteccionista de Estados Unidos obedece principalmente a factores de orden económico, ese país no pierde la oportunidad de utilizar sus medidas comerciales para fines esencialmente políticos en contra de aquellos países que desafíen su influencia hegemónica en la región.

Por otra parte, el nuevo proteccionismo en Estados Unidos constituye un avance muy importante en la política comercial estadounidense, ya que con el uso de herramientas diferentes

de los tradicionales instrumentos proteccionistas, como son los aranceles, logra conseguir los mismos efectos e inclusive resulta ser aún más proteccionista.

Podemos decir que el nuevo proteccionismo, el cual incluye la utilización de diversas leyes que tienen como fin principal prohibir las prácticas desleales en el comercio internacional y obtener una reducción efectiva de las importaciones, es el producto del conflicto que surge entre las demandas de mayor protección por parte de una serie de industrias y el tradicional apoyo de la Casa Blanca a un régimen internacional de libre comercio. Por lo tanto, dicho proteccionismo no es la consecuencia de una decisión política específica, sino que ha resultado de una serie de acciones, tanto del Ejecutivo como del poder legislativo y del sector privado estadounidense.

Conviene recordar que el Gobierno de Estados Unidos, en sus relaciones económicas con los países de América Latina y con otros países de la comunidad internacional, ha manifestado en diversas ocasiones seguir una línea de "libre comercio"; sin embargo, esto es falso, pues detrás de esos buenos deseos de país benefactor, Estados Unidos esconde una política proteccionista bien definida, que lejos de favorecer a aquellos países, busca únicamente satisfacer sus intereses económicos y políticos. En última instancia, si Estados Unidos otorga alguna concesión comer_

cial a los países de América Latina, ésta siempre estará condicionada y el precio que deberán pagar por ello será muy alto.

En ese sentido, esta política comercial demuestra ser una mezcla de compromisos verbales con los principios de la filosofía del "libre comercio", que el gobierno norteamericano ha venido reiterando desde principios de este siglo, así como de hecho su renuncia a dichos principios, pues en vez de disminuir sus medidas proteccionistas, las ha incrementado.

En efecto, a pesar de que el Gobierno de Estados Unidos ha logrado controlar las iniciativas más proteccionistas de poderosos grupos de presión, las exportaciones de los países latinoamericanos se enfrentan cada vez más a un número creciente de restricciones, las cuales limitan notablemente su expansión.

Aunque la Ley de Comercio Exterior de 1974 incluyó por primera vez el principio de las preferencias arancelarias, la aplicación de éste por parte de Estados Unidos no ha sido totalmente acorde con las aspiraciones de los países de América Latina, debido a que Estados Unidos aún mantiene sus reservas sobre este régimen, pues teme que determinados productos y en especial aquellos intensivos en mano de obra, precisamente donde los países en desarrollo están en mejores condiciones competitivas, desplacen producciones internas no competitivas económicamente.

Por su parte, la legislación comercial de 1979 estableció dos principios fundamentales: la "reciprocidad" y la "graduación".

Mediante la "reciprocidad" Estados Unidos otorga concesiones a otros países siempre y cuando reciba beneficios equivalentes. La "graduación" se refiere al retiro de todos los derechos al trato especial y más favorable que gozan los países en desarrollo o la eliminación de las preferencias arancelarias disfrutadas por ciertos productos de exportación bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Ambos principios favorecen en gran medida los intereses estadounidenses.

En virtud de lo anterior, podemos afirmar que a lo largo de la historia comercial de Estados Unidos, las políticas proteccionistas de ese país, lejos de disminuir van en aumento. Basta con mencionar que si bien las legislaciones comerciales de 1974 y de 1979, que se caracterizaron por ser fuertemente proteccionistas, no se comparan siquiera a la nueva dimensión que han cobrado la Ley de 1984 y, sobre todo, la reciente Ley de 1988, las cuales contienen cambios fundamentales en la estrategia comercial de Estados Unidos y evidencian los principios básicos que norman la política comercial de ese país de acuerdo a sus propios intereses.

La Ley de comercio de 1984 constituyó un instrumento de negociación de amplio alcance para la expansión de los intereses comerciales y las inversiones de Estados Unidos, cuyas disposiciones en vez de disminuir el proteccionismo impuesto por el gobierno

norteamericano, se encaminaron a aumentar la protección de las industrias de ese país frente a la competencia externa y establecieron los mecanismos para promover la liberación del mercado internacional de servicios, alta tecnología e inversiones, en beneficio de los sectores más dinámicos de la economía norteamericana.

Asimismo, el carácter proteccionista de la Ley de Comercio de 1984 se reflejó principalmente en la modificación que hizo el Gobierno de Estados Unidos al Sistema General de Preferencias en relación con algunos aspectos de alta significación para los países de América Latina.

