

INT-0340

Distr. INTERNA  
CEPAL/BRAS/INT.  
CEPAL/WAS/INT. 17  
Agosto 1983  
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina  
Oficina de Washington  
Oficina de Brasilia  
Proyecto conjunto CEPAL-Washington/CEPAL Brasilia  
sobre relaciones comerciales entre Brasil y los  
Estados Unidos.



POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS

EN AÑOS RECIENTES

(Capítulo II)

Versión Preliminar

---

Preparado por la Oficina de CEPAL en Washington. Las opiniones expresadas  
no reflejan necesariamente las de la CEPAL.

## CAPITULO II

### POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS EN AÑOS RECIENTES

Durante la década 1972-1982 aumentó significativamente la interdependencia del sistema económico mundial, con la consiguiente vulnerabilidad de las economías nacionales, incluso la de los Estados Unidos, a los acontecimientos externos. En los años extremos del período bajo consideración, más que duplicó la proporción del producto nacional bruto de los Estados Unidos Unidos destinada a las exportaciones de bienes y servicios. Dicho coeficiente fue de 11.4% en 1982. Más espectacular fue el ritmo de crecimiento de las importaciones durante muchos años del mismo período originando frecuentes déficits en la cuenta corriente del balance de pagos del país. Es propósito de esta nota analizar brevemente las políticas ideadas y los mecanismos institucionales establecidos para enderezar las tendencias señaladas.

#### El sector externo en el período 1972-1982

Entre los años extremos del período 1972-1982 creció apreciablemente el sector externo de la economía de los Estados Unidos. Las exportaciones de bienes y servicios en valor corriente se multiplicaron 4,5 veces, las importaciones lo hicieron en 4,4 veces, partiendo sin embargo de un nivel más elevado que el de las exportaciones en el año inicial del período. Durante el período de 11 años bajo consideración la cuenta corriente del balance de pagos de los Estados Unidos arrojó un signo negativo 5 veces. Fue aun más desfavorable el comportamiento de la subcuenta del intercambio de mercaderías que registró déficit en 9 de los 11 años bajo consideración.

Otro indicador de la competitividad declinante de los Estados Unidos lo constituye su participación en el intercambio mundial de bienes. El coeficiente pertinente bajó del 13,4 al 11% en los años extremos del período 1970-1982, mientras sus importaciones en el mismo rubro aumentaron ligeramente del 12,5 al 12,7%.

Varias razones se adujeron para explicar la competitividad decreciente del país en el mercado mundial. En los últimos tres años del período se señaló la sobrevaluación del tipo de cambio del dólar con respecto a las monedas de los principales competidores (Alemania Occidental, Japón, etc.) lo que contribuiría a encarecer las exportaciones de los Estados Unidos y abaratar sus importaciones. Pero hay causas más profundas.

Entre estas causas destaca la tendencia declinante de la productividad en el país. Entre 1960 y 1979, la tasa media de crecimiento anual de la productividad en los Estados Unidos fue sólo de 2,5%, cifra igual a la mitad o al tercio de las tasas registradas en Alemania Occidental, Francia (5,3 y 5,4% respectivamente) y Japón (7,9%). Si se considera el período 1973-1982, la misma tasa para el país bajo estudio se redujo a un 1,1% y fue casi nula (0,1%) en promedio anual en el trienio final de dicho período.

Estas bajas tasas de incremento de la productividad se asocian evidentemente con la baja tasa de formación de capital y con el lento ritmo de incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo. Entre 1971-80 la tasa de inversión fija neta como porcentaje del producto nacional bruto fue sólo de 6,6% en promedio anual en los Estados Unidos, tasa equivalente a casi la mitad de los coeficientes similares registrados en Alemania Occidental, Francia (11,8 y 12,2% respectivamente) y al tercio del mismo coeficiente para Japón (19.5%).

Cabe subrayar que esa baja tasa de formación de capital en los Estados Unidos no se debe tanto a la escasez de recursos o de incentivos de parte del Gobierno. En los últimos años las empresas acumularon sumas enormes de utilidades pero las dedicaron ya sea al pago de dividendos a sus accionistas, o a la inversión en el exterior y sobre todo en el último trienio a la absorción de empresas ya existentes por ciertas grandes corporaciones. Ilustra bien ese aspecto la adquisición reciente de la compañía petrolera MARATHON por la corporación de acero US Steel, mientras ésta sigue por falta de competitividad pidiéndole al Gobierno más y más protección contra las importaciones de acero desde Europa Y Japón.

