



LOS CONFLICTOS EN EL COMERCIO ENTRE BRASIL Y ESTADOS UNIDOS

María del Pilar Esguerra Umaña¹

19816

INTRODUCCION

El objeto de este documento es presentar un balance de las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Brasil al iniciarse 1988. En particular, se intenta un análisis del clima de hostilidad que ha caracterizado a estas relaciones en los últimos años, cómo consecuencia de los movimientos cambiarios y de las políticas aplicadas en las dos naciones.

La nueva ola de proteccionismo que caracteriza al manejo del comercio exterior norteamericano tiene su justificación en el creciente déficit de sus cuentas comerciales. La política económica aplicada en esa nación, la cual ha inducido un más rápido crecimiento que el de sus principales socios comerciales, ha sido uno de los principales responsables de tal desequilibrio. A ello también han contribuido otros factores como la pérdida de competitividad de los productos norteamericanos por efecto de la revaluación del dólar entre 1980 y 1985 y la menor productividad de la industria de ese país; y el lento crecimiento de las naciones latinoamericanas, uno de los principales mercados de Estados Unidos.

Sin embargo, tal como se desprende del análisis de este documento, las autoridades comerciales han intentado atacarlo con medidas que a la postre han resultado poco efectivas. Al contrario, lo único que han logrado ha sido introducir mayor tensión a las relaciones comerciales internacionales. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en sus relaciones de intercambio con el Brasil. Esta última nación, en razón de su orientación exportadora logró adquirir una muy buena posición con sus productos en el mercado norteamericano. Como consecuencia de ello sus ventas a Estados Unidos han estado sujetas, junto con los países del sureste asiático y el Japón, a crecientes trabas e imposiciones para su ingreso al mercado norteamericano.

Con los elementos de juicio que a continuación se sugieren, además, se busca contribuir al proceso

de aproximación de las distintas posiciones de los miembros de la Organización Internacional del Café, en torno a la distribución de las cuotas de exportación en futuras negociaciones. Ello es así, en razón que a nuestro entender, las posiciones encontradas en las conversaciones cafeteras preliminares a la firma del último acuerdo entre los Estados Unidos y el Brasil estuvieron de alguna manera vinculadas al marco de hostilidades comerciales, entre estas dos naciones.

El artículo se divide en tres secciones. En la primera se hace una descripción del marco institucional en el cual se desarrollaron los conflictos comerciales entre Estados Unidos y Brasil: la política comercial de ambas naciones y la ley de informática en el Brasil. En la segunda se señalan los cambios en la estructura del comercio bilateral que contribuyeron a crear el clima de hostilidad comercial. En la última sección se analizan los aspectos sectoriales y macroeconómicos que caracterizaron la situación de conflicto comercial entre los dos países.

I. MARCO INSTITUCIONAL

La balanza comercial entre Estados Unidos y Brasil comenzó a ser deficitaria a partir de 1981. El déficit además se expandió muy rápidamente a tasas superiores al 30% anual promedio, de tal manera que en 1985 era de US\$5.018 millones, equivalente a más de un 90% del total de exportaciones norteamericanas al Brasil.

Si bien la posición deficitaria de los Estados Unidos con esa nación no era equiparable a la que

¹ Especialista en la División de Investigaciones Económicas. La autora desea agradecer los comentarios del Dr. Jorge Valencia Restrepo y la colaboración en las labores estadísticas de Ma. Elena Clavijo.

<https://doi.org/10.38141/10788/001-1-4>

mantuvo con otras naciones como el Japón (país con el cual el déficit comercial alcanzó en ese año la cifra de US\$58 mil millones), o con el resto del mundo (el déficit comercial total de Estados Unidos fue de US\$150 mil millones) en 1985), y en términos del PIB norteamericano tan solo representó el 0.13% (el déficit total como proporción del producto fue de 3.4%), el gran dinamismo de las exportaciones brasileñas obligó a las autoridades a contemplar la adopción de medidas que contribuyeran a cerrar la brecha comercial.

a. La Política Comercial Norteamericana

La política comercial norteamericana diseñada para enfrentar la situación esta vez no estuvo basada únicamente en las leyes de comercio vigentes², en las cuales se encontraban plasmados los principales lineamientos del GATT, sino que se caracterizó por la innovación en mecanismos de corte proteccionista. En efecto, las autoridades norteamericanas prefirieron la utilización de los denominados Acuerdos de Restricción Voluntaria de las Exportaciones (VER: Voluntary Export Restrictions) y los Acuerdos de Ordenamiento de Mercados (OMAS) para el control del ingreso de productos del Brasil al mercado doméstico, en lugar de invocar los mecanismos establecidos por las leyes de comercio exterior, como las normas antidumping, las de prácticas desleales de comercio, y las de derechos compensatorios.

La legislación vigente desde los años treinta se caracterizaba por la existencia de múltiples mecanismos para enfrentar la competencia desleal en el mercado norteamericano. Sin embargo, ha sido calificada por varios autores como de gran "liberalidad" comercial. Por ello, convirtió a los Estados Unidos en uno de los compradores más importantes de las exportaciones provenientes de América Latina, concentrando en él más del 63% de las ventas externas (1986).