Por otra parte, la revisión de la legislación comercial realizada en 1988, según el Gobierno de Estados Unidos, responde a los graves problemas que enfrenta su industria a causa de las prácticas comerciales leales y desleales que ponen en peligro la planta productiva y el empleo en ese país. Esto, junto con la transición hacia una economía de servicios, explica por que la nueva legislación estadounidense es de carácter eminentemente proteccionista, aunque esto de ninguna manera la justifica.

En virtud de lo anterior, es de esperarse que en el futuro próximo, debido principalmente al fuerte incremento de las medidas proteccionistas en Estados Unidos y en los demás países industrializados, la situación de crisis económica, política y

social por la que actualmente atraviesa América Latina, se torne aún más grave.

Así bien, el panorama negativo que América Latina deberá superar en sus relaciones con Estados Unidos, estará regido básicamente por los siguientes principios proteccionistas:

1. Las industrias de Estados Unidos no deben ser dañadas por la competencia exterior.
2. Los sectores de la economía considerados importantes por su concentración geográfica, el empleo, el interés o la seguridad nacionales, deben ser objeto de consideración y protección.
3. La industria estadounidense y su mercado no deben ser afectados por economías planificadas, en donde los precios y los costos son manipulados.
4. Estados Unidos no abrirá sus mercados a países que no ofrezcan beneficios recíprocos a las empresas nacionales.

En efecto, las exportaciones de los países latinoamericanos se seguirán enfrentando a la fuerte legislación norteamericana, la cual en nuestros días está integrada por medidas de protección severamente restrictivas. En especial, conviene destacar la sección 301 de la legislación comercial de 1988, la cual constituye uno de los instrumentos más poderosos de la política

comercial estadounidense y uno de los instrumentos más proteccionistas, pues a través de ésta sección, el Presidente de Estados Unidos tiene la facultad para actuar rápida y decididamente en contra de las políticas comerciales de los países latinoamericanos y otros países en general, sin considerar si la acción está comprendida en las normas del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC) y sin recurrir a un procedimiento legal formal.

Esto demuestra en este campo, que los países latinoamericanos no tienen siquiera la oportunidad de defenderse, ante este tipo de medidas proteccionistas impuestas por Estados Unidos a sus exportaciones. Es decir, que en vez de que ese país realice una investigación previa para determinar si efectivamente se ve afectada la industria norteamericana, éste actúa de inmediato, pues la sección 301 le da al Presidente la facultad de actuar en cuanto lo considere pertinente, factor que indudablemente es perjudicial para los países de América Latina.

Por otra parte, el principio de "graduación", constituye una arma de aplicación unilateral y discriminatoria para las exportaciones de la región, el cual oculta un proteccionismo no declarado. En cuanto a los productos excluidos por este principio, se aprecia que los países que aprovechan el mercado norteamericano, son los países industrializados y no los países de menor

desarrollo económico relativo a los cuales pretende esta medida beneficiar.

En esa virtud, el principio de "graduación" va en contra del espíritu y la letra de los principios básicos establecidos por el propio Sistema General de Preferencias y que Estados Unidos aceptó; además, representa una práctica intimidatoria para la exportación susceptible de beneficiarse del esquema, ya que si bien actualmente el número de productos afectados por esta práctica ya es considerable, nada impide que en el futuro se generalice afectando a una parte cada vez mayor de productos preferenciados, e inclusive existe un precedente para que en un momento dado Estados Unidos pueda excluir a algunos países, como es recientemente el caso de México, excluyéndolo del SGP.

Sin lugar a dudas, el concepto que últimamente se ha venido introduciendo en el esquema preferencial de Estados Unidos y en los de otros países, y que limita y hasta neutraliza sus objetivos básicos, es el concepto de "graduación". Este principio lesiona inútilmente los intereses de los países latinoamericanos que se encuentran en una mejor posición relativa de desarrollo económico. El hecho de que en un determinado momento se excluya de los beneficios del SGP a determinados productos y países, no implica, necesariamente, que sean otros países en desarrollo los que se beneficien de ese desplazamiento.

En su lugar, sin embargo, puede ocurrir que sean los productores nacionales del país otorgante o abastecedores de países desarrollados, los que finalmente se favorezcan del desplazamiento al que se hace referencia. Por lo anterior, resulta a todas luces necesario que se frenen las medidas restrictivas que se aplican al amparo de este concepto de "graduación", ya que de no ser así, se está llevando a cabo una labor de neutralización y de casi anulación del sentido mismo del Sistema General de Preferencias.

En cuanto al Sistema General de Preferencias se refiere, éste en un principio había sido concebido como un programa no recíproco y no condicional de preferencias arancelarias para países en desarrollo, sin embargo, ahora ha sido transformado por Estados Unidos en un instrumento de negociación para promover sus objetivos comerciales y obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios.