Algunas medidas de política de comercio exterior en años recientes

La clara percepción de la competitividad declinante de los Estados Unidos en el mercado mundial en años recientes, en contraste con la supremacía indiscutida del país en el cuarto de siglo inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial llevó a sus líderes a adoptar una serie de medidas políticas e institucionales tendientes a contrarrestar la tendencia señalada. Estas desde luego se encuadran dentro del Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas (más conocido por su acrónimo en inglés GATT) y, en particular, dentro de los acuerdos resultantes de la Ronda de Tokio en las Negociaciones Comerciales Multilaterales (acrónimo inglés MTN) que culminaron en 1979. Dichas medidas de política y las principales instituciones encargadas de su formulación y ejecución se examinarán brevemente en las dos secciones siguientes.

Las principales decisiones de los Estados Unidos en el campo de su comercio exterior durante el período 1972-1982 se reflejan a través del Acta Comercial de 1974, el Acta de Acuerdos Comerciales de 1979 que implementa las MTN de la Ronda de Tokio, y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de 1976.

#### El Acta Comercial de 1974

El Acta Comercial de 1974 envuelve una reforma sustantiva y amplia de las normas que rigen el comercio exterior de los Estados Unidos. Entre otros puntos, las principales disposiciones de dicha Acta que se divide en Cinco Capítulos:

- Autorizan al Presidente de los Estados Unidos a negociar acuerdos comerciales con otros países con el propósito de armonizar, reducir o eliminar barreras arancelarias y no arancelarias;

- Establecen el sistema de negociación por productos en relación con los acuerdos arancelarios y no arancelarios;

- Cuando el balance de pagos de los Estados Unidos arroja un gran déficit, autorizan al Presidente a tomar durante 150 días como máximo, medidas correctivas, incluidos aumentos de tarifas hasta 15%, fijación de cuota, a menos que él decida que la adopción de tales medidas sería contraria a los intereses del país;

- Cambian el nombre de la antigua Comisión Tarifaria de los Estados Unidos por el nuevo de "Comisión de Comercio Internacional" (acrónimo en inglés ITC). La nueva entidad se compone de 6 miembros nombrados por un período de 9 años y su Director sería rotativo por cada período de 18 meses.

La principal función de dicha Comisión consiste en el asesoramiento en materia de relaciones comerciales internacionales;

- Establecen un Comité Asesor en materia de negociaciones comerciales, así como Comités Asesores en materia de política general de interés para la agricultura, la industria y el sector laboral;

- Establecen dentro de la oficina ejecutiva del Presidente la del Representante Especial de los Estados Unidos para las negociaciones comerciales, con rango ministerial;

- Liberalizan los criterios de elegibilidad de determinadas industrias para asistencia a consecuencia de daños a perjuicios causados por las importaciones de ciertos tipos de bienes. En este caso, se encarga a la ITC la investigación del daño;

- Prevén programas de asistencia para actividades adversamente afectadas por las importaciones.

#### El Acta de Acuerdos Comerciales de 1979

A través de esa Acta se aprobaron e implementaron los acuerdos a que se llegó durante las Negociaciones Comerciales Multilaterales (MTN) de la "Ronda de Tokio". En verdad, dicha Acta incorporó las resoluciones acordadas durante aquellas negociaciones, dándoles así vigencia legal en los Estados Unidos y prioridad con respecto a las otras leyes que rigen la misma materia. Se sintetizan a continuación algunas disposiciones relevantes del Acta que se extienden a través de once títulos:

- Bajo el título "Derechos Compensatorios y Dumping" el Acta autoriza la aplicación de derechos compensatorios para neutralizar los efectos de los subsidios a las importaciones, encargando a la ITC la tarea de investigar los daños materiales causados a la industria doméstica por tales artículos subsidiados;

- La investigación de daños puede ser iniciada por la ITC misma, una industria doméstica, una unión laboral, o una asociación comercial;

- Establece procedimientos que acortan la duración de la investigación de dumping;

- Prevé la aplicación de derechos antidumping si el Departamento de Comercio halla que un artículo importado está siendo vendido en los Estados Unidos a un precio inferior al vigente en el país de origen. Los derechos antidumping intentan compensar la diferencia entre los dos precios;