Se caracterizaba, en primer lugar, por contener una **legislación antidumping**, aplicable a todas aquellas situaciones en las cuales las exportaciones de un país se colocaran a un precio inferior al considerado su "valor justo"³. La ley de Acuerdos de Comercio de 1979 amplió la aplicabilidad de la legislación antidumping y estableció que eran las industrias que se consideraban perjudicadas por esta práctica las que deberían solicitar una investigación del Departamento de Comercio, el cual a su vez impondría las sanciones respectivas.

En segundo lugar tenía una la legislación sobre **Derechos Compensatorios** (DC). Un DC era una sobretasa arancelaria que se imponía a las importaciones que se beneficiaran de subsidio en su país de origen. En este caso, correspondía al Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional investigar su existencia y sancionar al país que otorgara el subsidio. Este último se definía así:

- El beneficio o exención de tipo fiscal, tributaria o crediticia, que contribuyera a crear un diferencial de precios entre los bienes en el mercado del país de origen y las exportaciones.
- Cualquier beneficio a los productores independientes de las ventas del producto.

Pese a estar basada en estas definiciones —que eran las mismas del GATT— la ley americana se caracterizaba por una mayor amplitud en lo que en la práctica consideraba como un subsidio. Una vez se comprobaba su existencia, el tipo de sanciones iba desde la introducción de nuevas tarifas a las importaciones hasta las restricciones por intermedio de la imposición de cuotas.

A primera vista la legislación de Derechos Compensatorios y la ley antidumping tenían muchas similitudes entre sí. Sin embargo se diferenciaban en un aspecto fundamental: las sanciones de dumping se dirigían a empresas extranjeras y sus políticas de precios, mientras que las de subsidios castigaban directamente a los países por el régimen fiscal y la política económica que estaban aplicando.

El tercer mecanismo diseñado por las autoridades comerciales era el de las **Cláusulas de Salvaguardia**, contenido en la sección 201 de la ley de 1974, que originalmente era una norma que los países signatarios del GATT debían incorporar a sus legislaciones nacionales. Este mecanismo permitía a un país imponer barreras comerciales arguyendo que el crecimiento de las importaciones, debido a la existencia de concesiones anteriores, causaban perjuicio a la producción doméstica. Por intermedio de la ley de comercio de 1974 se liberalizaron los criterios para la aplicación de las Cláusulas de Salvaguardia.

Por último, estaban las medidas destinadas a combatir las **prácticas desleales de comercio**, condensadas en la Sección 301 de la ley de 1974, y las que pretendían contrarrestar todas aquellas medidas que causaran daño a la seguridad nacional (sección 232). Según esta ley, competía al gobierno y no al Congreso, velar por el cumplimiento de los derechos adquiridos por los individuos o empresas norteamericanos en los Acuerdos Internacionales bilaterales o en el ámbito del GATT. Por virtud de ella el Presidente estaba autorizado para hacer cumplir los derechos de Estados Unidos en cualquier acuerdo comercial, y responder a cualquier acto, política o práctica de un

² La legislación norteamericana sobre comercio exterior está contenida en cinco actas del Congreso: la de Aduanas y Tarifas (1930), la de Expansión del Comercio (1962), la de Comercio (1974), la de Acuerdos de Comercio (1979) y la de Comercio y Tarifas (1984).

³ La ley definía el valor justo como los costos de producción más un margen de utilidad.

<https://doi.org/10.38141/10788/001-1-4>

país extranjero que fuese inconsistente con las cláusulas de dichos acuerdos y que de forma injustificada implicase una restricción al comercio de esa nación. El Presidente podía aplicar las sanciones que juzgase convenientes, con el propósito de obtener la eliminación de los actos considerados como perjudiciales, desde la suspensión de los beneficios acordados hasta la imposición de tasas y restricciones a las importaciones. En realidad, la ley de prácticas desleales autorizaba al Gobierno a aplicar cualquier sanción. Sin embargo, tácitamente se suponía que los Estados Unidos no aplicarían aquellas que no estaban autorizadas en el ámbito del GATT.

b. La Nueva Interpretación de la Legislación Comercial Americana

A raíz del deterioro de la posición comercial de la economía de esa nación, sin embargo, las autoridades se caracterizaron por la introducción de nuevos instrumentos de corte proteccionista para el manejo del comercio. También le dieron nuevas interpretaciones a la legislación vigente y aplicaron sanciones que no estaban autorizadas en el marco del GATT. Así por ejemplo, diseñaron los denominados Acuerdos de Restricción Voluntaria de Exportaciones (VER), mencionados más atrás. Estos acuerdos eran el resultado de la negociación de las autoridades comerciales con el país exportador para que éste "voluntariamente" restringiera sus ventas. Eran equivalentes a la imposición de barreras para-arancelarias, pero sin que los Estados Unidos corriera el peligro de ser sancionado por incumplir en el GATT.