Aunque la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CONUCYD) concibe al SGP como un programa libre de requerimientos de reciprocidad y de discriminación entre los países beneficiarios en desarrollo, Estados Unidos y los otros países desarrollados han impuesto varios límites al esquema de preferencias, con el fin de proteger sus economías e impulsar a los países en desarrollo a que asuman gradualmente ciertos compromisos internacionales.

Los beneficios que los países de América Latina y el Caribe pueden derivar del SGP son limitados, pues dicho esquema excluye de su cobertura varias categorías importantes de productos de interés para esos países. Y cada vez es más reducido el número de productos provenientes de la región que entran al mercado norteamericano bajo el SGP.

Respecto al caso de México, resulta de gran preocupación la amenaza que representa la nueva ley comercial de 1988, al intentar excluirlo del SGP, pues el esquema de preferencias se ha convertido en un instrumento vital para nuestro país, ya que por medio de este ingresan al mercado estadounidense aproximadamente 1,303 productos libres de arancel, lo que da a los empresarios mexicanos un gran margen de competitividad frente a los demás exportadores que concurren a Estados Unidos.

Por tal motivo si Estados Unidos decidiera excluir a México del SGP, esto tendría consecuencias sumamente graves para nuestro país, ya que el 70 por ciento de sus exportaciones se derivan al mercado norteamericano, por lo que su comercio perdería un alto porcentaje de su participación con los demás países industrializados que concurren con sus productos a ese país.

En ese contexto, el principal problema que existe en torno al SGP es que éste es unilateral y no permite un mayor grado de negociación, pues nadie puede obligar a Estados Unidos, o a cual-

quier otro país industrializado, a que otorgue preferencias arancelarias a los países latinoamericanos y otros países en desarrollo. Además, los países industrializados, especialmente Estados Unidos, quieren utilizar al GGP para ciertos fines políticos y económicos.

Asimismo, podemos concluir que si bien las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos tienen una especial significación y aunque ese país ha disminuido su importancia como socio comercial para América Latina, Estados Unidos continúa siendo el principal mercado para las exportaciones de la región y suministra una buena parte de sus importaciones. Además, es evidente que durante la última década se ha producido, como ya mencionamos, un fuerte incremento del proteccionismo en Estados Unidos, adquiriendo la política comercial estadounidense un carácter contrario a su supuesta política de " libre comercio".

De tal suerte, los países latinoamericanos se han visto particularmente afectados por la nueva tendencia proteccionista de la política comercial estadounidense, pues casi la mitad de las exportaciones de la región, especialmente las de acero y textiles, se enfrentan a un tipo determinado de restricción, ya que son uno de los blancos principales de las leyes de alivio comercial de Estados Unidos. La situación es grave para América Latina puesto que las exportaciones que dirigen a ese país representan alrededor de un tercio

de su monto total.

Desafortunadamente es poco probable que dicha situación se mejore en el corto plazo, pues en la medida en que aumente la tensión en el seno del gobierno estadounidense en torno a los asuntos comerciales, aumentarán las presiones proteccionistas.

Por otra parte, la legislación comercial estadounidense se tiene como efecto inmediato no sólo dificultar el acceso de las exportaciones latinoamericanas al mercado de Estados Unidos, sino también condicionar tal acceso a un mayor grado de compatibilidad de sus políticas nacionales de desarrollo a los intereses de dicho país.

Lo preocupante de esta situación es que el incremento del proteccionismo en Estados Unidos se presenta en una coyuntura particularmente crítica para América Latina, en una perspectiva de corto y mediano plazo, en la que el incremento de los ingresos por exportaciones es indispensable para el financiamiento del desarrollo. En el largo plazo, la autonomía en los sectores de servicios y tecnología, así como los flujos de inversiones, pueden estimarse críticos para la orientación del desarrollo a niveles nacional y regional. Es evidente que en ambas esferas las implicaciones del nuevo proteccionismo son determinantes.

Así bien, los países en general, y en particular los países latinoamericanos que comerciaron con Estados Unidos, se en-

cuentran ahora ante un régimen de regulación comercial muy severo, en el que ese país continúa siendo el principal arquitecto de la estructura legal que rige el comercio internacional.

Esto ocasionará que el acceso de los países latinoamericanos al mercado estadounidense se vea cada vez más restringido y sea condicionado al otorgamiento de concesiones comerciales. Asimismo, las presiones proteccionistas originadas por el déficit comercial y el consiguiente endurecimiento de la política comercial internacional de Estados Unidos no desaparecerán mientras no se aborden de manera sistemática e interrelacionada las causas fundamentales del deterioro de la posición comercial estadounidense.

Cabe destacar que el proteccionismo estadounidense también tiene graves implicaciones sobre la deuda externa que padecen los países latinoamericanos, pues las medidas proteccionistas lejos de reducir su impacto agravan aún más dicho problema. Esto representa una gran preocupación para América Latina, puesto que sus exportaciones significan una fuente importante de ingresos para el fortalecimiento de sus economías, ya que los recursos que se obtienen de las ventas al exterior son canalizados para pagar el servicio de su deuda, cuyos montos representan el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social de los países de la región.

