

Democratización del modelo de integración económica

Mónica Gambrill•

Uno de los puntos más interesantes que surgió durante la visita de Clinton a México fue su entrevista con representantes del Partido de la Revolución Democrática; en particular, la propuesta hecha por este partido en el sentido de realizar una cumbre para abordar el asunto de la “democratización económica del modelo de integración”.¹ De realizarse, esta iniciativa abriría un proceso inédito de interacción entre grupos populares y fuerzas progresistas de ambos países, en el que tal vez sólo algunos grupos binacionales podrían –en una etapa inicial– llegar a una concepción operativa de justicia, pero la concertación tendría que extenderse hacia el ámbito económico.

Esta concepción no supone de antemano que se pueda o se deba dar marcha atrás en la integración económica, sino que propone revisar dicho modelo de integración para favorecer a los pueblos y no sólo a las élites de ambos países; ésto implica conocerlo a fondo para buscar maneras de utilizar el modelo en este sentido. Se entiende, aquí, que el modelo de integración económica se refiere no sólo al Tratado de Libre Comercio (TLC), sino también a los demás acuerdos comerciales suscritos por México, y sobre todo a la recientemente creada Organización Mundial del Comercio (OMC) que inicia sus actividades en 1995 con 124 países miembros.²

• Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México.

1 Carta “Al Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, señor William Clinton”, en *La Jornada*, 7 de mayo de 1997, p. 45.

2 La Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales sobre Comercio se concluyó el 15 de abril de 1994 y uno de sus acuerdos fue la decisión de crear la OMC; en una junta ministerial en Marrakesh, 111 de los 125 participantes firmaron el Acta Final, y posteriormente los demás (con la excepción de China) que fijó la fecha del 1 de enero de 1995 para su entrada en vigor.

La necesidad de formular políticas industriales y sociales mediante el uso selectivo de subsidios gubernamentales, y la aparente prohibición de hacerlo por alguna instancia que no forme parte del nuevo modelo de integración económica, es una de las áreas más contradictorias en que el nuevo modelo requiere de revisión, porque atañe a la tarea de diseñar una *agenda social* en México. Quisiera llamar la atención acerca de algunos aspectos puntuales relacionados con la problemática de los subsidios 'prohibidos', para demostrar las ventajas de las negociaciones multilaterales sobre las bilaterales México-Estados Unidos

La economía neoclásica reconoce la necesidad de subsidiar a ciertos subsectores de la economía doméstica para compensarlos por el impacto adverso que las importaciones pueden causar, no por ineficiencias atribuibles a los empresarios sino por razones estructurales más allá de su control.³ Prácticamente todos los países utilizan alguna forma u otra de subsidio, aunque se suele distinguir entre subsidios domésticos y subsidios a la exportación, así como entre subsidios de aplicación general y de aplicación específica.

Hasta concluir la Ronda Uruguay, el GATT no había reglamentado el comercio de productos subsidiados sino que cada país formulaba políticas propias al respecto. De esta manera, Estados Unidos aprovechó la enorme vaguedad de su vieja ley sobre subsidios para obstaculizar selectivamente ciertas importaciones a su mercado, sin hacer distinción entre los diferentes tipos de subsidios. Fue en este contexto que Estados Unidos empezó a ligar el concepto de libre comercio con la vieja doctrina del *laissez faire*, que rara vez había practicado en casa. Presionó para que los países que fueran sus clientes comerciales se abstuvieran de aplicar subsidios de cualquier tipo a su producción, bajo la amenaza de imponer cuotas compensatorias para resarcir el daño material causado por estas importaciones a una industria estadounidense; también podría

3 Cordon, W. M. *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Clarendon Press, 1974. Véase de esta obra, sobre todo, la introducción y el apéndice 2 del capítulo 2, pp. 1-8 y 40-41, en donde el autor hace un resumen de la literatura sobre esta teoría, originada en Meade, J. E. *Trade and Welfare*, Londres, Oxford University Press, 1995.

imponer cuotas si las importaciones amenazaban con causar daño, e inclusive, si retrasaban el establecimiento de una nueva industria.⁴

La posición que Estados Unidos intentó imponer en el *Entendimiento sobre Subsidios con México* en 1985, fue la de prohibir todos los arriba mencionados tipos de subsidios. México se comprometió a eliminar los subsidios específicos, otorgados a grupos selectos de productores y exportadores, pero se negó a eliminar los subsidios domésticos de aplicación general, como pretendía en ese momento Estados Unidos. Más específicamente, se comprometió a no continuar más la práctica de otorgar descuentos especiales en los precios del petróleo, gas natural y electricidad a ciertos consumidores específicos, pero defendió su derecho de vender estos productos a precios menores que el internacional, siempre y cuando no hubiese discriminación entre compradores, en el mercado doméstico.