- La ITC puede suspender la investigación del caso, si el país de origen deja de exportar los artículos bajo investigación durante seis meses, o acuerda suspender las prácticas de dumping;

- Reduce a cinco, los nueve métodos anteriores utilizados para determinar el valor de las importaciones y aplicar los derechos;

- Autoriza al Presidente para eliminar la aplicación de medidas discriminatorias en las compras federales de bienes, instruyéndole que invite a los países industrializados firmantes del Código de Abastecimiento de Ginebra a someter sus ofertas;

- Autoriza al Presidente para otorgar a los países de menor desarrollo relativo reducción completa de las tarifas sobre sus exportaciones a los Estados Unidos que no afectan a la actividad nacional;

- Autoriza al Representante Comercial Especial de los Estados Unidos a establecer oficinas en los Departamentos de Comercio y de Agricultura para seguir el cumplimiento de los Códigos sobre Stándares Internacionales y desalentar o eliminar las manipulaciones discriminatorias de los mismos.

El Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) de los Estados Unidos

En 1976 los Estados Unidos al implementar su Sistema Generalizado de Preferencias (GSP) se sumó a la lista de otros nueve países industrializados que lo habían hecho con anterioridad.

El esquema norteamericano consiste en un sistema de concesiones tarifarias no recíprocas en beneficio de los países en desarrollo. Concede la entrada libre de derechos en los Estados Unidos, a las exportaciones de países en desarrollo, calificados de beneficiarios elegibles. Estos se determinan sobre la base de ciertos criterios, tales como el nivel de desarrollo económico, el ingreso per cápita, las concesiones tarifarias ya recibidas de otros países industrializados, etc. Está también considerado como criterio de elegibilidad el grado en que el eventual beneficiario otorga a los Estados Unidos un acceso razonable y equitativo a su mercado y a sus recursos básicos.

En sus rasgos generales el SGP asegura un tratamiento preferencial a los países en desarrollo que no son competitivos en el mercado mundial para ciertos productos como un estímulo al progreso económico nacional. Es dentro de esa perspectiva donde cabe situar ciertas disposiciones incluidas en el

SGP bajo consideración, tales como las Cláusulas de Necesidad Competitiva, de Graduación y de "Transformación Substancial". En virtud de la primera, un país es excluido de los beneficios tarifarios para la exportación de un producto determinado, si el valor de éste iguala o supera el 50% del total importado de dicho producto en los Estados Unidos.

Por su parte, la Cláusula de Graduación o Gradualidad prevé la reducción gradual y eventual eliminación del tratamiento preferencial a los países en desarrollo más avanzados económicamente.

Finalmente de acuerdo con las Normas de Origen, un producto exportado por un país beneficiario del SGP debe haber experimentado una transformación substancial en dicho país, o sea, con un 35% de valor agregado nacional.

No todo artículo de exportación de los países en desarrollo se incluye automáticamente en el SGP. Se incorpora sólo después del estudio del impacto que el tratamiento preferencial de dicho producto tendría sobre sectores de la producción interna. La lista de los productos beneficiarios se revisa cada año y el Presidente tiene la autoridad discrecional para incluir un artículo en el SGP, modificar, suspender el tratamiento preferencial otorgado a un producto, etc.

#### Otras Medidas de Política Comercial

Aparte de las medidas señaladas que inciden en el comercio exterior del país, existen evidentemente otras que se adoptaron en períodos anteriores y que siguen vigentes. A continuación se dan solo de pasada algunas de ellas.

La Sección 337 del Acta Tarifaria de 1930 considera como ilegal el uso de medios injustos por otros países para competir con los Estados Unidos

causando así daños o perjuicios a determinadas industrias domésticas, u obstaculizando el desarrollo de una industria nacional, o finalmente restringiendo o monopolizando el comercio en los Estados Unidos.

La Cláusula de "Distorsión de Mercado" se invoca cada vez que las importaciones de un producto desde un país "comunista" están creciendo rápidamente causando así daños o perjuicios a la industria nacional productora del mismo tipo de bienes.

Según la sugerencia de la ITC, el Presidente de los Estados Unidos puede o no proveer en ese caso alivio a la industria doméstica afectada.