En términos concretos, podemos decir que el nuevo proteccionismo estadounidense afecta considerablemente las economías de los países latinoamericanos al reducir sus exportaciones, especialmente las de manufacturas, y agudiza los problemas económicos y sociales de Estados cuya crisis económica es endémica y su situación política inestable.

El proteccionismo como medida económica es también un factor que lesiona la soberanía de los países latinoamericanos, pues Estados Unidos lo utiliza en muchas ocasiones como punta de lanza de políticas intervencionistas. Además, dicho proteccionismo presenta serios riesgos para una América Latina más libre y democrática, ya que impide que se desenvuelvan economías sanas que, sobre todo, cuenten con recursos económicos que permitan combatir la crisis económica, actualmente insuperable y asimismo, atenúe los riesgos políticos que la pobreza generalizada y la marginación agravan.

Lo que más amenaza el futuro de las exportaciones que se dirigen a Estados Unidos, especialmente provenientes de Brasil, Venezuela y México, es el hecho de que los procedimientos compensatorios y antidumping y otras medidas restrictivas, seguirán proliferando a medida que aumente la tendencia proteccionista en Estados Unidos, ya que representan la salida legal a la que la industria norteamericana puede recurrir en la defensa de sus intereses.

En consecuencia, al agudizarse la crisis por los innumerales factores que la provocan, entre ellos el proteccionismo, su principal manifestación en el ámbito laboral es un incremento considerable de la tasa de desempleo y un aumento desproporcionado en los niveles de pobreza y marginación. En efecto, el incremento de la política proteccionista de Estados Unidos resulta ser un elemento más que influye negativamente en la crisis económica, política y social que padecen los países de América Latina y el Caribe.

No obstante, aunque los países latinoamericanos han unido sus esfuerzos para realizar una serie de acciones que permitan promover sus intereses y enfrentar eficazmente el proteccionismo estadounidense, éstas no han sido suficientes, pues las medidas proteccionistas en lugar de disminuir siguen en aumento.

A continuación se sugieren algunas líneas de acción para reforzar las ya emprendidas por los países de la región latinoamericana y caribeña:

a) Es necesario en primer lugar, que los países latinoamericanos adquieran un mayor conocimiento del proceco de decisiones de Estados Unidos, así como una evaluación realista de la posición negociadora de la región.

b) América Latina debe organizarse para negociar con Estados Unidos, a través de organismos internacionales, a saber, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON) de la Organización de los Estados

Americanos (OEA), El Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAEM), y el Consejo Latinoamericano Económico y Social (CIES).

c) La región debe conocer mejor la lógica negociadora de Estados Unidos y pedir que se incluyan en las negociaciones que realiza con ese país los temas comerciales que interesan a la región. Muchos de ellos son de interés para dicho país y deben ser negociados en lugar de hacer concesiones unilaterales. Un ejemplo son las rebajas arancelarias establecidas en forma unilateral por países de América Latina, sin intentar reciprocidad alguna. También puede discutirse la definición de un concepto menos restrictivo sobre "prácticas desleales" de comercio, cuestión que constituye una noción central de las disposiciones legales de Estados Unidos.

d) Los responsables latinoamericanos de las finanzas internacionales deberían participar en las negociaciones comerciales de América Latina. Es esencial establecer formas operativas de vinculación entre comercio y deuda.

e) Es necesario identificar potenciales aliados dentro de Estados Unidos y configurar coaliciones con ellos para defender casos de interés común.³²¹

Asimismo, se sugiere que las acciones que los países de la región deberían emprender para contrarrestar el proteccionismo estadounidense, deban incluir entre otros los siguientes criterios:

1. Los criterios de demostración de perjuicio en los casos de cláusulas de salvaguardia, que se aplican a ciertos países,

321. Bitar, Sergio, " Impacto sobre América Latina de la política...",
Op. Cit. p. 62.

deben ser generalizados a todos los casos de derechos compensatorios sin ningún tipo de discriminación;

2. Debe eliminarse la doble penalización de productos; es decir, que los casos que tengan algún tipo de restricción no deben ser sometidos a investigaciones antidumping o compensatorias, puesto que no pueden crear distorsiones en el mercado;

3.- En los casos en que una industria local reciba algún tipo de incentivo fiscal como subsidio para darle mejor competencia no puede estar a la vez en condiciones de solicitar una investigación para conseguir adicionalmente una respuesta no arancelaria;

4. Deben limitarse las reclamaciones no justificadas de daños. En muchas ocasiones la simple iniciación de casos que no cuentan con una justificación suficiente, ocasiona serios perjuicios.

