Comercio Exterior, vol. 37, núm. 11,
México, noviembre de 1987, pp. 887-895

El proteccionismo estadounidense en la era de Reagan

*Gustavo del Castillo**

¡Ay, viejo, no entiendo! ¿Qué es esto de tarifas y barreras no arancelarias? Alcabalas, dijo el rey. . .

En abril de 1987 la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos aprobó la propuesta de ley H.R.3 (Trade and International Economic Policy Reform Act of 1987), que fue el primer intento en este año para elaborar una nueva ley de comercio. Hacia fines de junio el campo de batalla se trasladó al Senado, en donde el 22 de julio se aprobó la propuesta de ley S.1420, después de discutir nueve propuestas de reforma a la política comercial presentadas por igual número de comités del Senado. Desde agosto, un comité conjunto de ambas cámaras analiza las diferencias entre las versiones H.R.3 y S.1420 a fin de proponer una nueva ley de comercio. Muchos comentaristas estadounidenses están de acuerdo en que tal proyecto finalmente se aprobará y llegará a manos del presidente Reagan antes de finalizar el año. Su contenido es una incógnita y de él depende que el Presidente firme o vete la ley.

Este trabajo se anticipa mucho al contenido final del proyecto y sienta las bases para explicar algunos factores que aparecerán en la nueva legislación. Como una de las características esenciales de ambas propuestas de ley es el proteccionismo, conviene analizar éste en primer término. Posteriormente se estudiarán los distintos elementos de la política comercial, así como sus efectos en las relaciones comerciales con México.

*Profesor e investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

El nuevo proteccionismo

Al estudiar el actual proteccionismo estadounidense hay que considerar por lo menos dos elementos clave. El primero consiste en las relaciones comerciales de Estados Unidos con el resto del mundo, en las que destaca que Japón y otros países de la llamada cuenca del Pacífico son responsables del déficit comercial estadounidense. Como consecuencia, también se sostiene que esos países han contribuido a crear la atmósfera proteccionista que prevalece en Washington.

El segundo elemento corresponde a las relaciones políticas entre el Ejecutivo y el Congreso de Estados Unidos, que desde la aprobación de la Ley de Comercio de 1979 han tendido a reducir la discrecionalidad del Presidente para determinar la política comercial. En la actualidad se ha agudizado este conflicto porque los demócratas controlan ambas cámaras, mientras que el Ejecutivo está en manos de un republicano debilitado por la cercanía del fin de su segundo período en la Casa Blanca, por su política (o falta de una política coherente) en el Medio Oriente y por las acciones de algunos miembros de su gobierno respecto de Nicaragua.

Además de lo anterior, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso existe preocupación sobre la necesidad de efectuar una reconversión industrial que debería ser el motor que impulse al país hacia el siglo XXI.

El comercio exterior desde la óptica del Congreso

En la introducción al proyecto de ley de la Cámara de Representantes se afirma: "Esta propuesta reforzaría las acciones de Estados Unidos contra una serie de barreras y deformaciones al comercio que le impiden un mayor acceso a los mercados internacionales".[1]

Por su lado, en la propuesta que presentó el Comité de Finanzas del Senado (S. 490), tal vez la más importante de las propuestas de esa Cámara, se expresa lo siguiente:

"El Comité considera que la Ronda de Tokio (1974-1979) y las acciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo para poner en vigor los acuerdos de Tokio no han mejorado el nivel de vida de los estadounidenses, tal como era su intención."[2]

En esas afirmaciones aparecen tres de las preocupaciones principales respecto al comercio exterior de Estados Unidos y al papel de éste en la economía. El comercio libre, sin barreras (negociadas en un acuerdo multilateral), posibilitaría un incremento en la exportación de productos, lo cual elevaría el nivel de vida. Desafortunadamente, la teoría no se aviene a la realidad. La verdadera situación de su comercio exterior es tan distinta, que los propios estadounidenses discuten sobre la necesidad de una "reconversión industrial" y admiten la falta de competitividad de muchos de su productos en los mercados internacionales.

En este sentido, y de acuerdo con las ideas con que se trabaja en Washington, el "proteccionismo" que se debate en las propuestas de ley responde —a mi juicio— a tres factores:

1) Las dificultades de la industria para exportar los productos en los que sin duda es competitiva, dificultades que denominan "prácticas desleales".

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

3) Considerando la reglamentación y los lentos y difíciles procedimientos del GATT 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 GATT.

Por el momento, sin embargo, conviene analizar brevemente el comportamiento del comercio exterior estadounidense en los últimos años. En primer término, es importante observar la rapidez con que crece el déficit comercial, así como la composición de los productos que lo determinan. Durante el gobierno de Reagan, el déficit ha aumentado de 40 000 millones de dólares en 1981 a 169 000 millones en 1986.[3] Por un lado, las exportaciones crecieron muy poco en el último decenio y se han reducido en los últimos cinco años. En 1986 llegaron a 216 000 millones, mientras en 1981 fueron de 223 000 millones de dólares.[4] Al mismo tiempo, también cambió la naturaleza de la importaciones. Si en los setenta el déficit comercial se debió a las importaciones de petróleo, ahora se debe a productos manufacturados y agrícolas.[5]

Esta situación ha impuesto dos líneas de acción en la política estadounidense de comercio exterior: la primera, reducir el déficit comercial; la segunda, aumentar la competitividad de la industria mediante una supuesta reindustrialización. La estrategia tendiente a resolver la cuestión del déficit implica la negociación, ya sea multilateralmente —como la nueva Ronda de Punta del Este—, o por medio de negociaciones bilaterales, como las que se realizan actualmente con México, y que antes de fin de año se deberán concretar en un acuerdo. Esta estrategia debe conducir a aumentar las exportaciones estadounidenses, asegurando que el comercio mundial se basa en un sistema de "competencia justa". La segunda línea se resuelve en función del tiempo que lleve cambiar el panorama productivo de la industria estadounidense, que puede ganarse con medidas proteccionistas, entre otras acciones.

