



La Ley de Aranceles y Comercio de los Estados Unidos de 1984 (¿una norma universal?)

Antonio Rodas Pozo

El poderío económico de los Estados Unidos a nivel mundial ha sido puesto en tela de juicio durante la presente década. Sus crónicos déficits comerciales, con el Japón especialmente, son objeto de numerosos análisis y de pre-

dicciones nada halagadoras.

La crisis petrolera que se inició a finales de la década pasada, repercutió en los volúmenes de producción mundial y en los niveles de empleo; la recesión no se hizo esperar y países desa-

desarrollo sufrieron las consecuencias. Estos últimos, por su relativa capacidad de respuesta fueron los más afectados.

La pérdida de competitividad de la economía norteamericana no sólo se

observa en el comercio de bienes, sino también, en el sector donde los Estados Unidos ostenta el liderazgo mundial: los servicios. "Así, por ejemplo, en 1982 el superávit de Estados Unidos en servicios dejó de crecer y declinó de 43 mil millones de dólares a 35 mil millones en 1983. Esta reducción representa una disminución de los ingresos obtenidos por las inversiones extranjeras en Estados Unidos y un mayor uso estadounidense de servicios provistos por empresas extranjeras" (1).

Las autoridades norteamericanas hacen responsable al proteccionismo arancelario y no arancelario que imponen los diversos países del mundo en contra de los productos de los Estados Unidos, como la causa fundamental de su problema comercial. Sostienen, que si se lograra implantar el libre juego de la oferta y demanda de bienes y servicios a nivel mundial, sería la eficiencia la que determinaría la óptima localización de los distintos sectores productivos, la calidad y los precios. Con el libre mercado el consumidor final obtendría beneficios y por ende la economía norteamericana.

Pocos son los estudios económicos hechos sobre la economía norteamericana que enfatizan como causas del problema comercial al déficit fiscal, la falta de eficiencia, los gastos bélicos, el desperdicio de recursos, etc.

Pero, la política libre-cambista de los Estados Unidos tiene diferente connotación cuando se la aplica a las importaciones. Se restringe el ingreso de productos agrícolas, industriales y servicios. Los compromisos adquiridos en el seno del GATT son objeto de numerosas restricciones o incumplimientos aduciendo razones de diverso orden (2).

Es preciso aclarar que esta singular manera de ver al libre-cambismo es compartida, con ciertas diferencias, por otros países capitalistas desarrollados. La Comunidad Económica Europea (CEE) con su política agrícola común (PAC) distorsiona costos y asignación de recursos; el Japón, con sus engorrosos trámites burocráticos, condiciona y discrimina el libre ingreso de mercadería extranjera a su mercado.

Por supuesto que son los países en desarrollo los que más efectos sienten en sus afanes de desarrollo por esta *sui generis* manera de entender y aplicar el libre cambio. Además, cuando nuestros países adoptan medidas restrictivas a las importaciones en defensa de sus planes de desarrollo, niveles de empleo o para proteger sus incipientes industrias, la enérgica voz de protesta de los países desarrollados se hace oír y sentir.

Para contrarrestar lo que las autoridades norteamericanas consideran la verdadera

causa de su problema comercial, el proteccionismo, han adoptado leyes destinadas a fomentar la producción y exportación de bienes y servicios; la creciente y dinámica exportación de servicios es vital para el crecimiento de la economía de los Estados Unidos. "El 86 por ciento de los nuevos empleos creados en ese país durante los últimos cinco años se originaron en el sector terciario. Los servicios representan dos tercios del producto bruto interno y ocupan más del 70 por ciento de la población laboral. La situación es similar en otros países desarrollados, como los miembros de la Comunidad Económica Europea y Japón (3).

Mediante la Ley de Comercio de 1974, el Congreso de los Estados Unidos confirió mandato a los negociadores norteamericanos para que propongán al GATT que en las negociaciones comerciales multilaterales de la denominada Ronda Tokio (1973-1979), se incluya a los servicios, especialmente aquellos vinculados con el comercio de bienes. El objeto era lograr la reducción o eliminación de las barreras no arancelarias que afectaban la libre comercialización de los servicios.

Los servicios no fueron tratados en la Ronda Tokio; sólo se aprobaron Códigos referentes a las compras del sector público y a los obstáculos técnicos al comercio.

En la Ley de Comercio antes citada, sección 301, se estipulaba también las llamadas "represalias presidenciales". Estas eran acciones que el Ejecutivo norteamericano podía imponer en contra de aquellos países que dificultaban o discriminaban el ingreso de mercaderías y servicios procedentes de los Estados Unidos.