Por último, conviene subrayar que si bien la continuidad del desequilibrio comercial norteamericano constituye una fuente de expansión de la demanda externa para las economías de la región, su agravamiento en el futuro probablemente alentará presiones proteccionistas de diverso tipo que obstaculizarán la colocación de las exportaciones regionales, particularmente las provenientes de los países latinoamericanos que han desplegado un mayor activismo y penetración del mercado norteamericano. Aún más, el agravamiento de las presiones proteccionistas en Estados Unidos y su influencia creciente en la formulación de políticas, podrá conducir a un serio deterioro del sistema de comercio internacional, agra-

vando el ya precario contexto externo en el que se desenvuelven las economías de América Latina.

Para América Latina, en resumen, la creciente vulnerabilidad externa que quedó claramente de manifiesto durante la primera mitad de la década de los ochentas se hace aún más significativa como consecuencia de los profundos desequilibrios prevaletes en la economía norteamericana e internacional.

En este sentido, podemos decir que en el corto plazo no habrá cambios importantes respecto a la actual legislación norteamericana, por lo que en los próximos años los países de América Latina y el Caribe se enfrentarán a una actitud proteccionista más sólida de parte de su principal socio comercial. Por consiguiente, las crecientes posibilidades de un acceso restringido al mercado de Estados Unidos para América Latina invita a los países de la región a realizar intensos esfuerzos para defender sus intereses, mediante acciones más firmes y eficaces, basadas en un conocimiento profundo de las instituciones y de los funcionarios involucrados en la política comercial, así como de las tácticas que se deben aplicar en cada conflicto comercial.

Asimismo, estos esfuerzos podrían comprender un asesoramiento jurídico y de consultores y una representación de más amplio alcance. Dados los gastos involucrados en una estrategia semejante, podrían explorarse modalidades para compartir gastos entre países latinoamericanos. Además, se deberían examinar las

acciones colectivas que podrían utilizarse para influir en favor de los países latinoamericanos, las acciones del Congreso y el Ejecutivo norteamericanos.

De la misma manera conviene destacar que a pesar del deterioro relativo en la posición de Estados Unidos en la economía internacional y de los cambios y diversificación de las relaciones económicas externas de América Latina, Estados Unidos continuará siendo un interlocutor económicamente decisivo para la región. Así mismo, el creciente escepticismo prevaleciente en América Latina con respecto a los conceptos de "cooperación hemisférica", "comunidad de intereses" y "relación especial", demandará el conocimiento de la evolución de la economía estadounidense y de las estrategias adoptadas por los gobiernos norteamericanos como un medio para fortalecer la capacidad negociadora de la región. Por último, la identificación de intereses comunes por parte de los distintos países latinoamericanos, sin duda podrá estimular en el futuro una acción concertada que mejore las posibilidades de obtener resultados más favorables a los intereses nacionales y regionales.

BIBLIOGRAFIA

A. Libros.

1. A. Emmanuel; El intercambio desigual, ensayo sobre los antagonismos en las relaciones económicas internacionales, Ed. Siglo XXI, México, 1980, 472 p.
2. Bitar, Sergio; "La industrialización de América Latina y las relaciones de Europa", en EURAL, la vulnerabilidad externa de América Latina y Europa Occidental, Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires, 1985.
3. Cándano Fierro, Diego; "La influencia del proteccionismo y la estructura doméstica del mercado sobre el margen de ganancia de la industria manufacturera en México 1970-1980", en El comercio exterior de México, Ed. Siglo XXI, México, Tomo I, 1982.
4. Cardoso E. y Faletto; Dependencia y desarrollo en América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 1971.
5. Cavazos Lerma, Manuel; "Evolución del proteccionismo en México", en El comercio exterior de México, Ed. Siglo XXI, México, Tomo I, 1982.
6. Chalcholiades, Miltiades; Economía Internacional, Ed. Mac-Graw Hill, México, 1981.
7. Ellsworth P.T. y Leith Clark J.; Comercio Internacional, Ed. Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México, 1972.

8. Molina, Isabel; "La renovación del Sistema Generalizado de preferencias arancelarias y sus implicaciones para México", en García y Griego, Manuel y Vega, Gustavo; México-Estados Unidos 1984, Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, 1985.
9. Rodríguez, Octavio; La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Ed. Siglo XXI, México, 1982.
10. Secretaría de Comercio; "Las negociaciones de México en el AGAAC", en Comercio exterior de México, Ed. Siglo XXI, México, Tomo II, 1982.
11. SELA; Las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos 1982-1983, Ed. Siglo XXI, México, 1984.
12. Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro; El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica, Ed. Siglo XXI, México, 1970.
13. Tamames, Ramón; Estructura económica internacional, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
14. Tello, Carlos y Reynolds, C; Las relaciones México-Estados Unidos, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
15. Torres Gaytán, R.; Teoría del comercio internacional. Ed. Siglo XXI, México, 1972.
16. Vega Cánovas, Gustavo; "Comercio y política en Estados Unidos: librecomercio versus proteccionismo desde la Segunda Guerra Mundial"; en García, Manuel; México-Estados Unidos 1984, Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, México, 1985.