El análisis de los orígenes del deterioro de la posición de supremacía de las exportaciones de Estados Unidos está fuera de los propósitos de este trabajo. Aun así, para conocer los propósitos de la política comercial de ese país, es necesario hacer una breve síntesis de las condiciones del comercio mundial contemporáneo.

En el informe que acompaña a la propuesta de ley de la Cámara de Representantes se dice:

"Cuanto más grande sea la deuda externa, tanto más difícil será que Estados Unidos la pague mediante futuros superávit comerciales. Una deuda de 500 000 millones de dólares hacia 1990 (cifra calculada por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York) significa que Estados Unidos tendrá que mantener un superávit comercial de alrededor de 40 000 millones de dólares sólo para pagar los intereses de nuestra deuda externa y evitar que empeore aún más nuestro déficit en cuenta corriente."[6]

Por su parte, en el informe del Comité de Finanzas del Senado se afirma:

"A pesar de las cuantiosas importaciones de Estados Unidos, la economía mundial no está duplicando los incrementos del comercio que se registraron en décadas anteriores. La recuperación mundial de 1982 a 1986 es la cuarta desde 1958. Sin embargo, los crecimientos del volumen del comercio y del PIB real mundiales desde 1982 han sido los más débiles de los cuatro períodos de recuperación mencionados, según el GATT."[7]

En otras palabras, los productos estadounidenses, además de tener que competir con los de países cuya competitividad es muy elevada, lo tienen que hacer en un mercado mundial que ha experimentado una reciente contracción. Al respecto el GATT dice que:

"El comercio mundial de manufacturas, cuyo crecimiento ha sido por tradición el más rápido de las tres principales categorías del producto, aumentó en 1986 sólo 3%, frente a 5.5% en 1985.

1. Committee on Ways and Means, *Trade and International Economic Policy. Reform Act of 1987* (H.R.3), U.S. Government Printing Office, Washingotn, 1987, p. 2.
2. Committee on Finance, *Omnibus Trade Act of 1987. Report* (S.1420), U.S. Government Printing Office, Washington, 1987.
3. *Ibid.*, pp. 2-3.
4. *Ibid.*, p. 3.
5. *Ibid.*, p. 3.
6. Committee on Ways and Means, *op. cit.*, p. 5.
7. Committee on Finance, *op. cit.*, p. 3.

CUADRO 1

Participación del sector manufacturero en la economía de Estados Unidos (Porcentajes)

	En la producción	*En la inversión*	*En el PNB*[1]
1950	24.5	–	29.2
1960	23.3	25.8	28.4
1965	25.5	23.8	28.6
1970	24.0	23.5	25.4
1973	25.9	22.2	24.5
1975	23.5	22.5	23.1
1979	24.8	23.2	23.3
1980	23.7	23.9	22.1
1981	23.7	24.6	21.9
1982	22.9	–	20.7

1. En dólares corrientes.
Fuente: Robert Z. Lawrence, "Changes in U.S. Industrial Infrastructure: The Role fo Global Forces, Secular Trends, and Transitory Cycles", en Robert Baldwing y J. Richardson (eds.), *International Trade and Finance*, Little Brown and Co., Boston, 1986, p. 6.

Sin contar los años recesivos de 1958, 1975 y 1982, el comercio de manufacturas de 1986 fue el peor de las tres décadas."[8]

Más específicamente, y en términos de la situación de la economía estadounidense, vale hacer una doble observación con respecto a la producción industrial y a la relación entre este sector y el intercambio comercial internacional. Robert Lawrence escribe que:

"Por primera vez en la historia de la posguerra el empleo en la industria manufacturera de Estados Unidos ha disminuido tres años consecutivos. La baja de 10.4% de 1979 a 1986 en la cantidad de empleados manufactureros es la más pronunciada desde que la economía de guerra paralizó esas actividades de 1943 a 1946. La actual depresión también es inusitada, pues el comercio internacional ha contribuido de modo importante: por lo general, el volumen de bienes manufacturados importados se desploma cuando hay recesión; sin embargo, de 1980 a 1982 se elevó 8.3%. Asimismo, las exportaciones de manufacturas estadounidenses reflejan casi siempre el crecimiento de los mercados exteriores de exportación; no obstante, a pesar del aumento de 5.3% en estos mercados registrado de 1980 a 1982, el volumen de las exportaciones manufactureras de Estados Unidos cayó 17.5%."[9]

Aun así, la disminución en el empleo manufacturero no es el único indicador de la situación de este sector. Hay otros que ofrecen una imagen más clara de lo sucedido en los últimos 30 años (véase el cuadro 1).

Puede apreciarse que si bien ha bajado la contribución de este sector en la producción, el descenso de los últimos 30 años ha sido muy pequeño. El capital invertido varía poco y la participación en el PNB, aunque ha decaído 9%, no significa un derrumbe total. En términos generales, el cuadro muestra una situación muy estable durante tres decenios.

Estos hechos, sin embargo, ofrecen cifras agregadas para el sector en su conjunto y no hay duda de que el comportamiento de algunas ramas y empresas específicas varía mucho respecto de la media que estos datos indican. En un documento escrito en 1954, durante el auge del crecimiento de la posguerra, ya existía preocupación por algunas ramas y empresas ubicadas en el noreste del país, preocupación que se centraba en los efectos que sobre ellas causaría la competencia internacional. En ese informe se dice:

"La reducción de las tarifas arancelarias perjudicaría a ciertas industrias estadounidenses particularmente sensibles a la competencia de las importaciones, así como a los trabajadores y la comunidad que dependen de ellas. El alcance del daño, aunque insignificante en el plano nacional, sería de enorme importancia para las compañías, los trabajadores y las comunidades involucradas. ¿Se podría encontrar alguna forma para que los afectados se adapten a las líneas de producción que no están expuestas a la competencia del exterior?"[10]

En ese documento se especifican algunas ramas, como la relojera de Elgin, Ill., la guantera y la manufacturera de pipas de fumar de Nueva York, la textil de Connecticut, y la acerera de Pennsylvania.[11] Esto no es un listado completo de las industrias que ya en aquel tiempo resentían la presión de la competencia internacional, pero sí sirve para ilustrar el impacto de las importaciones sobre diversas ramas y su diferente comportamiento económico posterior.