Los negociadores norteamericanos no ejercieron mayor presión durante la Ronda Tokio. Sin embargo, el sector privado de los Estados Unidos continuó prestando gran atención a los inconvenientes que sufría el comercio de servicios; las grandes empresas transnacionales insistían cada vez más por una mayor liberalización del comercio de servicios. Varias instituciones privadas y oficiales fueron creadas para estudiar el problema y proponer soluciones.

En 1979, el Congreso de los Estados Unidos introdujo una enmienda a la Ley de Comercio, mediante la cual el Ejecutivo, por primera vez, tenía la facultad necesaria para conducir negociaciones comerciales de servicios estén estos vinculados o no con la comercialización de bienes.

La necesidad de la realización de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales destinada a liberalizar la comercialización de los servicios se hacía cada vez más fuerte. Los Estados

Unidos comenzaron a plantear dicha posibilidad a principios de la presente década. Esta moción fue apoyada por los países de economía de mercado desarrollados.

Concomitantemente a este planteamiento, los Estados Unidos decidió fortalecer su economía incrementando su proteccionismo y subiendo las tasas de interés. Los capitales fluyeron a ese país y la deuda externa comenzó a asfixiar a las ya débiles economías de los países en desarrollo.

La propuesta norteamericana para celebrar una nueva ronda de negociaciones fue recibida con reservas por los países en desarrollo. Estos países plantearon la conveniencia de que se cumplan los compromisos de reducción arancelaria que se concretaron en la Ronda Tokio y que no habían sido puestos en ejecución todavía, antes de lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, y que los servicios no son competencia del GATT. Existía el temor de negociar sobre una materia sobre la cual no se tiene mayor conocimiento, y peor aún, poder de réplica.

En 1982, en la reunión ministerial de las partes contratantes del GATT, el representante de los Estados Unidos, William Brock, planteó, por primera ocasión, de una manera formal la necesidad de que en el seno del GATT se negocie la

eliminación de barreras no arancelarias que impedían el libre comercio de servicios.

Los Estados Unidos quería fortalecer su posición a nivel mundial en el sector servicios y en todos los temas conexos como son la inversión, los derechos de propiedad intelectual, control sobre el comercio de mercaderías falsificadas, el libre flujo de la información, la comercialización de bienes de alta tecnología, etc.

El GATT acogió la propuesta de los Estados Unidos con ciertas "limitaciones". Recomendó que las partes contratantes que tuvieran interés en el comercio de servicios preparen estudios nacionales con el objeto de intercambiar información, y si procede, considerar en el futuro la conveniencia de adoptar acciones multilaterales sobre el tema. Fue un triunfo para los Estados Unidos ya que el tema servicios fue incluido en las discusiones internacionales.

En 1983 y 1984 varios países desarrollados presentaron sus estudios nacionales; ningún país en desarrollo lo ha hecho hasta la presente fecha.

Los países en desarrollo insistieron en que primero se debían cumplir los compromisos adquiridos y en la conveniencia de que el sector agrícola —no tratado en el GATT— sea incluido en las futuras negociaciones comer-

ciales multilaterales.

Ante la desventajosa situación de los países en desarrollo, importantes organismos internacionales como el SELA, la UNCTAD y la CEPAL, reforzaron su asistencia técnica sobre los servicios; el objetivo era dotar a nuestros países de un mayor conocimiento sobre la materia.

En este punto cabe realizar la iniciativa del gobierno ecuatoriano que en 1984 durante la Presidencia Constitucional del Doctor Osvaldo Hurtado- de convocar a una reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe, para tratar los agobiantes problemas que afectan a los países de la región y tratar de encontrar bases de entendimiento multilaterales. La Declaración de Quito y el Plan de Acción (numeral V. Servicios.), son documentos que nuestros países, y los en desarrollo en general, deberían adoptar para enfrentar con éxito la intransigente posición que en materia de comercio internacional mantienen los países desarrollados.

Los poderosos sectores económicos norteamericanos —las transnacionales— continuaron presionando al gobierno de los Estados Unidos para que adopte una ley más amplia y rígida en favor de sus intereses. En octubre de 1984, el Presidente Ronald Reagan firmó y puso

en efecto la nueva Ley de Aranceles y Comercio.

La citada Ley en su parte pertinente menciona :

Título III. Comercio Internacional e Inversiones.-

Los objetivos generales del Gobierno de los Estados Unidos son:

- 1. Fomentar el crecimiento económico y alentar la consecución del pleno empleo a través de la expansión de exportaciones, promoviendo oportunidades comerciales en el extranjero en condiciones sustancialmente equivalentes a las prevalientes en los Estados Unidos.*
- 2. Incrementar la capacidad del Presidente para identificar los obstáculos al libre comercio de bienes e inversiones, para lograr su eliminación.*
- 3. Estimular el comercio internacional de servicios a través de acuerdos bilaterales o multilaterales que eliminen o reduzcan las restricciones existentes a su libre comercialización.*
- 4. Alentar el libre movimiento de la inversión directa suscribiendo acuerdos bilaterales o multilaterales que eliminen o reduzcan las limitaciones y restricciones actualmente existentes.*

Del análisis de los numerales expuestos se desprende que los Estados Unidos alienta el intercambio comercial siempre y cuando exista reciprocidad; si no se cumple esa condición a juicio del gobierno norteamericano, el Ejecutivo podrá imponer represalias; y, se equiparan las barreras existentes para la comercialización de bienes con las de servicios.