17. Vega Cánovas Gustavo: " El entendimiento sobre subsidios e impuestos compensatorios entre México y Estados Unidos, implicaciones económicas y políticas", en Székely, Gabriel; México- Estados Unidos, Colegio de México, México, 1986.
18. Vega Cánovas, Gustavo; " Las exportaciones mexicanas y el neoproteccionismo norteamericano"; en García, Manuel; México- Estados Unidos 1982, Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México, 1982.
19. Violante Norlock, Alejandro; " Ley sobre acuerdos comerciales de 1979", Comercio Exterior, Ed. Siglo XXI, México, 1982.

B. Artículos.

Revistas:

1. A. Lawrence y Cooney Stephen, " Regresa el proteccionismo", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 44, 30 de enero de 1985, p.p. 48-56.
2. Balassa Bela, " El proteccionismo: una visión menos pesimista", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 44, 30 de enero de 1985, p.p. 57-64.
3. Balassa Bela, " The New Protectionism: an evaluation an proposals for reform", Balwin Robert, Protectionist pressures in the United States, in International Organizations, Washington, D.C., Vol. 4, Núm. 35, 1985, p.p. 105-138.
4. Bitar, Sergio, " El impacto sobre América Latina de la política económica de Estados Unidos", América Latina: la agenda económica, CIDE, México, No. 16, 2o. Semestre de 1984, p.p. 53-69.
5. Bouzas, Roberto, " Las políticas comerciales, financieras y de inversión de Estados Unidos hacia América Latina: desde la alianza para el progreso hasta la iniciativa para la Cuenca del Caribe", las relaciones interamericanas: crisis y perspectivas, CIDE México, No. 17, 2o. Semestre 1986, p.p. 51-77.
6. Bouzas, Roberto, " La política económica del gobierno republicano: contenidos, obstáculos y perspectivas"; la administración Reagan y los límites de la hegemonía norteamericana, CIDE, México, No. 9, 1er. Semestre 1981, p.p. 59-93.

7. Bouzas, Roberto, " La política económica norteamericana en 1983-1984 y América Latina: un alto potencial de conflicto e inestabilidad", América Latina- Estados Unidos: la agenda económica, CIDE, México, No. 16, 2o. Semestre 1984, p.p.17-53.
8. CEPAL, " América Latina: opciones para eliminar la pobreza", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 37, Núm.2, febrero de 1987, p.p. 139-146.
9. CEPAL, " Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta", CEPAL, México, No. 7, 1985, p.p. 121-138.
10. Corbet, Hugh, " El nuevo proteccionismo", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 44, 30 de enero de 1985, p.p. 42-48.
11. Chimal Torres, María Elena y Azo Solís, Miguel Angel, " Nueva Ley de Comercio de Estados Unidos. Efectos en las relaciones con México", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 39, No. 6, junio de 1989, p.p.490-497.
12. Del Castillo, Gustavo, " El proteccionismo estadounidense en la era de Reagan", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 37, No. 11, noviembre 1987, p.p. 930-947.
13. De Mateo, Fernando y Gitli, Eduardo, " Proteccionismo y ajuste estructural. Reflexiones en ocasión del XX aniversario de la UNCTAD", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 36, Núm. 2, febrero de 1986, p.p. 139-152.

14. De Paiva, Abreu Marcelo y Fritsch Winston, " El concepto de graduación en los países en desarrollo", América Latina- Estados Unidos: la agenda económica, CIDE, México, No. 16, 2o. Semestre 1984, p.p. 131-159.
15. Feldstein, Martín, " El déficit comercial de Estados Unidos", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 79, julio de 1987, p.p. 42-48.
16. Félix, Rohatyn y L. Weidenbaum Murray, " La economía estadounidense", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 84, noviembre de 1987, p.p.3-22.
17. Gómez, Ortega F. Armando, " El sistema antidumping mexicano: Factor crítico de la apertura comercial", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 39, No. 3, marzo de 1989, p.p. 206-215.
18. González, Aréchiga, Bernardo, " Proteccionismo en Estados Unidos y maquiladoras en México", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 37, No. 11, noviembre de 1987, p.p. 907-915.
19. González, Norberto, " Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1987", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 38, No. 2, p.p. 108-133.
20. H. Anderson, Gerald y F. Humpage Owen, " El nuevo proteccionismo", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No.7, 15 de julio de 1983, p.p. 34-42.