Además de la preocupación por los efectos de las importaciones sobre algunas ramas industriales que necesitaban o todavía requieren alguna ayuda en la forma de cuotas y tarifas (téngase presente, por ejemplo, el acuerdo sobre las importaciones de acero), existe una más reciente, relacionada con la transformación estructural en el aparato productivo de Estados Unidos la cual tiene, por lo menos, dos características vinculadas con la política de comercio exterior.

La primera es la revolución en la industria de alta tecnología (que elabora productos con una elevada inversión en investigación y desarrollo, comparados a los intensivos en capital); la segunda es la importancia que ha cobrado el sector servicios. Ambas dimensiones se aprecian en las estrategias estadounidenses de negociación comercial, ya sea en escala multilateral (en Punta del Este) o bilateral (con países como Canadá y México).

Los datos más significativos de esta transformación se presentan en el cuadro 2.

Los datos del cuadro 2 indican que tanto en la producción como en el empleo ha habido un cambio hacia sectores de alta tecnología. De 1960 a 1973, la proporción del valor agregado correspondiente a la industria de alta tecnología aumentó de 27 a

8. GATT, *International Trade in 1986 and Current Prospects*, Ginebra, marzo de 1987.
9. Robert Z. Lawrence, "Changes in U.S. Industrial Infrastructure: The Role of Global Forces, Secular Trends and Transitory Cycles", en Robert Baldwin y J. David Richardson (eds.), *International Trade and Finance*, Little Brown and Co., Boston, 1986, p. 3.
10. Commission on Foreign Economic Policy, *Staff Papers*, Government Printing Office, Washington, 1954, p. 384.
11. *Ibid.*, pp. 397-426.

CUADRO 2

Proporción del sector manufacturero en el valor agregado y el empleo, según características de las ramas, 1960-1980[a]
(Porcentajes)

Industrias	*1960*	*1970*	*1972*	*1973*	*1980*
En el valor agregado[1]	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Alta tecnología	27	31	31	32	38
Intensivas en capital	32	30	31	32	27
Intensivas en mano de obra	13	13	14	13	12
Intensivas en recursos naturales	28	25	24	23	23
En el empleo[2]	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Alta tecnología	27	30	28	29	33
Intensivas en capital	28	30	30	30	28
Intensivas en mano de obra	21	20	21	21	19
Intensivas en recursos naturales	23	21	21	20	20

a. Los totales pueden no sumar debido al redondeo.
1. El valor agregado de cada industria se obtiene multiplicando el producto bruto, en dólares de 1972, por la proporción del valor agregado a la producción indicada en la matriz insumo-producto del mismo año.
2. Datos del Departamento del Trabajo, en su serie sobre el empleo y los salarios.
Fuente: Robert Z. Lawrence, "Changes in U.S. Industrial Infrastructure: The Role of Global Forces, Secular Trends, and Transitory Cycles", en Robert Baldwin y J. David Richardson (eds.), *International Trade and Finance*, Little Brown and Co., Boston, 1986, p. 16.

32 por ciento y en los siguientes siete años alcanzó 38%. Por el lado del empleo, la industria de alta tecnología ha sido la que más ha contribuido, creciendo de 27 a 33 por ciento en 20 años, mientras que las industrias intensivas en capital se mantuvieron estáticas. Las industrias cuya participación en el empleo disminuyó fueron las intensivas en mano de obra.

Al analizar esta transformación se puede encontrar una relación entre la industria de alta tecnología y el comercio exterior. En efecto, el déficit comercial no corresponde a las industrias de alta tecnología, sino a los otros sectores. Es decir, Estados Unidos parece tener ventaja comparativa en el sector de alta tecnología, lo cual se aprecia en la gráfica 1.

Los procesos económicos representados en la gráfica 1 confirman la hipótesis de que Estados Unidos necesita adoptar medidas proteccionistas para garantizar que sus industrias con bajo contenido tecnológico tengan tiempo para reconvertirse y hacerse competitivas en los mercados internacionales.

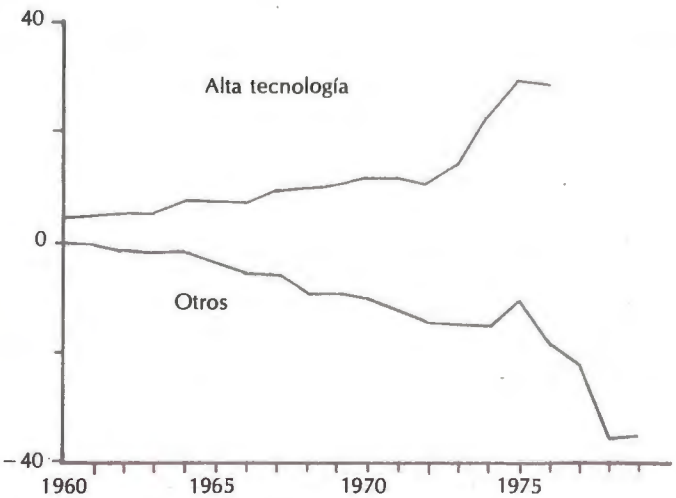
La protección y la sección 201 de la Ley de Comercio

El proteccionismo se manifiesta del modo más claro en dos tipos de acciones interrelacionadas: el primero comprende medidas mediante las que un país deja de cumplir con las obligaciones establecidas por el GATT invocando la cláusula de salvaguardia (artículo XIX del Acuerdo General); el segundo establece medidas punitivas contra países cuyo intercambio comercial se considera "injusto". En ambos casos el propósito es combatir el *dumping* y los subsidios a las exportaciones.