La ley establece también la posibilidad de que el Presidente imponga restricciones si, a su juicio, existe discriminación con relación al derecho de establecimiento en contra de las empresas norteamericanas; dispone también que las diferencias comerciales deberán ser resueltas según las normas jurídicas de los Estados Unidos. Los países que realicen cualquier discrimen en contra de las compañías norteamericanas podrán sufrir retaliaciones comerciales.

A lo largo de la Ley se encuentran términos como "no razonable", "injustificable" y "discriminatorio", conceptos que serán analizados y juzgados por las autoridades competentes de los Estados Unidos. Si a un país se lo encuentra "culpable" de aplicar políticas comerciales que impliquen algunos de los mencionados términos, el Ejecutivo norteamericano podrá imponer restricciones, impedimentos, cuotas, embargos, etc. a las importaciones provenientes

del país en cuestión.

Título V. Renovación del Sistema Generalizado de Preferencias.-

En este Título, secciones 501 a 508, la Ley exige a los países en desarrollo asegurar que van a eliminar o reducir las barreras existentes en contra del libre comercio de servicios producidos o vendidos por empresas norteamericanas, si quieren hacerse acreedores a los beneficios del nuevo Sistema Generalizado de Preferencias.

Por influencia de los Estados Unidos el GATT, en la cuadragésima reunión ministerial de las partes contratantes celebrada en 1984, adoptó una decisión por medio de la cual el tema de servicios sería tratado de manera formal. Desde aquella época los estudios sobre los servicios han sido objeto de meticulosos análisis. Los países en desarrollo continuaron protestando por el tratamiento dado en el GATT a los servicios.

Las presiones para que se celebre una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales continuaron. En 1986, a través de la Declaración Ministerial de Punta del Este, que dio inicio a la llamada Ronda Uruguay, los países desarrollados lograron que el tema de los servicios sea incluido como PARTE II. Los resultados que se obtengan en las negociaciones serán com-

patibilizados con aquellos que se obtengan en servicios. La Ronda Uruguay durará cuatro años.

La inclusión de los servicios fue un triunfo más de los Estados Unidos y sus aliados. El tema agrícola en la Declaración es marginalmente tocado.

Si bien existen diferencias entre la posición de los Estados Unidos y la mantenida por sus "partners" comerciales, estas van limándose o superándose. La Ley de Aranceles y Comercio de 1984 (actualmente el Congreso de los Estados Unidos está discutiendo nuevas reformas) va transformándose poco a poco como una norma universal.

Ante la situación, y por la característica apática de los más dinámicos servicios de hoy en día como son la informática, telemática, ventas de bienes de alta tecnología, etc. que buscan rentabilidad allende de fronteras, costumbres, legislación, seguridad nacional ..., los países en desarrollo deben formar un frente solidario único de negociación. De no lograrse esta meta, la dependencia a la que estamos avocados a enfrentar en el siglo XXI, y a la que ya estamos sometidos, será casi imposible de superar.

NOTAS

(1) Integración Latinoame-

ricana.- La nueva rueda de negociaciones en el GATT, artículo de Carlos J. Moneta, Revista Mensual del INTAL, Buenos Aires, número 117, 1986, p. 51. Hasta la presente fecha no existe una definición universal de servicios; estos van desde el corte del cabello hasta la telemática.

(2) El GATT inició sus labores en 1948; trata esencialmente el comercio de bienes; en él se negocia cerca del 80 por ciento del comercio mundial; son 123 los países miembros y hay países de diferente grado de desarrollo económico y conducción política que desean adherirse; países de gran poderío económico y político como la Unión Soviética y China no son miembros; y, el ECUADOR NO ES MIEMBRO DEL GATT.

(3) Integración Latinoamericana.- El comercio internacional de servicios: un nuevo tema para el debate. Revista mensual del INTAL, Buenos Aires, número 115, 1986, p. 1.

(4) El Sistema Generalizado de Preferencias es una posibilidad de exportar ciertos productos bajo ciertas condiciones que algunos países conceden a los países en desarrollo de una manera no contractual. Actualmente son 16 los Sistemas Generalizados de Preferencias.