

América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos

SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO

En el presente informe, preparado por la Secretaría Permanente del SELA a solicitud del Consejo Latinoamericano¹ se analizan los aspectos fundamentales de la Ley de Comercio y Aranceles (LCA) de Estados Unidos, vigente desde finales de 1984. Esta Ley causa profunda preocupación en América Latina debido a la orientación general que imprime a la política comercial de Estados Unidos y a los cambios que introduce en los procedimientos, prácticas y normas legales que regulan el acceso al mercado de ese país. Varias disposiciones de la LCA refuerzan el carácter restrictivo de la legislación comercial estadounidense y estimulan la utilización de medidas unilaterales de protección, lo cual puede erosionar aún más el sistema multilateral de comercio y afectar de manera muy negativa los intereses comerciales de los países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos.

La LCA amplía notablemente el ámbito de la política comercial de Estados Unidos, pues entre sus objetivos se incluyen asuntos relacionados con el tratamiento a la inversión extranjera y el comercio internacional de servicios. Además, fortalece el poder discrecional del Ejecutivo para imponer represalias; también establece diversos mecanismos para efectuar negociaciones con terceros países, tendientes a condicionar el acceso al mercado estadounidense al otorgamiento, por parte de esos países, de concesiones recíprocas para las inversiones, bienes y servicios provenientes

de Estados Unidos. Esta reciprocidad introduce un nuevo elemento de inestabilidad en la conducción de las relaciones comerciales con Estados Unidos y, dada la importancia que ese mercado tiene para el comercio exterior de América Latina tendrá sin duda consecuencias adversas para ésta.

Además de la ampliación de la temática comercial y los nuevos criterios de reciprocidad, la LCA modifica sensiblemente la naturaleza del sistema estadounidense de preferencias (SGP) y los procedimientos sobre salvaguardias y derechos compensatorios y antidumping. En el nuevo esquema prácticamente desaparece el principio de no reciprocidad del SGP, el cual se transforma en instrumento de negociación para obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios. Las normas relativas a salvaguardias y los derechos compensatorios y antidumping también se flexibilizan a fin de facilitar que las empresas y otras entidades obtengan la protección que estos procedimientos otorgan. Los efectos que estos cambios tendrán en América Latina no son difíciles de prever, sobre todo si se toma en cuenta que en los últimos años se han multiplicado los conflictos comerciales entre Estados Unidos y varios países de la región, precisamente como resultado del uso cada vez más frecuente de los procedimientos mencionados.

LOS OBJETIVOS DE POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS

La LCA establece los principales objetivos de política comercial de Estados Unidos para los próximos años. Estados Unidos se propone emprender negociaciones multilaterales y bilaterales con el propósito de establecer un marco legal internacional que facilite la "liberalización" del comercio de servicios y bienes de alta tecnología, así como la expansión de las inversiones estadounidenses en el extranjero. La LCA define las políticas y establece los procedimientos y mecanismos necesarios para lograr estos objetivos, por lo que esa nueva legislación es, en realidad, un verdadero instrumento de política exterior.

Estados Unidos espera que los llamados "nuevos temas" (ser-

1. En la Decisión 187 del Consejo Latinoamericano, aprobada durante la X Reunión Ordinaria (Caracas, 24-26 de octubre de 1984), se le solicita a la Secretaría Permanente del SELA que "en el más breve plazo posible analice los recientes cambios legislativos en materia comercial [en Estados Unidos] y sus consecuencias para el comercio de América Latina y remita dicho análisis a los Estados Miembros para su consideración".