El *Entendimiento* de 1985 se tradujo en la eliminación de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDI), canjeables por un porcentaje del valor de las exportaciones; de los préstamos para empresas exportadoras a tasas de interés menores que la tasa normal, otorgados a través de FOMEX; y de un fondo fiduciario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que operaba a través de Bancomext para promover la exportación de bienes manufactureros con al menos 30% de contenido mexicano. Asimismo, se encontró, en juicios iniciados por Es-

4 La legislación, que establecía la aplicación de cuotas compensatorias sobre la importación de productos subsidiados -*Antidumping and Countervailing Duties Law*- decía textualmente: "Si -(1) la autoridad administrativa determina que -(A) un país bajo el acuerdo, o (B) una persona que es ciudadano o nacional de tal país, o una corporación, asociación, u otra organización en tal país; provee, directa o indirectamente, un subsidio a la manufactura, producción o exportación de una clase o tipo de mercancía importada o vendida (o con probabilidad de venderse) para importación, a Estados Unidos, -(i) es dañada materialmente, o (ii) está amenaza con daño material, o (B) el establecimiento de una industria en Estados Unidos se retarda materialmente por la importación de la mercancía en cuestión o por la venta (o probabilidad de venta) de esa mercancía para su importación, entonces cobrará sobre dicha mercancía una cuota compensatoria, además de cualquier otro impuesto, igual al monto del subsidio neto..." *United States Code*, Título 19, Sec. 1673, 1988.

tados Unidos, que los créditos Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFI), aplicables a los impuestos corporativos, así como el Fondo de Desarrollo Nacional (FONEI) y el Fondo de Garantía Y Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas (FOGAIN) que otorgaban préstamos con bajos intereses a cierto tipo de empresas, constituían subsidios; porque condicionaban el préstamo, ya sea al tipo, tamaño o localización de la compañía, o a su desempeño exportador.⁵

Tal vez, siguiendo esta misma lógica, Estados Unidos hubiera podido llegar al extremo de imponer cuotas compensatorias a productos provenientes de países con políticas de gasto social diferentes de las estadounidenses, con el argumento de que constituían subsidios a la producción o que permitían vender en condiciones de 'discriminación de precios'; pero no se llegó a tanto. Dentro del nuevo modelo de integración económica se redefinió el significado de la reciprocidad comercial entre países desarrollados y subdesarrollados, en que los primeros rechazan los subsidios directos a la exportación que tanto éxito redituaron en el sudeste asiático, dentro de un modelo que mejor se caracterizaría como de 'sustitución de exportaciones'; sin embargo, no impide el uso de subsidios con fines domésticos, porque ésto coartaría la libertad de la sociedad y de su Estado de formular la política interna que más les convenga.

Contra lo que comúnmente se dice, lo cierto es que ya se dió marcha atrás en este tipo de pretensiones exageradas y se han abierto nuevos espacios, a través de la OMC, para subsidios con sentido social. Ahora, hay subsidios contra los cuales no se pueden imponer cuotas compensatorias, aún cuando el beneficiario es un grupo específico de empresas o áreas. Por ejemplo, se permiten subsidios para investigación y desarrollo industrial en etapas pre-competitivas, para asistencia a regiones atrasadas, y para conservación ecológica.⁶ Las implicaciones para una política industrial y social son relevantes. Sin embar-

5 United States International Trade Commission, "Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations, Phase I; Recent Trade and Investment Reforms Undertaken by Mexico and Implications for the United States", Investigación núm. 332-282, Washington, D.C.; USITC Publication 2275, 1990, 4-17 a 4-22.

6 Artículo 8 del Acuerdo de Subsidios de la Ronda Uruguay del acuerdo General de Aranceles y Comercio.

go, este tipo de subsidio, que se llaman 'no-accionables', sólo tienen una duración de cinco años y requieren de registro previo, para cada programa, en la oficina correspondiente de la OMC;⁷ sin el cual, se convertirían en 'accionables' bajo la ley estadounidense. Se justifica que se adopten salvaguardas en su contra sólo si causan "serios efectos negativos en la industria doméstica, (...) al grado de causar daños difíciles de reparar (...) y si las recomendaciones del Comité de subsidios sobre la modificación del programa no son tomados en cuenta durante el plazo de seis meses".⁸ Este aspecto del Acuerdo sobre Subsidios, de la OMC, debe ser respetado por todos los países miembros y debe ser renovado posteriormente. Hay que estar atentos a lo que pasa con ello.