El artículo XIX del GATT permite que un país miembro imponga medidas para proteger sus industrias siempre y cuando haya comprobado que las importaciones causan daño a una industria específica. Las normas del GATT estipulan que un país debe satisfacer dos requisitos antes de invocar la cláusula de salvaguardias: primero, informar a los miembros del GATT cuál es el producto contra el cual se protege, y segundo, ofrecer una "compensación justa" por el valor del producto en cuestión. Esta compensación generalmente se hace mediante concesiones en otros productos de importación, reducciones de algunos aranceles, etc. Las secciones 201 y 301 de la ley de Comercio de Esta-

GRÁFICA 1

Balanza comercial de productos de alta y baja tecnología, 1960-1979



Fuente: Robert Z. Lawrence, "Changes in U.S. Industrial Infraestructure: The Role of Global Forces, Secular Trends and Transitory Cycles", en Robert Baldwin y J. Richardson (eds.) *International Trade and Finance*, Little Brown and Co., Boston, 1986, p. 18.

dos Unidos son las que protegen la industria de ese país, en el marco de los lineamientos de los artículos VI, XI y XIX del GATT.

Son cuatro los principales actores que en Estados Unidos participan en la determinación del "daño" y la adopción de la cláusula de salvaguardias: el Presidente, el Congreso (en donde los comités de Finanzas del Senado, y de Medios y Arbitrios, de la Cámara de Representantes, desempeñan un papel decisivo en los casos de "daño"), los representantes de la industria dañada y la Comisión Internacional de Comercio (International Trade Commission, ITC).

Con las reformas a la política comercial se trata de establecer, entre otras cosas, nuevas reglas para estos cuatro actores. En especial, el Congreso desea limitar el poder discrecional del Presidente para establecer medidas proteccionistas bajo las secciones 201 y 301.

La legislación actual otorga a la ITC el derecho de determinar si existen causas para otorgar ayuda de emergencia a alguna industria en peligro de sufrir daños por las importaciones. La conclusión de la ITC se turna al Presidente, quien puede[12] aceptarla o no, así como tomar una decisión independiente respecto a la ayuda que la industria en cuestión necesita.

El conflicto entre el Congreso y el Presidente reside en que son pocas las ocasiones en que el Ejecutivo sigue las recomendaciones de la ITC y decide otorgar la protección solicitada. Tal respuesta no representa, necesariamente, la política del gobierno de Reagan; más bien se trata de una tendencia histórica. Por ejemplo, de 1948 a 1962 las industrias hicieron 113 solicitudes de protección; la Comisión de Tarifas (ahora la ITC) recomendó protección en sólo 41 casos, pero el Presidente sólo otorgó protección en 15.[13] Durante el gobierno de Reagan, la ITC sólo atendió un caso de protección en 1981, otro en 1982, dos en 1983 y cinco en el año electoral de 1984.[14]

Durante el período en que estuvo en vigor la Ley de Comercio de 1974 (1975-1985), la ITC investigó 55 casos de solicitudes de protección al amparo de la sección 201. Encontró que en 32 casos (58.2%) había peligro de daño; para 14 de ellos pidió la elevación de los aranceles y para otros once, el establecimiento de cuotas de importación. En tres casos se solicitó ayuda para los trabajadores que resultaran afectados por el período de ajuste de la industria respectiva a causa de las importaciones dañinas[15] (véase la gráfica 2).

Dos razones básicas explican la tendencia decreciente de los casos investigados al amparo de la sección 201: primero, porque en la mayoría de los casos el Ejecutivo ha demostrado no estar dispuesto a otorgar protección y, segundo, porque los requisitos para pedir protección son cada vez más rigurosos, exigiendo pruebas más severas de que, en efecto, una industria está a punto de sufrir daños como resultado de las importaciones.

Esta evolución también indica que la ITC y el Presidente han respondido a la presión política de los períodos electorales. Y no es que sean leves las presiones para que el Congreso tome alguna acción en respuesta a los pedidos de protección; más bien parece que éste no desea asumir la responsabilidad de otorgar la protección y busca que sean otros actores de la burocracia los que se enfrenten al descontento de las industrias afectadas.

La protección y la sección 301 de la Ley de Comercio

A causa de la dificultad para obtener protección al amparo de la sección 201, las peticiones de protección con base en la sección 301 han aumentado. Esta sección refiere a las "prácticas desleales", en especial los subsidios y el *dumping*. Estas prácticas están sancionadas por los artículos VI y XI del GATT, que se refieren a los subsidios aceptados para sostener el proceso de desarrollo de los países menos avanzados. Ambas prácticas se negociaron multilateralmente en la Ronda de Tokio, en los acuerdos sobre subvenciones y derechos compensatorios y sobre prácticas *antidumping*.

En los diez años transcurridos desde la adopción de la Ley de Comercio de 1974 hasta su reelaboración, en 1984, en Estados Unidos ha surgido la tendencia de facilitar a la industria la formulación de cargos por *dumping* o por subsidios contra las empresas que exportan a ese país. De esta manera, las investigaciones para imponer impuestos compensatorios o derechos *antidumping* se han incrementado, como se aprecia en la gráfica 3: las primeras aumentaron de 10 en 1980 a 142 en 1982 y a 43 en 1985, y las segundas, de 26 en 1979 a 76 en 1984.[16]

El cuadro 3 cuantifica las solicitudes de investigación y los dictámenes de casos de *dumping* y para aplicar derechos compensatorios, revisados en 1984. Las cifras indican la idea que subyace en el proteccionismo estadounidense actual de que las prácticas desleales son la causa del déficit comercial externo. Destaca que las 80 decisiones positivas (que otorgan algún tipo de protección) representan casi 65% del total de casos. Ello significa que la burocracia de Washington está muy bien dispuesta a otorgar la protección que pide la industria, y que si posteriormente el apoyo no se concreta, la culpa es del Presidente. En el cuadro 4 figuran los países involucrados.