Se reproduce el capítulo "Resumen y conclusiones" del documento *América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos*, SP/AL-EU/LCA, núm. 1/corr. 1, publicado el 12 de marzo de 1985 por la Secretaría Permanente del SELA. La Redacción ha hecho pequeños cambios editoriales.

vicios, asuntos de inversión relacionados con el comercio y bienes de alta tecnología) sean el núcleo de una próxima serie de negociaciones comerciales multilaterales (NCM). Es por ello que la LCA delimita anticipadamente los objetivos de los negociadores estadounidenses. En lo que se refiere a los servicios, la meta fundamental es establecer un marco legal internacional que incluya mecanismos de solución de controversias que permita eliminar las barreras u otras deformaciones que afectan el comercio de servicios. Con respecto a las inversiones extranjeras directas, la Ley postula la necesidad de lograr la aceptación y aplicación universal de criterios como el "trato nacional" y el "derecho de establecimiento". En relación con los bienes de alta tecnología, el propósito es lograr un régimen de libre comercio para el intercambio de estos productos, así como la modificación de las políticas nacionales y prácticas comerciales que pudieran deformar tal régimen.

En un sentido general, el principal objetivo de la LCA parece ser el de lograr el máximo grado de libertad de operación para las empresas transnacionales de Estados Unidos que participan en la producción y comercio de servicios. Estas empresas pueden operar en cualquier parte del mundo si se les otorga: a) una presencia en el mercado extranjero (derecho de establecimiento); b) la capacidad de competir con las empresas locales (trato nacional), y c) un flujo libre de datos desde y hacia la sede (libertad para las corrientes transfronterizas de datos y para la ubicación de instalaciones de procesamiento de datos). Todos estos temas están incluidos en la nueva legislación.

Para lograr estos objetivos, la LCA establece diversos procedimientos y mecanismos: negociaciones bilaterales en caso de que la iniciativa para efectuar una nueva serie de NCM no prospere; negociaciones sectoriales en materia de servicios; utilización del SGP para lograr concesiones de los países en desarrollo beneficiarios, y mayor discrecionalidad del Ejecutivo para aplicar represalias comerciales.

En lo que respecta a las represalias, la LCA modifica la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 que comprende diferentes instrumentos legales para que los gobiernos extranjeros eliminen o alteren cualesquiera políticas o prácticas comerciales que Estados Unidos considere "desleales". Cuando la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR) lleva adelante un caso comprendido en la Sección 301, primero intenta negociar un arreglo con el gobierno extranjero; si ve que no es posible hacerlo, entonces la USTR puede usar sus poderes unilaterales para ejercer represalias mediante el aumento de los aranceles aduaneros o la aplicación de otras restricciones al acceso al mercado estadounidense.

La LCA amplía el alcance de la Sección 301 a los "nuevos temas" de servicios y asuntos de inversión relacionados con el comercio. Para ello se dan nuevas definiciones, como la de "comercio", que ahora incluye tales "nuevos temas". La Ley también define los términos "injustificable" y "discriminatorio", con el fin de incorporar las tesis estadounidenses sobre el derecho de establecimiento y el tratamiento nacional para las inversiones extranjeras. Además, otra nueva definición, la de "irrazonable", coloca los intereses de Estados Unidos por encima de la letra estricta de los acuerdos internacionales existentes, en la medida en que se consideran "desleales" ciertas prácticas, políticas y otras medidas aun cuando éstas no sean contrarias a los compromisos internacionales asumidos por ese país. Estados Unidos puede ejer-

cer represalias en la forma de restricciones a las importaciones de bienes o servicios procedentes de los países que rehúsen aceptar sus nuevas exigencias en materia comercial.

En buena medida, la LCA refleja un nuevo concepto de "reciprocidad" en las relaciones comerciales de Estados Unidos que consistiría en la búsqueda, por parte de este país, de oportunidades comerciales en terceros mercados que sean "significativamente equivalentes" a las que existen en el mercado estadounidense. En ese sentido, la aplicación de represalias comerciales constituiría un importante instrumento de negociación. En lo que respecta a los "nuevos temas", que tienen indudable interés para Estados Unidos, la ley autoriza al Ejecutivo a negociar el desmantelamiento de las políticas u otras medidas que dificultan las inversiones y las exportaciones de servicios estadounidenses, o para lograr su eliminación por medio de la aplicación de represalias.