Asimismo, hay otras categorías de subsidios, los 'prohibidos' y los 'accionables'. Se prohíben los subsidios específicos a productos de exportación, también los basados en el desempeño exportador de las empresas y aquéllos que premian la incorporación de insumos domésticos, en lugar de los importados, en el producto subsidiado.⁹ Los otros, si bien no están prohibidos, sólo son permitidos en la medida en que no perjudiquen los intereses de otros miembros; se puede 'accionar' una demanda en su contra, siempre y cuando se haya demostrado el 'daño' que causan en el país importador.¹⁰

Las normas del TLC en materia de subsidios y 'discriminación de precios' son las mismas que las de la OMC porque, si bien sus miembros acordaron que cada país aplicara sus propias leyes, también establecieron el requerimiento de que cualquier cambio en la ley tendría que someterse a la consideración de los demás miembros de la OMC antes de aprobarse.¹¹ A su vez,

7 Artículo 8, párrafo 8.3 del Acuerdo de Subsidios de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

8 Artículo 9 del Acuerdo de Subsidios de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

9 Artículo 3 del Acuerdo de Subsidios de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

10 Parte III del Acuerdo de Subsidios de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

11 "Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias", *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto Oficial*; capítulo XIX, Arts. 1902, 1903 y 1904, México, SECOFI, 1993, pp. 524-531.

la OMC requiere que los países miembros efectúen todos los cambios necesarios en sus leyes nacionales para implementar los Acuerdos constitutivos de esta organización. Todos estos acuerdos fueron implementados ya en México, Estados Unidos y Canadá.¹²

El espacio trilateral podría conducir a una profundización, con sentido social, del acuerdo sobre subsidios, pidiendo a Estados Unidos y Canadá garantías para que no utilicen salvaguardas contra la importación de productos que contengan subsidios 'no accionables'. En áreas donde hay un interés común (como es la ecología o el desarrollo regional de la frontera norte o de áreas con población predominantemente indígena) habría que buscar financiamiento bilateral o trilateral para pagar estos subsidios. En cuanto a investigación y desarrollo científico, y sus aplicaciones tecnológicas, hay muchísimas áreas de cooperación que explorar. Y tal vez sería factible agregar nuevos conceptos a esta categoría de subsidios 'no-accionables', en beneficio de ciertos grupos de productores que merecen un trato especial como, por ejemplo, ejidos o cooperativas.

También se podría buscar mayor tolerancia al uso de los subsidios 'accionables' e, incluso, 'prohibidos' entre los socios del TLC. Resulta especialmente difícil aceptar la prohibición a otorgar tasas especiales de interés a exportadores, porque el costo del crédito es tan alto aquí que constituye una barrera al libre comercio; debe ser compensado de alguna manera, y los préstamos en dólares no son la mejor solución. Sin duda, se debe dar marcha atrás a la jurisprudencia estadounidense que castiga el otorgamiento de subsidios específicos a pequeñas y medianas empresas. Otorgar tasas preferenciales, no en función de la exportación sino de otras características de los productores, aunque exportar, es derecho soberano del país.

¹² En Estados Unidos, la *Uruguay Round Agreements Act* (URAA), fue aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado el 29 de noviembre y el 1 de diciembre, respectivamente, bajo el procedimiento de vía rápida y entró en vigor el 1 de enero de 1995. También Canadá reformó su *Special Import Measures Act* en 1995. Aunque México ya había aprobado su nueva Ley de Comercio el 22 de diciembre de 1993, meses antes de suscribir los acuerdos de la OMC, ésta previó la existencia de 'subsidios permitidos internacionalmente'.

Se podría argüir que todas estas propuestas son tecnicismos, que sirven sólo a Estados Unidos, o, en el mejor de los casos, paliativos. Pero detrás de todas las especificidades, se esconde la posibilidad de un cambio verdadero en las relaciones entre México y Estados Unidos. El modelo de integración económica no significa el imperio de Estados Unidos sobre México sino el inicio de un nuevo sistema mundial de comercio, en el cual Estados Unidos es uno entre 124 países; a pesar de haber jugado un papel de liderazgo en su definición, el resultado es un conjunto de reglas que se han impuesto sobre leyes nacionales, y en que los mecanismos de arbitraje ahora están facultados para imponer sus decisiones sobre los intereses particulares. Se puede contribuir a consolidar este cambio, conociendo las reglas que funcionan en favor de las mayorías, exigiendo que se cumplan y trabajando para expandirlas a otras áreas; esto puede ser el significado de la democratización del modelo de integración económica.