La relación entre los mecanismos contemplados en la legislación y las innovaciones que se introdujeron fue bastante estrecha. Los VER surgieron después de un período de utilización intensiva de la legislación americana de subsidios y dumping, a raíz de las demandas de las industrias domésticas. El poder de negociación derivado de las disputas de dumping y derechos compensatorios se constituyeron en uno de los elementos fundamentales en el proceso de inducir a las limitaciones "voluntarias" de las ventas de los países abastecedores del mercado norteamericano. Al mismo tiempo, la mayoría de las negociaciones que concluyeron con la imposición de VERs iniciaron como procesos ordinarios de subsidios o dumping. Sin embargo, los recursos legales a disposición de los grupos y autoridades norteamericanos no fueron suficientes y hubo que recurrir a medidas no contempladas en la legislación.

Los acuerdos voluntarios finalmente impuestos no se relacionaban en casi nada con los problemas originalmente alegados de subsidios o dumping. Simplemente garantizaban un reordenamiento del mercado que facilitara el proceso de ajuste de la industria en crisis. Dicho en otras palabras, la industria nortea-

mericana distribuyó los costos de reestructuración y de pérdida de competitividad hacia los países que los abastecían.

Las autoridades comerciales de los Estados Unidos, además, adoptaron criterios más amplios de aplicabilidad de la legislación existente. Así por ejemplo, dentro de la categoría de subsidios otorgados en los países de origen a las exportaciones quedaron incluidas figuras como la participación del estado en el capital accionario. También se decidieron por la aplicación de sanciones expresamente prohibidas en el marco del GATT. Tal fue el caso de las denominadas **represalias cruzadas**, que eran sanciones que se imponían sobre productos distintos a los que se encontraban en disputa. Ejemplo de este tipo de sanción fue la *impuesta recientemente al Japón*, cuyas exportaciones de varios productos por valor de US\$300 millones fueron gravadas con unas tasas del 100% ad-valorem por parte de Estados Unidos, al violar ese país un VER de semiconductores.

c. El Proyecto de Legislación Comercial

En 1985 se presentó a consideración del Congreso de los Estados Unidos un proyecto de ley que fue aprobado por mayoría en ambas cámaras. En él se encontraban plasmados algunos de estos mecanismos que ya eran frecuentemente utilizados por las autoridades comerciales de esa nación, y que consolidaban su nueva posición proteccionista frente al comercio internacional. Aparecían con el nombre de Enmienda Gerpharts en la forma de impuestos generalizados a las importaciones, restricciones a las importaciones de productos individuales y represalias obligatorias a las prácticas desleales de comercio.

También se caracterizaba por introducir la posibilidad de aplicar los mecanismos antes descritos sin que se presentaran las causales que los justificaran sino simplemente cuando se considerara que el déficit comercial con una nación era demasiado elevado⁴. En esas condiciones, se autorizaba a los organismos comerciales proponer a país negociaciones para la reducción de las prácticas comerciales indeseadas, incluso algunas que implicaban negociaciones con respecto al manejo de variables macroeconómicas claves como el mantenimiento de niveles de tasas de cambio que las autoridades consideraran elevadas.

Los nuevos mecanismos no contemplados en legislaciones anteriores se institucionalizaban según la nueva ley. En efecto, en la sección 332 del proyecto aprobado se creaban los Acuerdos Voluntarios, y los Memorandos de Entendimiento, los cuales eran en

⁴ En el proyecto se definía un déficit comercial elevado aquel que implicase una razón exportaciones/importaciones excluyendo combustibles superior al 175%, o en valores absolutos superior a los US\$ 3 mil millones.

<https://doi.org/10.38141/10788/001-1-4>

esencia exactamente iguales a los VER y los OMAS descritos más atrás.

La ley finalmente no fue aprobada por el Ejecutivo, que la consideró demasiado impregnada de posiciones proteccionistas. Sin embargo, el procedimiento indica que el Congreso debe presentarla nuevamente a su consideración una vez se corrijan los aspectos por los cuales el presidente se negó a sancionarla. Actualmente ya se reelaboró el proyecto que está próximo a ser discutido nuevamente por las cámaras legislativas. Es muy probable que sea aprobado nuevamente, dado que ahora están integradas por políticos con posiciones eminentemente proteccionistas.

d. La Política Comercial en el Brasil⁵

La política comercial norteamericana condensada en las leyes de comercio descritas era hasta cierto punto desfavorable a los intereses del Brasil. Estaba diseñada para hacer contrapeso a las medidas que pretendían incentivar las exportaciones en los países de origen. Se basaban en las doctrinas del libre comercio que inspiraban al GATT. Ciertamente no eran precisamente estos los criterios en que se basaron los programas de promoción de exportaciones diseñados desde mediados de la década del setenta en la nación suramericana.

La estructura de fomento a las exportaciones en el Brasil se introdujo de manera escalonada, y se fundamentaba principalmente en un esquema de beneficios tributarios, primero, para la exportación de bienes industriales, que luego se extendió a algunos bienes primarios. También se establecieron los sistemas de "draw-back" —equivalentes al Plan Vallejo en Colombia— que eximía de impuestos, gravámenes y depósitos a las materias primas importadas para la producción de bienes de exportación. Más tarde las exenciones se extendieron a las importaciones de bienes de capital, y para ello se crearon los denominados "Beneficios Fiscales a Programas Especiales de Exportación" (BEFIEX). Estos últimos se convirtieron con el tiempo en programas integrales de industrialización al hacerse intensivos sus beneficios a la producción para el mercado interno.