La LCA también modifica la operación de la Sección 301, con el fin de hacerla más flexible. A partir de ahora la USTR puede iniciar investigaciones de oficio, demorar la iniciación de consultas —con el fin de preparar un caso más adecuadamente— y aplicar represalias más severas cuando se establezcan requisitos de exportación para las empresas estadounidenses en el exterior.² La LCA también ordena presentar un informe anual sobre las barreras al comercio y a las inversiones de Estados Unidos, en el cual se debe enfocar la atención en las prácticas específicas de los países extranjeros. Las barreras al comercio de servicios están definidas en forma tal que incluyen restricciones a las corrientes transfronterizas de datos y a la ubicación de instalaciones para el procesamiento de éstos.

Aunque no ha sido frecuente que Estados Unidos aplique represalias a América Latina,³ los cambios y nuevas orientaciones que la LCA introduce pueden revertir esta situación, con el agravante de que, en la medida en que los objetivos comerciales de Estados Unidos privilegian los asuntos relacionados con los servicios y las inversiones, lo que está en juego son las políticas nacionales de desarrollo de los países involucrados. Estados Unidos va a utilizar su poder de represalias para tratar de modificar las políticas internas y las prácticas comerciales que considere "irrazonables", "discriminatorias", "injustificables" o simplemente "desleales". Ello incluiría, entre otros, los subsidios a la exportación y a la producción, las políticas de desarrollo industrial, las normas que rigen la aceptación y presencia de la inversión extranjera y determinan su comportamiento ("export performance requirements"), las empresas del Estado, etcétera.

En consecuencia, Estados Unidos puede tratar de poner sobre la mesa de negociaciones diversos aspectos de las estrategias de desarrollo de América Latina y utilizar para ello las amplias facultades para imponer represalias que le otorga la LCA. Éste podría ser el caso, por ejemplo, de la reciente controversia con México en relación con un decreto para regular la inversión extranjera en el sector farmacéutico; otro ejemplo es el conflicto que se suscitó por el hecho de que México no haya autorizado la apertura de una nueva planta de la IBM. En el caso de Brasil, la nueva legislación sobre informática, mediante la cual se define una políti-

2. Tal es el caso, por ejemplo, de que un país que acepte inversiones extranjeras les fije a las empresas en cuestión la obligación de exportar una parte de su producción. (N. de la R.)

3. Brasil y Argentina son los únicos países latinoamericanos que se han visto involucrados, recientemente, en casos de aplicación de la Sección 301.

ca para el desarrollo nacional del sector de la informática y el procesamiento de datos, ha sido objeto de fuertes críticas en Estados Unidos porque se considera que limita la presencia extranjera en un sector en el que la industria estadounidense goza de amplias "ventajas comparativas". En ninguno de estos casos se han aplicado todavía represalias, pero son áreas de conflictos potenciales que pueden tener serias consecuencias para los países involucrados. Este tipo de conflictos agregaría una nueva dimensión a las diferencias tradicionales entre América Latina y Estados Unidos en lo que respecta a las leyes, políticas y prácticas que regulan la inversión extranjera.

La LCA establece otros mecanismos para la acción en el contexto bilateral. Se autoriza al Ejecutivo para que efectúe negociaciones bilaterales sobre la base de concesiones recíprocas; empero, esta autorización es relativamente insignificante si se compara con el incremento de poderes para ejercer represalias. La LCA le otorga al Ejecutivo una autorización especial para negociar zonas de libre comercio recíprocas y bilaterales, así como acuerdos sectoriales de liberalización del intercambio. Esta autorización se concibió específicamente con el fin de utilizarla en las negociaciones para establecer una zona de libre comercio con Israel, pero permite llevar adelante negociaciones semejantes con otros países, en escala sectorial. Es posible que Estados Unidos y Canadá negocien un acuerdo de liberalización en materia de corrientes transfronterizas de datos.