Este cuadro refleja la estructura del comercio exterior de Estados Unidos. Sobresale el número de acciones por *dumping* contra Japón y de subsidios contra México. Este dato refuerza la necesidad absoluta que México tenía de obtener el beneficio de la prueba del daño, ya fuera mediante un mecanismo bilateral, como el "Entendimiento en materia de subsidios e impuestos compensatorios", firmado con Estados Unidos en 1985, o uno multilateral, como el GATT.[17] Es importante señalar que el valor del

12. En la toma de decisiones, el Presidente tiene el apoyo de un proceso intersecretarial en el cual participan el Trade Policy Staff Committee (TPSC) y el Trade Policy Review Group (TPRG). A más alto nivel opera el Economic Policy Council (EPC), encabezado por el Secretario del Tesoro.

13. I.M. Drestler, *American Trade Politics. System Under Stress*, Institute for International Economics, Washington, 1986, p. 112.

14. *Ibid.*, p. 123.

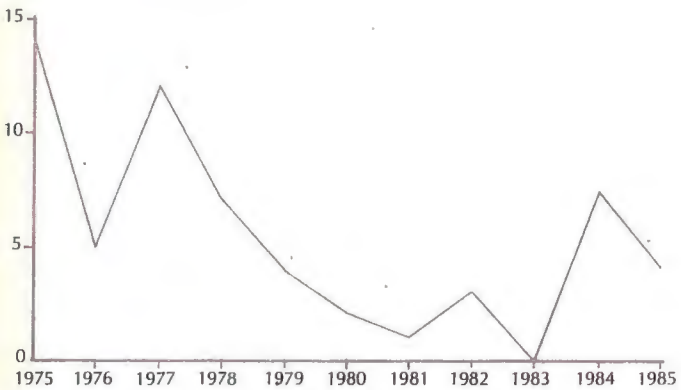
15. Stephen L. Lande, y Craig van Grasstek, *Trade and Tariff Act of 1984. Trade Policy in the Reagan Administration*, Lexington Books, the D.C. Heath and Company, 1986, p. 102.

16. I.M. Drestler, *op. cit.*, p. 125.

17. Gustavo del Castillo, *México en el GATT. Ventajas y desventajas*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., México, 1986. Véase también Gustavo del Castillo, "México-Estados Unidos: del SGP a un acuerdo bilateral de comercio", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 3, México, marzo de 1986, pp. 230-240.

GRÁFICA 2

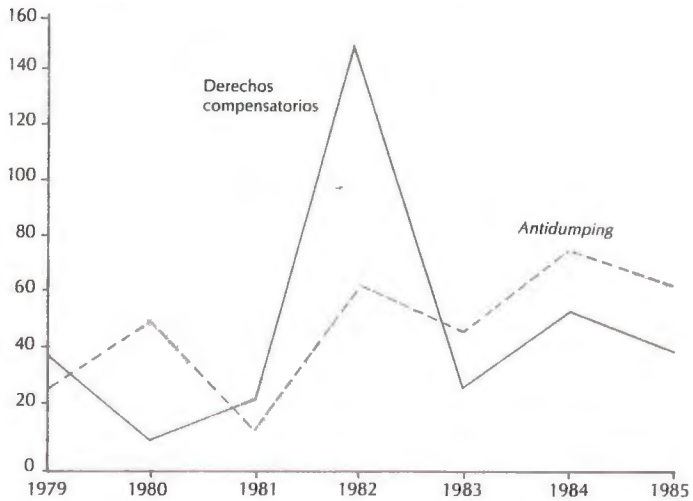
Investigaciones de la ITC al amparo de la sección 201, 1975-1985



Fuente: I.M. Destler, *American Trade Politics: Systems Under Stress*, Institute for International Economics, Washington, 1986, p. 124.

GRÁFICA 3

Investigaciones para aplicar derechos compensatorios y aranceles antidumping, 1979-1985



Fuente: I.M. Destler, *op. cit.*, p. 124.

CUADRO 3

Casos antidumping y los que requirieron impuestos compensatorios en 1984

	Casos antidumping	*Casos que requirieron impuestos compensatorios*	*Total*
Solicitudes registradas	73	52	125
Investigaciones terminadas	49	32	81
Decisiones negativas			
USITC preliminares	4	3	7
ITA finales	5	6	11
USITC finales	9	2	11
Decisiones positivas			
ITA finales	38	18	56
USITC finales	19	5	24
Investigaciones suspendidas	0	3	3
Solicitudes retiradas o terminadas	13	6	19
Ordenes finales de casos *antidumping* o que requirieron impuestos compensatorios	22	14	36
Órdenes antiguas revocadas	10	8	18
Total de los casos registrados hasta el 31 de diciembre de 1984	108	53	161

Fuente: Stephen L. Lande y Craig van Grasstek, *The Trade and Tariff Act of 1984. Trade Policy in the Reagan Administration*, Lexington Books, the D.C. Heath and Co., 1986, p. 116.

comercio correspondiente a los casos en que se pedía protección por medio de impuestos compensatorios se incrementó de 494.9 millones de dólares en 1979 a 2 140 millones en 1982, es decir, un incremento de 332 por ciento.[18]

En los cuadros 3 y 4 se destaca que los casos de protección *antidumping* son más que los relativos a subsidios que pueden ameritar un derecho compensatorio. La explicación de este hecho es complicada. Son dos los factores principales que facilitan las investigaciones respecto al *dumping*. El primero es la extensa y cada vez mejor preparada burocracia (que hace las investigaciones económicas) tanto del sector público (Departamento de Comercio e ITC), como de las grandes empresas que hacen las acusaciones. El segundo es que estas empresas saben que una acusación de *dumping* paraliza a la industria exportadora, que siempre está deseosa de continuar sus ventas. De esta manera, existe un interés mutuo de negociar algún tipo de "restricciones voluntarias" a las exportaciones como el muy conocido caso del acero, de 1982.