21. Iglesias, Enrique, " Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1984", CEPAL, Santiago, 20 de diciembre de 1984, p.p. 58-67.
22. Kissinger, Henry, " La alternativa: proteccionismo o libre cambio", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 44, 30 de enero de 1985, p.p. 56-57.
23. Laishley, Roy, " El nuevo proteccionismo del Norte", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No.7, 15 de julio de 1983, p.p. 57-64.
24. " Ley de Comercio Exterior de 1974 de Estados Unidos", Comercio Exterior, México, Vol. 25, No. 5, mayo de 1975, p.p.450-464.
25. Leslie Alan Glick y Moctezuma Barragán, Javier, " Aspectos Jurídicos del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos y sus efectos para México", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 31. No. 10, octubre 1981, p.p. 1119-1134.
26. Muñoz, Herald, " La política latinoamericana de la administración Reagan: una interpretación crítica", las relaciones latinoamericanas: crisis y perspectivas, Estados Unidos perspectivas latinoamericanas, CIDE, México, No. 17, 2o. Semestre de 1986, p.p. 77-89.
27. Pellicer, Olga, " Consideraciones acerca de la política comercial de Estados Unidos y México", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 30, No. 10, octubre de 1980, p.p. 1114-1135.

28. Peñaloza, Tomás, " La cuota de importación como barrera comercial", " restricciones de Estados Unidos", " Comercio exterior: estímulos y remoción de obstáculos, Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 27, No. 4, abril de 1977, p.p. 414-476.
29. Peterson, G., " A la mañana siguiente", Nexos, México, No. 127, julio de 1988, p.p. 34-47.
30. Rodríguez, Mendoza, Miguel, " América Latina y la política comercial de Estados Unidos", en América Latina- Estados Unidos: la agenda económica, CIDE, México, No. 16, 2o. Semestre de 1984, p.p. 69-104.
31. Rodríguez, Octavio, " Teoría del subdesarrollo de la CEPAL", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol.32, No. 12, p.p. 1138-1151.
32. Rosenthal, Gert, " Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1988", Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 39, No. 2, febrero de 1989, p.p. 129-144.
33. S.A.B. Page, " Consecuencias para Europa del nuevo proteccionismo", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 7, 15 de julio de 1983, p.p. 46-57.
34. Schneider, Willian, " Nueva configuración de la política estadounidense", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 86, enero de 1988, p.p. 3-12.

35. Silk, Leonard, "Proteccionismo versus libre comercio", Contextos, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, No. 7, 15 de julio de 1983, p.p. 42-44.
36. Van Klaveren, Alberto, "La crisis de la hegemonía norteamericana y sus repercusiones en América Latina: antecedentes y proyecciones futuras", economía y política económica de la crisis norteamericana, CIDE, México, No. 8, 2o. Semestre de 1980, p.p. 105-131.
37. Vega Cánovas, Gustavo, "Comercio bilateral sin redes protectoras" México-Estados Unidos: balance de una revista, Nexos, México, No. 143, noviembre de 1989, p.p. 25-47.

Periódicos:

1. Art. Pine, " U.S. Israel accord in trade services could be a model in future GATT talks", The Wall Street Journal, Washington, D.C., October 12, 1984, p. 27.
2. Crutsninger, Martín, " U.S. Increases Imports, Trade Deficit Up. 28.5%", The News, México, Vol. XXXIX, No. 45, 17 de agosto de 1988, p. 12.
3. " El déficit comercial de Estados Unidos", El Financiero, México, 18 de octubre de 1989, p. 5.
4. Max Destler, " La Ley Comercial de Estados Unidos no afecta mucho a los países latinoamericanos", Uno más Uno, México, 9 de agosto de 1988, p. 23.
5. Propuesta de la CEPAL, " Reducción de intereses vía para disminuir la deuda latinoamericana", La Jornada, México, 4 de febrero de 1986.
6. Reuter y E. F., " Vetó Ronald Reagan el proyecto de la nueva Ley de Comercio", La Jornada, México, 25 de mayo de 1988, p. 30.
7. Stuart Averbach, " Ronald Reagan approves trade bill", Washington Post, Washington, D.C., August 24, 1988, p.p. 1-2.
8. Sierra, Valencia, Griselda, " Pretende Estados Unidos excluir a México del SGP", Uno más Uno, México, 10 de octubre de 1989, p. 15.
9. " Sección financiera", Excelsior, desde 1982 a la fecha.

Documentos.

1. CEPAL, El proteccionismo de los países industrializados, estrategias regionales de negociación y defensa, Buenos Aires, 30 de abril de 1986.
2. CEPAL, La evolución reciente de América Latina y el Caribe, LC/L: 492 (CEG.15), Buenos Aires, 30 de enero de 1989.
3. CIES/ Resolución 179, XV Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, Nueva York, 1980.
4. Informe XIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 17 -18 de septiembre de 1987.
5. Informe de la XIII Reunión Ministerial del Grupo de los 77, Nueva York, 26-28 septiembre de 1989.
6. " Informe sobre la situación de las principales iniciativas de ley que han sido presentadas al Congreso de Estados Unidos durante su segundo periodo de sesiones hasta el 9 de septiembre de 1988, Washington, D.C., septiembre de 1988.
7. " Los efectos de los problemas del servicio de la deuda de los países en desarrollo sobre el comercio de Estados Unidos", Informe de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos 1986, Washington D.C., 19 de marzo de 1986.
8. OEA-CIES, Informe de la XVII Reunión Extraordinaria de la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), sobre la nueva Ley de Comercio de Estados Unidos 1988, Washington, D.C., 6 de mayo de 1988.