Finalmente, la LCA establece dos autorizaciones adicionales para efectuar negociaciones arancelarias. Una está limitada a una lista específica de bienes de alta tecnología (semiconductores) y podrá tener interés para algunos de los países latinoamericanos tecnológicamente más avanzados. El renovado SGP también incluye un nuevo elemento de negociación basado en la "cláusula de la necesidad competitiva" del programa.

EL NUEVO SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

El SGP de Estados Unidos, que garantiza el acceso libre de aranceles a numerosas exportaciones de países en desarrollo, debía expirar en enero de 1985; la LCA lo renovó por ocho años y medio pero le introdujo algunos cambios fundamentales. El SGP renovado incluye varios elementos nuevos que podrán restringirlo, en particular para los países beneficiarios más avanzados. También altera completamente la naturaleza del SGP al incorporarle algunos requisitos de reciprocidad.

La LCA introduce la reciprocidad en el esquema del SGP mediante dos modificaciones destinadas a estimular a los países beneficiarios a que liberalicen su comercio con Estados Unidos: un nivel más bajo de la "cláusula de la necesidad competitiva" (CNC) y una autorización para suspender la aplicación de ésta en algunos productos.

La LCA establece que el Ejecutivo deberá llevar a cabo revisiones periódicas de los productos elegibles para el SGP con el fin de identificar, sobre la base de países específicos, aquellos productos en que las naciones beneficiarias demuestren "un grado suficiente de capacidad para competir" (con otros países en desarrollo beneficiarios). Los productos considerados "competitivos" se someterán entonces a una CNC que, en términos cuantitativos, es la mitad de la que se aplica a los demás productos: 25 millones de dólares o 25% de las importaciones estadounidenses,

de ese producto. El efecto de esta CNC más baja será una "graduación" acelerada de estos productos. Una de las consideraciones que se tendrán en cuenta para determinar la capacidad de competencia de un producto será la disposición del país respectivo de liberalizar su comercio, particularmente en productos de interés para Estados Unidos. En otras palabras, las consideraciones de orden político suplantarán los criterios económicos como determinantes principales de la capacidad para competir.

Adicionalmente, la LCA autoriza al Presidente a suspender la aplicación de la CNC a condición de que, entre otros criterios, el país en desarrollo beneficiario esté dispuesto a suministrar a Estados Unidos un "acceso equitativo y razonable a su mercado y a sus recursos básicos y a proveer medios adecuados y efectivos, conforme a sus leyes, para que los extranjeros aseguren, ejerzan y hagan valer derechos exclusivos en propiedad intelectual, incluyendo patentes, marcas de fábrica y derechos de propiedad intelectual registrada (copyright)".

La autorización para suspender la aplicación de la CNC está limitada a un total equivalente a 30% del valor de todas las importaciones amparadas por el SGP en el año calendario previo. Parecería que si esta suspensión se otorgara cuando la distribución fuera la óptima —esto es, cuando la suspensión se otorgara para el máximo número de productos dentro del límite de 30%— entonces todos, menos once de los 235 productos actualmente excluidos por la CNC, podrían reincorporarse al esquema del SGP. En el caso de América Latina, si la suspensión se aplicara en la forma indicada, podrían designarse de nuevo todos los productos actualmente excluidos.

Debe indicarse, sin embargo, que este nuevo elemento de "elegibilidad negociable" contribuirá claramente a la incertidumbre y condicionalidad del programa. Esto es particularmente cierto para los países beneficiarios de América Latina debido a que la CNC excluye del SGP productos por un valor superior a 3 700 millones de dólares, lo que equivale a cerca de 40% de las exclusiones totales y es una cifra superior a la del valor del comercio latinoamericano que se beneficia del SGP.⁴ En el caso de México, la CNC se aplica actualmente a productos cuyo valor asciende a 2 300 millones de dólares. La CNC restringe también el ingreso de productos brasileños y chilenos por un valor cercano a los 450 millones de dólares en cada caso. El ofrecimiento de devolver a estos productos los privilegios del SGP será, sin duda, un importante instrumento de negociación para Estados Unidos.