La política de promoción de exportaciones apoyada en las exenciones de impuestos se combinó con la de otorgamiento de incentivos adicionales de carácter fiscal. Se concedió un premio tributario, aceptable para cancelar el impuesto de productos industriales sobre otras producciones destinadas a la exportación, que luego se amplió para la parte destinada al mercado doméstico de la misma empresa. También se concedió una reducción de la tasa impositiva sobre la renta generada por las exportaciones. Finalmente, el sistema se complementó con un programa de apoyo a las exportaciones, que consistía en el otorgamiento de crédito subsidiado para la producción de bienes expor-

tables, y que luego se extendió al financiamiento de post-embarque y otros servicios con destino a la exportación.

El conjunto de instrumentos fiscales y crediticios actuaron de manera complementaria con el sistema de minidevaluaciones que se estableció en 1968. El efecto combinado de estas políticas fue un aumento de los atractivos a exportar en el largo plazo.

Desde 1980, sin embargo, con motivo de su ingreso al GATT, Brasil comenzó a desmontar su sistema de incentivos, pero compensó sus efectos sobre las exportaciones, con el manejo de la tasa de cambio. Así, entre 1979 y 1981 se suspendió el premio tributario sobre los impuestos indirectos. Se restableció en 1981 a una tasa inferior, para luego eliminarse entre 1983 y 1985. Lo mismo, las tasas de subsidio a los créditos preferenciales se redujeron en ese primer año. El manejo más activo de la tasa de cambio compensó dichas medidas: en 1983 se produjo una maxidevaluación del 30% real, a la cual siguieron aumentos periódicos sustanciales de la tasa de cambio nominal. De esta manera, en 1985 la moneda se encontraba en un 50% real por encima de su valor de 1980. El gobierno se comprometió además a proseguir con el proceso de desmonte de todos los subsidios: en el presente año serán eliminados los incentivos fiscales restantes, incluso aquellos que no impliquen subsidio, con excepción de los Programas BEFIEX.

El otro lado de la moneda de la política comercial, las medidas sobre importaciones, han sido tradicionalmente restrictivas en el Brasil. Hasta 1964 la estrategia de sustitución de importaciones dominó sobre la de promoción de exportaciones. En ese año, no obstante, se dio un viraje y se flexibilizaron los controles para luego restablecerlos en 1974. Actualmente se caracteriza por la existencia de múltiples mecanismos para la restricción de las compras externas tales como los depósitos previos, las cuotas de importación y los aranceles en forma de "cascada". Con motivo del ingreso del Brasil al GATT, así como las imposiciones de sus acreedores internacionales, gran parte de esta estructura ha venido desmontándose paulatinamente.

En 1986 la política económica en el Brasil sufrió modificaciones sustanciales como consecuencia de la aplicación del Plan Cruzado. Las nuevas medidas de políticas se basaban en la congelación de algunos precios considerados "claves" para la economía, entre ellos, la tasa de cambio, con el objetivo de controlar la inflación. La pérdida de incentivos a la exportación que esta medida implicaba fueron parcialmente compensados con un revitalizamiento de la estructura de fomento a las exportaciones. El efecto que tuvieron las nuevas medidas sobre la economía en su conjunto se reflejó

⁵ Esta sección del documento se encuentra basada en el artículo de Lora Eduardo, "Política de Promoción de Exportaciones en el Brasil", en *Coyuntura Económica*, Marzo de 1986.

<https://doi.org/10.38141/10788/001-1-4>

rápidamente en la evolución de las cuentas comerciales: el superávit rápidamente se redujo, e incluso aquel que mantenía el Brasil con Estados Unidos.

En 1987, sin embargo, era evidente el desmonte de las nuevas medidas: el Plan Cruzado había fracasado en su objetivo de controlar la inflación. Las autoridades del Brasil decidieron seguir aplicando el régimen de minidevaluaciones, que había caracterizado a la política cambiaria en años pasados. Como consecuencia de ello, en el año anterior las exportaciones del Brasil recuperaron los niveles históricos de crecimiento. Sin embargo, el recalentamiento de la economía era evidente: este relativo auge exportador se combinó con un marcado descenso de las tasas de expansión de la actividad económica.

e. La ley de Informática

La legislación brasileña en materia de importaciones ha estado hasta cierto punto inspirada en los principios que fundamentaron los esquemas de integración latinoamericanos. Así por ejemplo, contiene la figura denominada **reserva de mercado**, consistente en el cierre total de las importaciones de un determinado bien para lograr que las industrias domésticas puedan desarrollarse sin enfrentar ningún tipo de competencia. Este mecanismo fue diseñado en el marco de la ALADI, y en principio solamente era aplicable a las producciones que quisieran incentivarse al interior del subcontinente, pero luego algunos países lo utilizaron para proteger sus industrias/consideradas "claves".