En el mismo sentido opera la "Cláusula de Escape" del Trade Act de 1974, la que se aplica al comercio con países no comunistas. Según las recomendaciones resultantes de una investigación previa a cargo de la ITC, el Presidente de los Estados Unidos puede mediante la imposición de cuotas, o aumento de tarifas proteger a la industria nacional afectada.

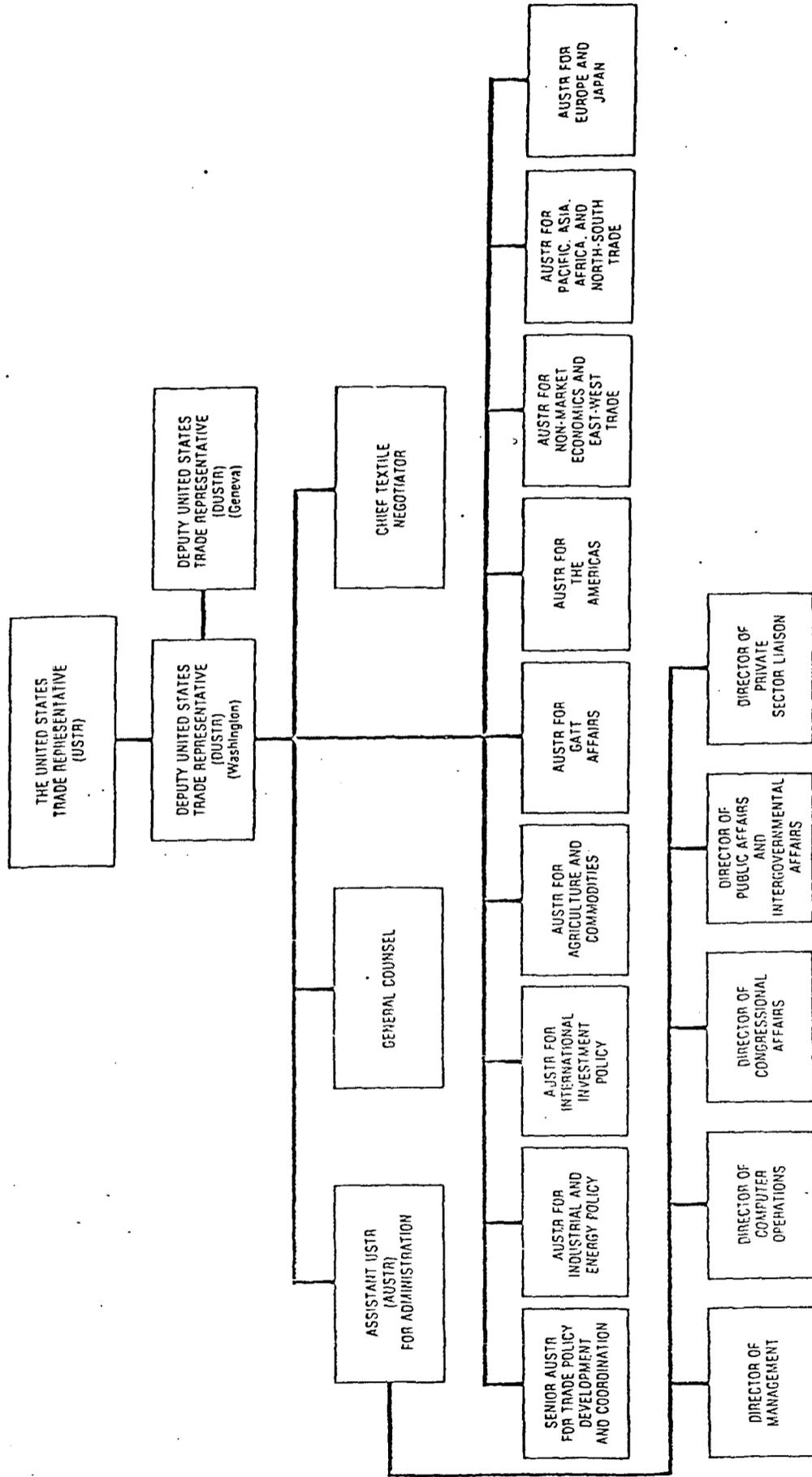
Finalmente podría mencionarse una serie de otras medidas tendientes específicamente a proteger el sector agropecuario nacional. Unas como la Sección 22 del Acta de "Ajuste Agrícola" de 1933, tienden mediante la imposición de cuotas, de standares, de control, etc. a proteger las actividades agrícolas nacionales, en especial las cubiertas por el programa de asistencia gubernamental. Otras como la Sección 204 del Acta Agrícola de 1956 autorizan al Presidente a negociar con otros países acuerdos de limitación de sus exportaciones de bienes agropecuarios, textiles, etc. hacia los Estados Unidos.