En lo que se refiere a otros aspectos del SGP, la LCA no "gratúa" a ningún país específico, pero solicita al Ejecutivo que lleve a cabo una revisión de los que se beneficiarían del esquema y presente al Congreso un informe en enero de 1988. Entre los nuevos elementos que el Presidente debe "tener en cuenta" para designar a un país como beneficiario del SGP, la LCA incorpora criterios con el propósito de determinar si dicho país: a) se abstiene de utilizar prácticas de exportación "no razonables"; b) suministra medios adecuados y efectivos conforme a sus leyes para que los extranjeros aseguren, ejerzan y hagan valer derechos exclusivos de propiedad intelectual, incluyendo patentes, marcas de fábrica y derechos de propiedad intelectual registrada; c) adopta medidas para reducir prácticas y políticas que afectan a la inver-

4. Véase *La política económica de los Estados Unidos y su impacto en América Latina*, Informe de la Secretaría Permanente del SELA, 17 de septiembre de 1984.

sión (incluso requerimientos de exportación para las empresas), y d) reduce o elimina obstáculos al comercio de servicios.

Todo parece indicar, por lo tanto, que la naturaleza global del SGP se ha modificado mediante la introducción de requerimientos de reciprocidad y que ahora el programa no puede ser considerado como un esquema autónomo por parte de Estados Unidos, sino como un instrumento para obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios. En este sentido, el esquema se aleja completamente de los principios del SGP, tal como fueron definidos en el marco de la UNCTAD. Por otra parte, en el nuevo esquema no se tuvieron en cuenta las diversas proposiciones de los países en desarrollo para mejorar el SGP (como, por ejemplo, la extensión de la cobertura de productos y una mayor estabilidad), ni los compromisos asumidos por Estados Unidos para llevar a cabo consultas previas con los países latinoamericanos antes de implantar cambios mayores en su esquema del SGP.⁵

ACCESO AL MERCADO ESTADOUNIDENSE

La LCA también contiene un conjunto de disposiciones que directa o potencialmente afectan el acceso al mercado estadounidense, independientemente de las negociaciones que puedan tener lugar. Estas disposiciones se refieren a: i) la cláusula de salvaguardia; ii) la aplicación de derechos compensatorios y antidumping; iii) la autorización de que las industrias locales utilicen los llamados "remedios comerciales", y iv) las diversas medidas aplicables a las importaciones de productos específicos.

La legislación en materia de salvaguardias (Sección 201 de la Ley de Comercio de 1974) establece importantes recursos para limitar el acceso al mercado estadounidense de las importaciones que causan o amenazan causar daños graves a la industria de ese país. En los últimos años la cláusula de salvaguardia se ha usado en pocas ocasiones; los casos más notables han sido los del cobre y el acero, en los cuales estuvieron involucrados varios países latinoamericanos. Una de las razones que ha influido en la poca utilización de esta cláusula es que, según el artículo XIX del GATT, debe aplicarse sobre una base no discriminatoria: un país que se considere afectado tiene el derecho, de acuerdo con el GATT, de solicitar una compensación adecuada o retirar concesiones equivalentes. Otra razón es que los sectores industriales afectados por las importaciones han preferido recurrir a la legislación antidumping o sobre derechos compensatorios, ya que ésta le otorga al Ejecutivo menos discrecionalidad de la que tiene con la cláusula de escape.