9. Oficina de Comercio de Estados Unidos, "Déficit Comercial", Washington D.C., Informe Mensual, abril de 1987.
10. Oficina del Congreso de Estados Unidos, Informe de la Política Comercial y las Negociaciones del AGAAC, Washington, D.C., 1986.
11. Oficina de Comercio de Estados Unidos, "La crisis competitiva de América Latina - confrontación de la nueva realidad" Informe del Consejo sobre competitividad, Washington, D.C., abril de 1987.
12. Oficina del Representante para las negociaciones comerciales de Estados Unidos, "Ley de Acuerdos Comerciales de 1979" Washington D.C., 96 Congreso, julio de 1979.
13. Oficina del Congreso de Estados Unidos, "Texto de la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos de 1971", Washington, D.C., 1975.
14. SELA, "Aspectos de las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos", Caracas, SP/VI/DT/No. 9, VI Reunión del Consejo Latinoamericano, 1980.
15. SELA, América Latina y el Proteccionismo en Estados Unidos: el caso del acero, Caracas, SP/CL/XII.0/DT, No. 8, 11 de abril de 1986.
16. SELA, América Latina- Estados Unidos. Evolución en las relaciones económicas 1984-1985, Caracas, SP/CL/XI.0/DT, No. 9, 13 de agosto de 1985.
17. SELA, América Latina en la economía mundial, problemas y perspectivas, Caracas, SP/CL/XII.0/DT, No. 5, septiembre de 1986.

18. SELA, América Latina hacia un enfoque en las relaciones económicas con Estados Unidos, Caracas, SP/RC/AL-E.U./DT/No. 1, 1987.
19. SELA, El debate sobre la política comercial en Estados Unidos, sus causas y consecuencias para América Latina, Caracas, SP/CL/XIII.O/DT, No. 7, agosto de 1987.
20. SELA, Estudios de casos de disputas comerciales entre Estados Unidos y América Latina, Caracas, SP/CL/XIII.O/DT, No. 5, 1987.
21. SELA, Informe de la Reunión de Consulta de Alto Nivel sobre las relaciones económicas entre América Latina y Estados Unidos, Caracas, SP/CL/VIII.O/DT, No. 3, febrero de 1982.
22. SELA, La evolución de la economía internacional, la UNCTAD, y la plataforma de Buenos Aires, Caracas, SP/CL/X.O/DT., No. 16, septiembre de 1984.
23. SELA, Las consecuencias sociales y políticas del endeudamiento externo de América Latina y el Caribe, Caracas, SP/CL/XIV.O/DT, No. 4, mayo de 1988.
24. SELA, La política económica de Estados Unidos y su impacto en América Latina, Caracas, SP/CL/X.O/DT, No. 10, 1984.
25. SELA, Las relaciones económicas de América Latina con Estados Unidos 1982-1983, Caracas, SP/IX/DT, No. 4/Corr. 1, 1983.
26. SELA, Política comercial y proteccionismo de Estados Unidos, Caracas, SP/CL/XII.O/DT, No. 10, julio de 1986.

27. SELA, Política comercial de Estados Unidos, sus causas y consecuencias para América Latina, Caracas, SP/CL/XIII.07/DT, No. 7, agosto de 1987.
28. SELA, Proteccionismo de Estados Unidos, Caracas, SP/CL/XIV/DT, No. 12, octubre de 1986.
29. SELA, VI UNCTAD, Proteccionismo, examen de los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Caracas, 1984.
30. " Texto del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC), en Trimestre Económico, México, No. 186, Vol. XLII, abril-junio de 1980.
31. " The United States Trade and Tariff Act of 1984" Washington, D.C., 5 de octubre de 1984.
32. UNCTAD, "Proteccionismo y ajuste estructural, las investigaciones compensatorias en la práctica", Nueva York, TD/B/979, 20 de enero de 1985.
33. UNCTAD, Proteccionismo y ajuste estructural, XXVI sesión de trabajo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York, TD/B/1500, octubre de 1989.

Diccionarios.

1. Hanson, J. L., Dictionary of economics and commerce, Ed. Macdonald and Evans, Washington, D.C., 1977.
2. Harold W. Sloan y Arnold Zurcher, Dictionary of economics, 4a. edición, Barnes and Noble, INC., Nueva York, 1961.
3. Hernández Vela, S., Edmundo, Diccionario de política internacional, tercera edición, Ed. Porrúa, México, 1988.
4. Osmañoczyk, Edmund Jan, Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.