El Marco Institucional de la Política de Comercio Exterior de los  
Estados Unidos

Las preocupaciones creadas por las tendencias del sector externo del país en el período bajo consideración se reflejaron no sólo en la formulación de las medidas antes señaladas, sino también en la reestructuración del aparato administrativo encargado de implementarlas. Son múltiples y variadas las entidades que administran el comercio exterior de los Estados Unidos. Se hallan dispersas en prácticamente todas las Secretarías de Estado, Comercio, Departamentos de Estado, del Tesoro, de Agricultura, etc., en instituciones autónomas o semi-autónomas, tales como la Comisión de Comercio Internacional (ITC) o la Administración del Comercio Internacional (ITA). Por ello, se desplegaron durante el período considerado serios esfuerzos por reestructurar y ordenar tales entidades.

Hasta 1962 existía el Comité de Acuerdos Comerciales que originalmente incluía varias agencias. Su función era coordinar la información, las actividades y responsabilidades de dichas agencias y asesorar al Presidente en el campo mencionado. Con el Acta de Expansión Comercial de 1962 se creó una organización interagencial para el comercio exterior con el fin de formular y coordinar la posición del Gobierno en esa área. Los esfuerzos de coordinación se intensificaron con el Plan de Reorganización de 1979 implementado por la Orden Ejecutiva 12188 del 4 de enero de 1980 que encargó a la Oficina del Representante Comercial Especial de los Estados Unidos la formulación, control y ejecución de la política de comercio exterior del país.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE  
EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT

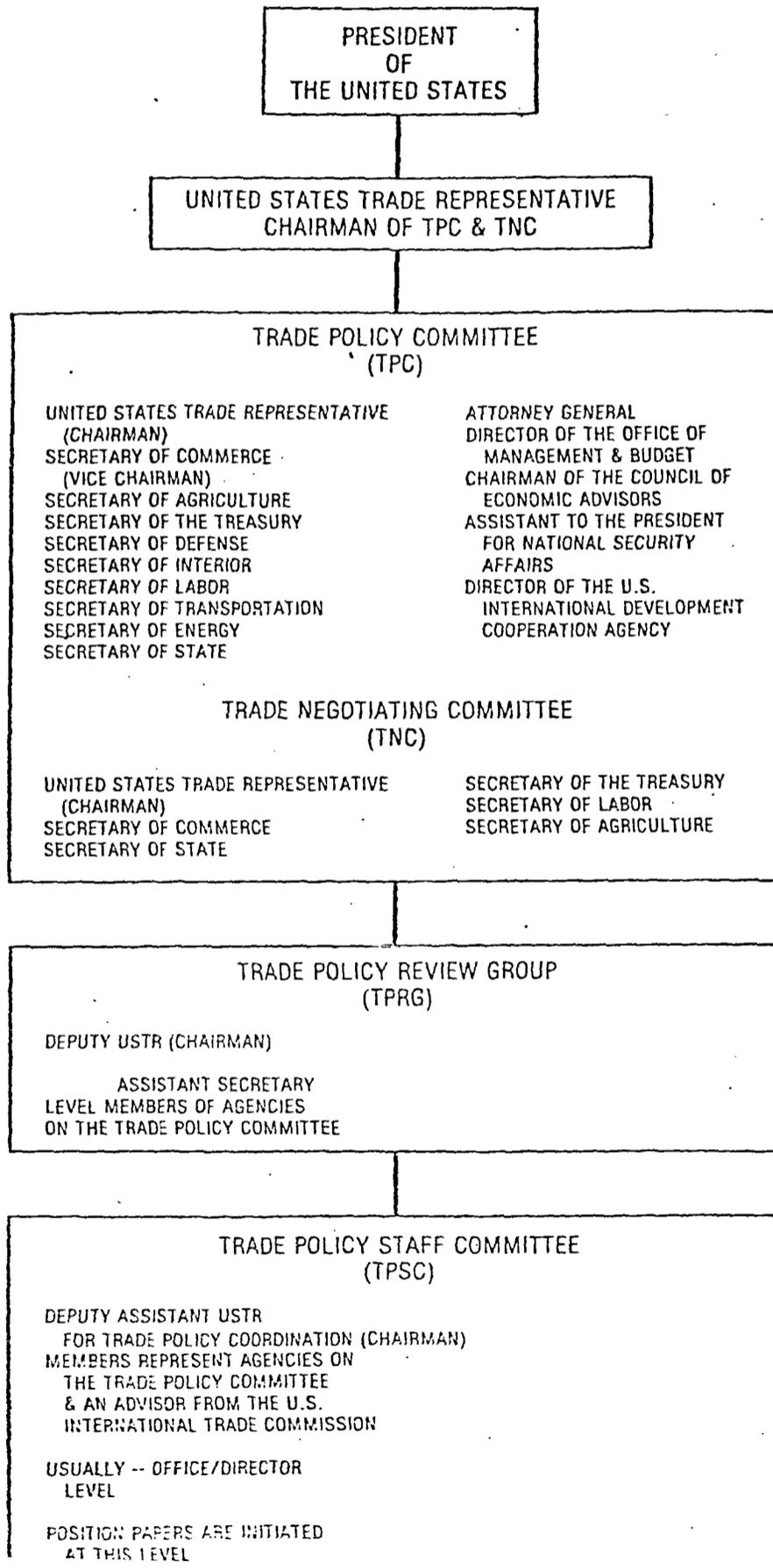


Como se recordará dicha oficina, creada por la Orden Ejecutiva 11075 en enero de 1963, ha ido asumiendo con el tiempo responsabilidades crecientes hasta 1980, año durante el cual adquirió su actual estatuto (véase Organograma 1) de organismo rector, ejecutor y coordinador de la política de comercio exterior de los Estados Unidos (véanse Organogramas 1 y 2 adjuntos).

De acuerdo con el Acta y la Orden Ejecutiva mencionadas, el Representante Especial que es responsable directamente ante el Presidente y el Congreso, es el principal responsable por las negociaciones con el GATT, con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), con la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y con otras instituciones bilaterales y multilaterales que operan en el campo del comercio y financiamiento internacional. También es de su responsabilidad la conducción de negociaciones relativas a los incentivos u obstáculos a la inversión extranjera directa.

El Representante Especial, quien tiene rango ministerial, lleva corrientemente el título de Embajador. Con el asesoramiento de otros grupos o comités, según el caso, él está encargado, como ya se dijo, de formular la política de comercio exterior del país, promover las exportaciones en todos sus aspectos, proteger los intereses comerciales nacionales, cuando están amenazados por restricciones externas injustas tarifarias o no tarifarias. También tiene responsabilidad por las negociaciones comerciales Este-Oeste, en materia de energía, de inversiones

U.S.  
INTERNATIONAL TRADE POLICY  
INTERAGENCY COORDINATION



directas extranjeras. Finalmente con la reforma de 1980, él es Chairman de la organización titulada "Overseas Private Investment Corporation" (OPIC), miembro sin derecho a voto del Export-Import Bank y del Comité Asesor Nacional en materia de política monetaria y financiera internacional.

Como lo indica el Organigrama 2 adjunto, el Representante Especial, o uno de sus dos adjuntos, coordina las actividades de otras agencias que tienen responsabilidad para determinados aspectos de la política de comercio exterior del país. En particular, él es quien preside tres otros comités interagenciales que operan en la misma área de actividad: el Comité de Política Comercial (acrónimo en inglés IPC) - dentro del cual funciona el Comité de Negociación Comercial (TNC) -; el Grupo de Revisión de la Política Comercial; el Comité del Personal de Política Comercial (TPSC). Este último comité incluye unos 32 Subcomités y grupos especializados en aspectos específicos. Estos junto con otras entidades que tienen responsabilidad directa en el área del comercio exterior (ITA, ITC, etc.) y otras que se hallan ubicadas en varias Secretarías de Estado mantienen contactos estrechos con los grupos empresariales y laborales. Dichas consultas son en muchos casos mandatorias. Una prueba de la cooperación entre dichas entidades públicas y privadas, lo constituyen las frecuentes medidas tomadas por el Gobierno en años recientes para proteger los intereses de ciertos grupos nacionales vinculados al sector externo.