La LCA introduce algunos cambios básicos en la definición de "daño grave", con el propósito de facilitar a la Comisión de Comercio Internacional (ITC) la determinación de perjuicios a la industria local. Estos cambios limitan la discrecionalidad de la ITC en las investigaciones sobre salvaguardias y tienen su origen en diversos planteamientos formulados por la industria del calzado, a la cual la ITC le había negado previamente una solicitud para que limitara las importaciones de ese producto. La decisión se basó en que los fabricantes de calzado estaban entre los princi-

pales importadores del producto y sus ganancias globales eran adecuadas. Las modificaciones en la definición de "daño grave" que establece la LCA tienden a descartar este tipo de criterios en la determinación de los perjuicios actuales o potenciales a la industria local. Otro cambio que introduce la LCA se refiere a la actual posibilidad del Congreso de rechazar, por mayoría de dos tercios, una decisión presidencial en materia de cláusula de salvaguardia.

Los resultados de los procedimientos de salvaguardias que han tenido lugar en contra de las exportaciones latinoamericanas han sido variados. En algunos casos, la ITC no ha encontrado motivos para la imposición de medidas de salvaguardia. En otros, las recomendaciones de la ITC fueron rechazadas por el Presidente —caso del cobre— o modificadas para brindarle a la industria local un tipo de protección distinto del sugerido por la ITC (caso del acero, en el cual la ITC recomendaba la imposición de cuotas o tarifas y el Presidente decidió negociar con los países involucrados acuerdos "voluntarios" de restricción de sus exportaciones). En otros casos, finalmente, se han aceptado las recomendaciones de la ITC (acero inoxidable y herramientas de aleación de acero). Por estas razones, es difícil predecir en qué medida afectarán a los países latinoamericanos las modificaciones en materia de salvaguardias introducidas por la LCA. Antes de hacer una evaluación definitiva será necesario esperar a que se pongan en práctica los nuevos criterios.

La LCA también modifica significativamente la legislación sobre derechos compensatorios y antidumping. Las modificaciones son el resultado de la opinión prevaleciente en el Congreso en el sentido de que: 1) los procedimientos actuales son demasiado complejos, costosos y lentos para las empresas estadounidenses, particularmente las pequeñas, y 2) las leyes de Estados Unidos son insuficientes para hacer frente a las prácticas comerciales "desleales" de otros países.

Si bien la mayoría de las enmiendas en materia de derechos compensatorios y antidumping representa una compilación de prácticas ya existentes, así como una aclaración de procedimientos, su propósito es hacer más simple la iniciación de las investigaciones por parte de los demandantes y facilitar la determinación de los daños. Esto se logra, entre otros medios: a) mediante la extensión de la cobertura de las investigaciones sobre derechos compensatorios y antidumping a productos que aún no se han importado ("likely sales"); b) la posibilidad de que el Departamento de Comercio inicie investigaciones de oficio en casos de "dumping persistente" que involucren a más de un país, y c) la opción de conducir simultáneamente investigaciones sobre derechos compensatorios y antidumping en relación con el mismo producto proveniente de los mismos países, facilitando de esta manera que el demandante quede protegido bajo ambos procedimientos.

Entre las principales modificaciones introducidas por la LCA a la legislación sobre derechos compensatorios y antidumping podría señalarse la adición de los "upstream subsidies" a la lista de subsidios prohibidos que pueden dar lugar a derechos compensatorios. Este concepto no está considerado en el Código de Subsidios del GATT ni en la Ley de Aranceles de Estados Unidos de 1930, pero ha evolucionado como una práctica *sui generis* del Departamento de Comercio. El título VI de la LCA incluye por primera vez este concepto. Se consideran "upstream subsidies" aquellos que se otorgan a algunos de los principales componentes de un producto y no al producto mismo.

5. Véase la resolución REM/1-70 del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, la cual se estableció en la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), VIII Reunión Extraordinaria del CIES, Caracas, 3 a 6 de febrero de 1970.