18. I.M. Destler, *op. cit.*, p. 125.

CUADRO 4

Casos antidumping *y de aplicación de derechos compensatorios por países, hasta diciembre de 1984*

País	Antidumping	*Derechos compensatorios*	*Total*
Japón	33	2	35
México	1	11	12
Canadá	10	0	10
Brasil	5	4	9
Francia	8	1	9
Corea del Sur	6	3	9
España	1	8	9
Argentina	2	6	8
Italia	7	1	8
Taiwán	7	0	7
RFA	6	1	7
República Popular China	5	0	5
Suecia	4	1	5
Sudáfrica	0	4	4
Reino Unido	1	2	3
Australia	1	1	2
Finlandia	2	0	2
Perú	0	2	2
Trinidad y Tabago	1	1	2
Austria	1	0	1
Bélgica	1	0	1
Chile	1	0	1
República Dominicana	1	0	1
RDA	1	0	1
CEE	0	1	1
Israel	0	1	1
Países Bajos	1	0	1
Pakistán	0	1	1
Filipinas	0	1	1
URSS	1	0	1
Uruguay	0	1	1
Yugoslavia	1	0	1
Total	*108*	*53*	*161*

Fuente: Lande y van Grasstek, *op. cit.*, p. 117.

La protección que se puede obtener con las secciones 201 y 301 se ha modificado, pues el Congreso ha tendido a limitar el poder discrecional del Ejecutivo y a especificar, cada vez con más detalle, los procedimientos por los cuales las diversas instancias burocráticas, fuera del control político del Presidente, han de dar un fallo positivo, ya sea para aplicar la cláusula de salvaguardia, los aranceles por *dumping* o los derechos compensatorios por exportaciones subsidiadas. Tal "burocratización" de las decisiones supuestamente eliminaba el factor político en el otorgamiento de protección. Sin embargo, las instancias decisorias siguen respondiendo a presiones políticas (véase la gráfica 2).

En los casos de *dumping* o de subsidios, las empresas estadounidenses están más que dispuestas a recurrir a negociaciones para acordar restricciones voluntarias antes de que las instancias burocráticas tomen un decisión final. En otras palabras, a pesar de las constantes reformas a la legislación comercial, los factores políticos internos e internacionales siguen desempeñando un papel primordial en la forma en que Estados Unidos conduce su comercio exterior.

México y el proteccionismo estadounidense

A partir de la crisis económica que se inicia en 1982; México ha logrado mantener superávit en su comercio exterior con Estados Unidos, tanto por su política monetaria como por la modificación de su política económica. Esto ha dado como resultado una elevación sin precedentes de las exportaciones no petroleras, ahora amparadas por las reglas del GATT. La evolución de la balanza comercial con Estados Unidos figura en el cuadro 5.

La presencia de productos manufacturados mexicanos en Estados Unidos llevó al semanario estadounidense *National Journal* a encabezar su edición del 20 de junio de 1987 con el título: "Here Comes Mexico!". Sin duda esto es una buena noticia. La mala es que mientras más intensa sea la relación comercial con Estados Unidos, más crece en ese país la tendencia a aumentar los conflictos bilaterales. México y Estados Unidos negocian en la actualidad un tratado, que podría constituir un Acuerdo Bilateral de Comercio, en el cual figuran mecanismos formales para evitar conflictos y, en su caso, negociarlos. Vale señalar, sin embargo, que ninguna de las modificaciones planteadas en los proyectos de ley S.1420 y H.R.3 está específicamente dirigida contra México, aunque algunas sí pueden tener consecuencias graves.

En términos generales, las propuestas que limitan el poder discrecional del Presidente para aplicar la cláusula de salvaguardia o imponer aranceles van en contra de cualquier país, pues hasta ahora aquél ha podido vetar las recomendaciones de la ITC o del Departamento de Comercio. Más específicos son, empero, los cambios en las disposiciones para determinar si hay "daño" a una industria y cuáles son las razones bajo las cuales se puede invocar la cláusula de salvaguardia. También hay cambios en el criterio para dictaminar subsidio a los recursos naturales, que afectarían las exportaciones de los productos petrolíferos o de los que con-

CUADRO 5

México: balanza comercial con Estados Unidos
(Miles de millones de dólares)

Concepto	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*
Importaciones	17.8	11.8	9.0	12.0	13.6	12.4
Exportaciones	14.0	15.8	17.0	18.3	19.4	17.6
Saldo	−3.8	4.0	8.0	6.3	5.8	5.2

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos. Varias publicaciones.

tienen insumos de este tipo, así como a las de cemento, amoníaco y productos derivados del carbón.

En la actualidad hay dos áreas principales de conflicto entre México y Estados Unidos: la primera es el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y su aplicación respecto a México. La segunda corresponde a la sección 337 de la Ley de Comercio de 1984 y se refiere a las acciones que dañan una industria que en Estados Unidos opera de manera eficaz (rentable), a las que previenen que una industria sea instalada en ese país y a las que de algún modo interfieren con el comercio legal. En la mayoría de casos que se presentan a la ITC se alude a ciertos tipos de infracciones a la propiedad de patentes o "propiedad intelectual" estadounidense. México ha sufrido los primeros efectos de la importancia que Estados Unidos atribuye a estos derechos, pues este país le retiró los beneficios del SGP a causa del tratamiento que el primero da a las patentes estadounidenses.[19]

En su intento por aumentar la competitividad internacional de sus industrias, Estados Unidos ha recurrido en muchas ocasiones a la cláusula de salvaguardia y a los artículos VI y XI del Acuerdo General. Sin embargo, gran parte de las propuestas legislativas que actualmente se debaten tiene como propósito exigir competitividad a cambio de la protección. En efecto, en algunos cambios propuestos para la sección 201, una industria puede obtener protección si a la vez promete aumentar su productividad. En la propuesta de ley de la Cámara de Representantes (H.R.3), esto es sólo una recomendación, pero en la del Senado (S.1420) es un requisito. En esta versión, la ley exigirá que la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) estableciera un grupo tripartito con representantes de la industria que solicita la protección, de los obreros y del Gobierno, para elaborar un plan de productividad-competitividad. Esto tiene consecuencias no sólo para México, sino para muchos otros países, pues si una industria demuestra que ha sido dañada y presenta un plan de ajuste, las posibilidades de que obtenga protección se incrementan.