Fue precisamente lo que hizo Brasil con la informática, y especialmente con la producción de modelos pequeños de computadores (micros, minis y superminis). La legislación que constituyó una reserva de mercado para estos productos comenzó a aplicarse en 1976, y desde entonces hasta 1985 permitió la creación de 300 industrias, con unas ventas que alcanzaron los US\$ 1.5 mil millones al año, equivalentes a 600.000 microcomputadores. Desde el final de la recesión de la economía de esa nación (1980-84), además, la informática se había convertido en uno de los sectores más lucrativos de la economía. En 1986 la producción de computadores creció en 35%.

Gran parte de este éxito se encontraba basado en las medidas de restricción de importaciones programadas hasta 1992, y en una característica adicional de la ley: el no reconocimiento de los derechos de autor sobre el "software". Por efecto de ella los brasileños llegaron a controlar más de la mitad de su mercado de US\$ 2.7 mil millones en computadores al año, mientras que a mediados de los setenta las empresas multinacionales ejercían dicho control.

II. TENDENCIAS DEL COMERCIO BRASIL-EE.UU.

El segundo elemento de importancia que indujo la situación de conflictos comerciales entre Estados Unidos y Brasil fue el cambio dramático de la evolución, estructura y composición del comercio bilateral.

El comercio entre Brasil y Estados Unidos representó en el año de mayor auge (1985) US\$ 11.3 mil millones, equivalentes a un 0.3% del PIB norteamericano y un 6.7% del brasileño. Tal como puede apreciarse de estas cifras, se caracterizó por una gran asimetría en términos de la importancia que tuvieron los flujos comerciales bilaterales para cada una de estas naciones.

Tal como se mencionaba anteriormente, las relaciones comerciales experimentaron cambios sustanciales a partir de 1981. Los superávits comerciales que mantuvo hasta entonces Estados Unidos con Brasil, fueron reemplazados por déficits crecientes a tasas muy elevadas, en respuesta al gran dinamismo de las exportaciones brasileñas, las cuales crecieron a una tasa anual promedio de 206%. Las exportaciones norteamericanas, en cambio, permanecieron estancadas, e incluso disminuyeron un poco en el período 1981-85 (decrecieron a una tasa del 1.96% anual promedio).

En 1986, por efecto de la aplicación del Plan Cruzado en el Brasil, la revaluación de la moneda indujo un incremento de las exportaciones de Estados Unidos, y un decrecimiento de las del Brasil. En estas circunstancias, se produjo un pequeño quiebre de la tendencia pasada, al disminuir el déficit en el comercio bilateral, de US\$ 5.02 mil millones a US\$ 3.85 mil millones. En 1987, sin embargo, el fracaso del Plan Cruzado significó nuevas devaluaciones de la moneda en Brasil, que a la postre redundaron en la continuación del proceso de ampliación de la brecha comercial, la cual alcanzó niveles de US\$ 4.8 mil millones.

Este incremento del déficit comercial, trajo consigo modificaciones en la estructura del comercio ante las dos naciones. Así por ejemplo, el café fue reemplazado como el principal producto de exportación por el calzado, cuyas exportaciones crecieron mucho más rápidamente. Estas últimas acusaron tasas de crecimiento del 35.1% anual promedio, mientras que las de café tan solo crecieron al 4.5% anual. De esta manera el calzado llegó a concentrar el 12% de las ventas totales del Brasil a Estados Unidos, frente a un 10.1% del café.

El gran dinamismo de las exportaciones brasileñas fue extensivo a otros productos manufacturados. Por esta razón, al descomponer el déficit bilateral por tipos de productos, nos encontramos con que de US\$ 5.02 mil millones, unos US\$ 2.4 mil millones era atribuible al comercio de manufacturas. las ventas que más crecieron en este período fueron las de maquinaria y equipo de transporte tales como autopartes,

<https://doi.org/10.38141/10788/001-1-4>

motores de combustión interna, chasis e incluso aviones. Las tasas de crecimiento de todas estas exportaciones superaron el 30% anual promedio, hasta llegar a concentrar en conjunto un 17% (US\$ 1.5 mil millones) de las ventas totales del Brasil a Estados Unidos.

Igualmente dinámicas fueron las exportaciones de productos siderúrgicos. No solamente llegaron a niveles de US\$ 0.4 mil millones, sino que además adquirieron muy buena participación en el mercado norteamericano, con una participación dentro de la oferta total —incluyendo la producción doméstica— de este tipo de productos de 1.5%. Estaban principalmente constituídos por placas de hierro y acero, tubería y accesorios de los mismos materiales.

Como consecuencia de todo lo anterior, los productos básicos dejaron de representar la mayor parte del valor exportado de Brasil a Estados Unidos. En 1986, por ejemplo estas ventas tan solo significaron un 37.8% de dicho valor. Estuvieron principalmente concentradas en café (US\$ 900 millones), derivados del petróleo (US\$ 350 millones), tabaco, crustáceos congelados, carnes sin preparar y especies.