Uno de los cambios importantes en la sección 201 es el del método para determinar si una industria ha sido dañada. Los cambios propuestos por el Senado permiten la "agregación" de factores como causa de daños e incrementan el número de variables que los explican. Por ejemplo, se permite considerar: las disminuciones en la participación que algún producto tenía en el mercado; la ayuda del Gobierno extranjero a la industria exportadora; las prácticas desleales y los subsidios a las exportaciones; la "direccionalidad" de las exportaciones de un país hacia el mercado estadounidense y, finalmente, la capacidad de la industria que solicita protección para llevar a cabo un programa de investigación que mejore su producto.

En los proyectos de ambas cámaras se prohíbe que al evaluar el daño la ITC considere las utilidades que esa industria obtuvo en el extranjero; en otras palabras, en la determinación del daño sólo se tomarán en cuenta las operaciones llevadas a cabo en Estados Unidos. En este caso también se prohíbe que la ITC considere las "importaciones cautivas" de la industria que denuncia el daño. Recuérdese que estas importaciones son las necesarias para que una industria ubicada en Estados Unidos funcione y tenga competitividad, en muchos casos realizando operaciones de maquila. Si para determinar el daño se excluyen tales importaciones, es posible que ese país se atribuya esas importaciones y se actúe contra ellas.

Otro cambio importante de la sección 201 es que permitiría la "protección temporal" bajo "circunstancias críticas", según la opinión de la ITC. Si al concluirse la investigación la ITC encuentra que sí existe daño, las restricciones (impuestos, cuotas, etc.) se aplicarían retroactivamente. La propuesta del Senado exige que la ITC imponga restricciones a las importaciones mientras dure la investigación, si considera que existen tales "circunstancias críticas". El efecto sobre México podría ser considerable, especialmente en las exportaciones de productos agrícolas perecederos, ya que casi no habría tiempo de notificar oportunamente esas medidas a quienes ya enviaron sus exportaciones hacia la frontera norte.

Tal vez uno de los cambios que más atención recibe en Estados Unidos es la Enmienda Gephardt, correspondiente a la sección 301, que establece represalias obligatorias (de oficio) en los casos en que se compruebe un patrón de prácticas desleales, y que a la vez permite que el Presidente negocie acuerdos para terminar con ellas. Si dichas prácticas atentan contra los acuerdos vigentes, el país involucrado perdería el beneficio de la prueba del daño. La enmienda a la sección 301 se aplicaría cuando la Oficina del Representante Comercial encontrara que las prácticas comerciales de otro país son "injustificables", distinguiéndolas de otras que sólo considera "discriminatorias".

El peligro para México es que, una vez que se le prive al Ejecutivo del poder discrecional, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos podría calificar injustificables los requisitos mexicanos de exportación o la política de ese país respecto de las patentes estadounidenses, lo cual haría obligatoria la represalia.

El presidente Reagan ha dicho que vetará cualquier propuesta de ley en la que se establezcan represalias obligatorias o automáticas. En las negociaciones que realicen el Senado y la Cámara de Representantes se determinará si la enmienda propuesta sigue vigente; en caso positivo, ello pondría en peligro el proyecto de ley en su totalidad.

Otro aspecto de las reformas a la sección 301 que tiene importancia para México es el que prohibiría dirigir las exportaciones hacia el mercado estadounidense, es decir, las acciones de un Gobierno destinadas a ayudar a una industria a penetrar en el mercado de Estados Unidos. Dada la política económica de México y la intervención del Estado en asuntos económicos, es muy probable que esta reforma se aplicara en el caso de los productos mexicanos. Para que ello sucediera, el Gobierno de México y su política comercial deberían ser clasificados como de "competencia conflictiva". Si llegaran a fracasar las negociaciones para eliminar estas prácticas, las represalias serían de oficio.

De acuerdo con las nuevas propuestas para la sección 301, la Oficina del Representante Comercial para Negociaciones debe iniciar negociaciones con los países que tengan superávit comercial con Estados Unidos (bajo el supuesto de que éste tuviera su origen en prácticas desleales), a fin de disminuir el déficit de este país.

Desafortunadamente, las políticas monetaria y económica de México tienen el propósito específico de generar superávit co-

19. Gustavo del Castillo, "The U.S. Perspective on U.S.-Mexican Bilateral Trade Relations", trabajo presentado ante la Comisión Binacional Ford, México-Estados Unidos, Tijuana B.C., 10 de octubre de 1986.

mercial en general, y más aún con Estados Unidos. No es improbable que Estados Unidos presione para que México reduzca su superávit, lo cual afectaría las políticas mexicanas elaboradas para llevar a cabo la reconversión industrial. Igualmente desafortunado es el hecho de que si a México se le define como país "con superávit comercial", las reformas a la ley establecen un período de negociaciones de 60 días para llegar a un acuerdo; a partir de su fin las represalias serían automáticas.