III. CONFLICTOS EN EL COMERCIO BILATERAL

Pese a que en el Brasil comenzaba el desmonte de los sistemas de promoción de exportaciones, durante la mayor parte de la década de los ochenta, las relaciones comerciales entre las dos naciones se caracterizaron por el predominio de conflictos en las negociaciones comerciales, ante el crecimiento acelerado del déficit de Estados Unidos con esa nación. La mayoría de las disputas se iniciaron como procesos ordinarios entablados por las industrias domésticas norteamericanas, las cuales alegaban prácticas desleales de comercio o de dumping por parte del Brasil. La legislación vigente en algunos casos aseguró la imposición de sanciones, pero en otros, hubo serias dificultades para demostrar la existencia de tal tipo de competencia desleal. En estas circunstancias, hubo un incremento sustancial de las demandas que el Brasil hubo de enfrentar ante el Departamento de Comercio de Estados Unidos. Ello configuró lo que aquí hemos denominado un clima de "conflicto" comercial.

a. Aspectos Sectoriales

En efecto, entre 1983 y 1984 las industrias siderúrgicas norteamericanas demandaron una investigación sobre las exportaciones brasileñas a Estados Unidos de estos productos, por considerar que eran objeto de subsidios. Las ventas brasileñas de acero y otros productos siderúrgicos representaban en ese momento entre un 8 y un 9% del total de exportaciones de esa nación a Estados Unidos, y habían crecido a

tasas del 32.1% anual promedio entre 1980 y 1983. Además, tal como se señaló en la sección anterior, habían logrado adquirir una alta participación dentro de la oferta total en el mercado norteamericano.

A pesar de que no fue posible demostrar la existencia de tales subsidios, las autoridades determinaron que la participación del gobierno del Brasil en el capital accionario de las empresas siderúrgicas era fuente indirecta de subsidios. Esta constituía una nueva interpretación de lo que se consideraba un subsidio en la reglamentación vigente, y puso en evidencia una vez más la utilización de mecanismos no contemplados en la legislación por parte de dichas autoridades.

Más aún, como consecuencia de ese veredicto, y bajo la amenaza de aplicar derechos compensatorios, obligaron al Brasil a suscribir un Acuerdo de Restricción Voluntaria de Exportaciones. El Acuerdo le comprometió a exportar acero y otros productos similares en proporción que no superara el 0.8% del total de acero disponible en el mercado norteamericano. Otros países como Japón, la CEE y Corea fueron obligados a firmar acuerdos semejantes. Como consecuencia de ello, los demás abastecedores de Estados Unidos de productos siderúrgicos se beneficiaron con un aumento superior al 15% de sus exportaciones a esa nación, demostrando además la poca efectividad de dicha medida.

Más recientemente (Abril de 1986) fueron demandadas las exportaciones de ruedas macizas de acero provenientes del Brasil por prácticas de dumping, es decir, por ofrecer sus productos en el mercado norteamericano por debajo del valor justo determinado por la ley. Una investigación del Departamento de Comercio concluyó que los precios de estos productos se encontraron en un 19.9% por debajo de los de las industrias domésticas en 1986. Ello condujo a la aplicación de tasas antidumping con el propósito de compensar el menor precio de estos productos. En estas condiciones, las ventas brasileñas de productos siderúrgicos quedaron sujetas tanto a mayores tarifas, como a restricciones cuantitativas para su ingreso al mercado norteamericano.

De la misma manera, el dinamismo de las exportaciones de algunos alimentos procedentes del Brasil como los pollos, la soya y sus derivados generaron en los Estados Unidos reacciones por parte de las industrias domésticas por considerar que estaban utilizando prácticas desleales para aumentar su participación como abastecedores del mercado americano y mundial. El Departamento de Comercio conceptuó que sí existían esas prácticas, y autorizó al Presidente para elevar las tarifas y establecer cuotas de importación. Las exportaciones brasileñas de pollos y soya y sus derivados habían crecido a tasas anuales promedio del 23.4 y el 21.0% respectivamente entre 1980 y 1985, hasta llegar a representar casi un 10% de las ventas totales de Brasil a Estados Unidos.

<https://doi.org/10.38141/10788/001-1-4>

Otros alimentos, como el jugo de naranja concentrado y congelado fueron demandados por prácticas de dumping por parte del Brasil. Las exportaciones de este tipo de productos acusaron gran dinamismo en el mercado de Estados Unidos durante casi todos los años considerados, creciendo a tasas del 4.3% anual promedio. En Abril de 1987 las autoridades comerciales norteamericanas impusieron tarifas adicionales a las importaciones de estos productos provenientes del Brasil, equivalentes a un 1.96% ad-valorem.

Así mismo, algunas importaciones procedentes de esta última nación han sido amenazadas con controles a su ingreso al mercado norteamericano. Las autoridades comerciales anunciaron que a partir del presente año podrían perder los beneficios de ingreso libre de gravámenes bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (mecanismo del GATT), algunos productos cuyas importaciones de todas las procedencias superaron los US\$ 1 mil millones en 1986 y 1987. Esta medida cobija a algunas exportaciones del Brasil como los productos de papel y de la industria siderúrgica.

También se prevé que otros bienes sean sancionados en caso de que se apruebe por el Congreso norteamericano el proyecto de ley que actualmente está en discusión. Es el caso del calzado, que para el Brasil tiene especial significancia puesto que se convirtió desde 1985 en el principal producto de exportación a Estados Unidos. Sus ventas evidenciaron tasas de crecimiento superiores al 35% anual promedio desde 1982, de tal manera que actualmente representan casi un 20% de la oferta total de calzado en Estados Unidos. El proyecto contempla la adopción de una cuota global de importación de calzado, lo mismo que de textiles y confecciones, para controlar el ingreso de estos productos al mercado doméstico.

El clima de "conflicto" comercial, hasta donde hemos visto, fue el producto del rápido crecimiento de las ventas del Brasil a Estados Unidos. Sin embargo, también preocupó a las autoridades de comercio el lento crecimiento de las ventas de Estados Unidos al Brasil, y por esta razón amenazó con aplicar algunas sanciones a esa nación suramericana. En 1985 las industrias productoras de computadoras demandaron a las autoridades brasileñas por la adopción de prácticas desleales de comercio. Esta demanda se hallaba fundamentada en la ley de informática vigente en el Brasil, la cual prohibía la importación de modelos pequeños de computadores. Las multinacionales como la IBM y la Burroughs estimaban que por esta razón había dejado de ganar unos US\$ 1.5 mil millones entre 1980 y 1984, y que esta suma podría elevarse a US\$ 8.1 mil millones a finales de la década, si las autoridades del Brasil no cedían a sus peticiones. La ley además no reconocía los derechos de autor sobre el "software", cuyo comercio había resultado muy lucrativo para estas empresas en otros países.

Las autoridades norteamericanas exigieron al Bra-

sil la modificación del régimen vigente, y amenazaron con la aplicación de una serie de represalias cruzadas como la imposición de aranceles a productos, tales como el calzado, café, aviones y textiles. Estos productos eran en ese orden los rubros de ventas más importantes al mercado norteamericano, y las medidas —de ser aplicadas— le costarían al Brasil unos US\$ 400 millones. El plazo que otorgaron fue el 31 de Diciembre de 1986, el cual más tarde fue prorrogado hasta Junio de 1987. A principios de 1988 la situación ha variado poco. La ley brasileña no ha sido modificada —aun cuando las autoridades han dejado entrever que podrían ceder un poco, especialmente en lo que respecta a su posición sobre los derechos de autor— ni las autoridades norteamericanas han aplicado las sanciones previstas. De todas maneras, recientemente se ha pronunciado (Enero de 1988), exigiendo nuevamente una modificación de la ley brasileña.

b. Aspectos Macroeconómicos

El clima de conflicto comercial que se desató entre Brasil y EE.UU. naturalmente tenía otra serie de causas de índole macroeconómica. Es decir existían causas de tipo más general que explicaban el rápido crecimiento de la brecha comercial entre las dos naciones.

Así por ejemplo, algunos de estos factores que explicaban el déficit comercial de Estados Unidos con el resto del mundo eran aplicables a su situación con el Brasil. Expertos han señalado cómo uno de ellos el proceso de revaluación del dólar en el período 1980-85, el cual afectó negativamente la competitividad de las ventas externas y estimuló, junto con la recuperación económica de Estados Unidos, la demanda por productos importados. La paridad del dólar con respecto al cruzeiro siguió esta misma tendencia. En ese mismo período las autoridades del Brasil aceleraron la devaluación del cruzeiro, como ya se mencionó, lo cual probablemente condujo a una mejoría de la competitividad de los productos brasileños en el mercado norteamericano.

Este hecho estuvo además acompañado por una pérdida generalizada de la productividad de la industria liviana en los Estados Unidos. Algunos autores norteamericanos, sin embargo, han debatido este argumento en un estudio econométrico reciente, por ejemplo, Grossman (1984) demostró que la pérdida de competitividad de los productos de acero en Estados Unidos frente a los importados se explicaba en 100% por el efecto de la revaluación del dólar, y no por una menor eficiencia o productividad de la industria. De todas maneras, las conclusiones de su estudio no contribuyen a explicar por qué el proceso de devaluación del dólar no ha permitido una mejoría en la competitividad de esa nación en muchos otros productos como el calzado, los alimentos y los textiles.

<https://doi.org/10.38141/10788/001-1-4>

La importancia de estos efectos macroeconómicos sobre el déficit comercial entre Estados Unidos y Brasil se puso en evidencia durante 1986, cuando se revaluó sustancialmente el cruzeiro con respecto al dólar. Este hecho condujo a una reducción de la brecha comercial entre estas dos naciones, que pasó de US\$ 5.02 a US\$ 3.48 mil millones en el lapso de un año. Entretanto el déficit de Norteamérica con el resto del mundo seguía la tendencia de crecimiento, hasta alcanzar los US\$ 170 mil millones.

Aparte de los movimientos cambiarios, otra de las causas del déficit comercial de Estados Unidos ha sido la diferencia en las tasas de crecimiento de su economía frente a las de sus principales socios comerciales. Esa nación se ha expandido durante casi toda la década a ritmos del 4-5% anual mientras que el resto de países desarrollados tan solo lo han hecho al 1-3%. Este factor también ha estado presente en el caso del Brasil. Coinciden los años de incremento del déficit bilateral con la recesión económica en la nación suramericana, mientras que Estados Unidos evidenciaba altas tasas de crecimiento. Además, la disminución del desequilibrio ocurrió precisamente cuando la economía del Brasil recuperó sus tasas de crecimiento históricas, superiores al 8% anual.