La resolución de conflictos y el acuerdo bilateral de comercio

Para concluir este trabajo conviene analizar brevemente la trayectoria de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, en el contexto de un posible acuerdo bilateral de comercio. Las preguntas que surgen de inmediato son: ¿hasta qué punto se piensa en México que un acuerdo sobre comercio ayudaría a la relación comercial? De modo más específico: ¿algún convenio podría salvar a México de la creciente ola proteccionista de Estados Unidos? Otra pregunta relevante, que con seguridad está en la mente de los estudiosos y políticos de México, es: ¿por qué negociar bilateralmente con Estados Unidos, si ya existen mecanismos dentro del GATT? En otras palabras: ¿cuáles son los costos y los beneficios de intensificar la relación bilateral?

En agosto de 1986, en una comunicación conjunta, los presidentes De la Madrid y Reagan acordaron negociar un instrumento bilateral de comercio que debería estar listo para firmarse en el período de un año.[20] Los avances no fueron muy espectaculares, pues la primera reunión informal de trabajo se celebró hasta noviembre de ese año, tres meses después de la declaración presidencial. Las delegaciones formales de los dos gobiernos se reunieron en febrero, mayo y agosto de 1987. La reunión programada para junio no se llevó a cabo, por petición de México.

El 23 de abril de 1985 ambos gobiernos declararon:

"...los temas sustantivos pueden incluir, *inter alia*: a] la reducción de aranceles y barreras no arancelarias y otras medidas que distorsionan el intercambio comercial, b] el tratamiento no discriminatorio de las inversiones extranjeras actuales y futuras, así como otras cuestiones de inversión, c] maneras para hacer explícitas y transparentes las acciones administrativas relacionadas con cuestiones comerciales, y d] mejorar los mecanismos de consulta y de solución de conflictos".

Las actuales negociaciones van, más o menos, en el rumbo indicado por ese documento. Ya se ha desarrollado una estructura de consultas y de resolución de conflictos y elaborado un programa de trabajo. Lo importante es que, una vez que uno de los países utiliza el instrumento bilateral para atender algún problema, se cuenta con 60 o 90 días para encontrar la solución. Si en ese lapso no se llega a un acuerdo, los países están en libertad de recurrir al GATT. Al parecer, en Washington se considera que la mediación del instrumento bilateral tiene prioridad sobre la del GATT en caso de un conflicto comercial. De ser esto cierto, México ha decidido intensificar la relación bilateral, dándole prioridad al instrumento correspondiente.

Otro aspecto importante es el relativo a las áreas de interés comercial de cada país, y para el estudio de las cuales se formarían grupos de trabajo. Estados Unidos ha identificado tres: las inversiones extranjeras, las patentes o la propiedad intelectual y la electrónica, incluyendo telecomunicaciones. Hasta el 13 de junio, México no había identificado las suyas. No obstante algunas fuentes de Washington informaron (en entrevista personal con el autor, el 26 de junio) que México había propuesto discutir dos temas: servicios y agricultura.

Estados Unidos ha propuesto áreas clave en su economía, pues las ramas con un alto componente de investigación y desarrollo son más competitivas que el resto de la industria manufacturera, y también son el fundamento de un superávit comercial. Además la electrónica está protegida por patentes internacionales que garantizan su competitividad, protegiéndola de las empresas piratas.

La inversión extranjera aparece como un mecanismo para defender áreas de alta tecnología por medio de la inversión directa y el control absoluto de esas ramas en el extranjero.

No son claras las razones por las cuales México propuso incluir en la agenda de negociaciones áreas que aún no reglamenta el GATT, tales como los servicios y la agricultura, y en donde la reducción de la protección exigiría hacer modificaciones significativas a las leyes mexicanas vigentes, tanto en el caso de las telecomunicaciones como de la estructura agraria del país. Estas áreas son muy problemáticas y deberían llevarse al foro de consultas y resolución de conflictos, pero pienso que no son áreas que se deban considerar, en este momento, en algún tipo de acuerdo general. Más bien, habría que esperar a ver los lineamientos que se establezcan en Punta del Este.

Sin duda, un mecanismo formal facilitaría la comunicación bilateral y evitaría muchos problemas, como el perenne del SGP, las peticiones del senador Bentsen para cerrar la frontera al ganado mexicano, etc. Un acuerdo formal obliga a dar una respuesta a cualquier queja, sea hecha por uno u otro país, lo cual no ha sucedido con el sistema actual. El mecanismo de resolución de conflictos también demanda resoluciones rápidas, para evitar conflictos eternos, como el del embargo atunero. Por otro lado, las llamadas telefónicas y reuniones *ad hoc*, características del actual sistema, no dejan una memoria institucional. Un acuerdo formal sí dejaría tal memoria, facilitando a los nuevos funcionarios el manejo de los asuntos. Asimismo, permitiría conocer los problemas recurrentes, los actores involucrados, las instituciones respectivas y sus estilos de negociación. Estos conocimientos son vitales en la elaboración de una política bilateral a largo plazo, sin altibajos ocasionados por personalidades particulares, y dejarían ver cuál es y cómo expresar mejor —en la confrontación cotidiana con Estados Unidos— el interés nacional de México. □

20. Desde 1950, cuando terminó el Acuerdo de Comercio Recíproco, hasta 1985, cuando se firmó el Entendimiento sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios, México no había suscrito ningún acuerdo sobre comercio con Estados Unidos. Sin embargo, la idea de un nuevo acuerdo comercial no es totalmente nueva. Se expresó formalmente en el gobierno de José López Portillo al constituirse el Joint Committee on Commerce and Trade. En este Comité Estados Unidos propuso establecer un mecanismo bilateral de consultas, pero a causa de la bonanza petrolera México no mostró interés. Por otro lado, por intermedio del The Mexico-U.S. Bussiness Committee los sectores privados de ambos países presentaron en 1983 ideas sobre un posible acuerdo bilateral de comercio a la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos. Se puede afirmar que este documento sirvió de base para las actuales negociaciones.