IV. CONCLUSIONES

1. Como consecuencia de la evolución del déficit comercial de Estados Unidos con el resto del mundo su política comercial se ha tornado más proteccionista que en el pasado. Hasta 1981 el manejo del comercio exterior facilitaba el ingreso al mercado doméstico de las exportaciones de países latinoamericanos. Así las cosas, más del 69% de las ventas del continente llegaron a concentrarse en esa nación. Sin embargo, durante la década de los ochenta comenzaron a utilizarse toda suerte de mecanismos para tratar de obstaculizar el ingreso de estos productos a Norteamérica.
2. Si bien puede decirse que las leyes de comercio norteamericanas dotaban a las autoridades con suficientes instrumentos para contrarrestar el efecto de las políticas de promoción aplicadas en los países que lo abastecían, también es cierto que la mayoría de estas naciones ya habían comenzado el desmonte de las políticas de incentivos. Por esta razón, no resultaron muy efectivas para combatir el incremento acelerado del déficit comercial. Además, estas medidas no atacaban las causas macroeconómicas que habían inducido una pérdida de competitividad de los productos norteamericanos.
3. Uno de los países más afectados con el nuevo manejo del comercio exterior norteamericano fue el Brasil. Sus ventas externas a Estados Unidos evidenciaban gran dinamismo, particularmente las de calzado, productos siderúrgicos y textiles. Además, había logrado penetrar el mercado de ese país con otra serie de productos procedentes de industrias en las cuales tradicionalmente había sido más competitivo como los aviones y las autopartes, entre otros.
4. Este comportamiento indujo un cambio en la estructura del comercio entre las dos naciones. Las ventas de productos básicos del Brasil disminuyeron su participación dentro de los flujos de comercio bilateral. Fueron los productos manufacturados, con mayores elasticidades de sustitución con respecto a la industria norteamericana, los que representaron a partir de 1982 la mayor parte del valor exportado.
5. Al mismo tiempo, la política cambiaria seguida en el Brasil había favorecido la tendencia, al mejorar la competitividad de las exportaciones al mercado de Estados Unidos, y disminuir la de las importaciones norteamericanas al Brasil.
6. Después de la utilización intensiva de los mecanismos previstos por la legislación de comercio para atacar al déficit comercial, las autoridades norteamericanas decidieron introducir nuevos mecanismos e interpretaciones, no contempladas en las normas vigentes. Fue el caso de los acuerdos "voluntarios" de restricción de exportaciones, y la amenaza con represalias cruzadas.
7. En estas circunstancias, se configuró lo que en este artículo se ha denominado el clima de conflicto comercial entre Estados Unidos y el Brasil. Dicho clima tuvo aspectos de tipo sectorial, que se manifestaron en la proliferación de demandas de las industrias norteamericanas sobre productos específicos, pero también aspectos macroeconómicos, dentro de los cuales las políticas cambiarias y el desempeño de las economías de los dos países jugaron un papel fundamental.
8. Actualmente persiste la posición comercial desfavorable, y los conflictos con respecto a algunos productos, a pesar de que la revaluación del cruzado y la expansión de la economía del Brasil en 1986 indujo una disminución de la brecha comercial. En 1987 y por lo menos hasta el final de la década, sin embargo, la tendencia del déficit se revertirá como consecuencia de la restitución del régimen de minidevaluaciones por parte de las autoridades económicas brasileñas, y de las me-

<https://doi.org/10.38141/10788/001-1-4>

nores tasas de crecimiento de la economía en ese país. En estas circunstancias, a menos de que se logre una mejoría sustancial de la competitividad de los productos norteamericanos frente a los de la nación suramericana, vía disminución de costos, mayor eficiencia, etc., parece difícil que disminuya la brecha comercial, y las hostilidades en el comercio de los dos países.

9. Se puede prever además que la situación incluso tenderá a agravarse como consecuencia de los efectos que tendrá la aplicación de la ley de comercio exterior que actualmente se discute en el Congreso de Estados Unidos. En ella se hallan consignados a una serie de medidas de corte aún más proteccionista que las hasta ahora utilizadas.
10. El clima de hostilidad comercial, de la misma manera, estará sujeto a lo que pueda ocurrir con

una serie de conflictos sobre productos específicos. Entre ellos, será de especial significancia lo que acontezca con la ley de informática en el Brasil, cuyo plazo para ser modificada antes de que se apliquen sanciones, venció el año anterior.

11. Finalmente, a manera de corolario, en las próximas negociaciones del pacto cafetero será necesario tener en cuenta que el enfrentamiento de posiciones ha hecho reconocer a las autoridades del Brasil, que deben estar preparadas para sentarse a la mesa de negociación con un país (Estados Unidos) que tiene intereses comerciales muy distintos a los suyos, sin importar el área específica de discusión. Por lo tanto lo más seguro será que tomen una actitud más beligerante en este tipo de negociaciones.