La LCA también señala los criterios adicionales que la ITC debe tomar en cuenta para establecer si una determinada práctica comercial causa o amenaza causar "daños materiales" a la industria estadounidense. El más importante de estos criterios se refiere a la "acumulación" de importaciones provenientes de diferentes proveedores para efectos de las investigaciones sobre derechos compensatorios y antidumping. Al "acumularse" las importaciones de varios países, aumentan las posibilidades de que la ITC determine que éstas causan "daños materiales" a la industria local. Los más afectados serán los pequeños países exportadores que, en ausencia de estos criterios, difícilmente podrían ser acusados de perjudicar a la industria estadounidense. Debe señalarse, además, que estos criterios de "acumulación", que tampoco están previstos en el Código de Subsidios del GATT, pueden afectar el balance de derechos y obligaciones entre Estados Unidos y los países que han suscrito el mencionado Código.

La legislación sobre derechos compensatorios y antidumping tiene una gran importancia para América Latina y Estados Unidos. A diversos países de la región se les han aplicado con frecuencia estos procedimientos. En su conjunto, América Latina ha sido objeto de un tercio de todos los derechos antidumping aplicados a países en desarrollo en los últimos cuatro años y de más de la mitad de los procedimientos actualmente en curso. La aplicación de derechos compensatorios a países latinoamericanos en ese mismo período ha sido aún más frecuente y representa la casi totalidad de las medidas de este tipo aplicadas a países en desarrollo; México y Brasil han sido los países latinoamericanos más afectados.

Las modificaciones que introduce la LCA en esta materia, por lo tanto, causan mucha preocupación en América Latina. El Departamento de Comercio ya ha iniciado investigaciones para determinar si existen "upstream subsidies" en ciertos útiles de escritorio que exporta México y en algunos productos agrícolas brasileños. En lo que se refiere a la "acumulación" de importaciones, Venezuela es objeto de una demanda sobre derechos compensatorios y antidumping por parte de la US Steel, en la que se alega que el efecto de las exportaciones venezolanas al mercado estadounidense —relativamente pequeñas y por lo tanto difícilmente causantes de perjuicios a la industria local— debe ser considerado conjuntamente con el de las exportaciones efectuadas desde otros seis países proveedores. Los resultados de las investigaciones mencionadas aún no se conocen, pero es evidente que su sola existencia es una causa adicional de inestabilidad en las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos.

OTRAS DISPOSICIONES

La LCA también se refiere al mercado estadounidense del acero y al nivel de penetración de ese mercado que se permitirá en los próximos años. La LCA especifica que es el "parecer del Congreso" que el porcentaje del mercado del acero de Estados Unidos cubierto por importaciones debe estar en el rango de 17 a 20 por ciento y estar "sometido a las modificaciones que sean necesarias en virtud de cambios en las condiciones del mercado y en la composición de la industria del acero". El margen porcentual señalado representa una transacción entre el plan del Ejecutivo para reducir las importaciones de acero y el plan del Partido Demócrata. El Presidente queda autorizado para "llevar a cabo las acciones que puedan ser necesarias o apropiadas para poner en

ejecución las limitaciones cuantitativas, restricciones y otros términos a los cuales se hace referencia en los arreglos bilaterales", esto es, en los acuerdos sobre restricciones "voluntarias" a las exportaciones de acero que Estados Unidos ha negociado con los principales proveedores. Esta autorización durará cinco años y solamente se podrá prorrogar sobre la base de que los productos estadounidenses de acero presten su cooperación en diversas medidas de ajuste (modernización de plantas, entrenamiento, etc.) previstas en la ley. Aunque este "parecer del Congreso" no es obligatorio para el Gobierno, la ley agrega que "si la política nacional para la industria del acero no produce resultados satisfactorios, el Congreso considerará la posibilidad de adoptar [ulteriores] acciones legislativas. . ."

Como resultado de las negociaciones sobre restricciones "voluntarias" a las exportaciones de acero, a México y Brasil se les ha asignado una participación en el mercado de 0.36 y 0.80 por ciento (sin incluir productos de acero semiterminados), respectivamente. La USTR intentó negociar un acuerdo de restricciones "voluntarias" con Argentina, pero no se llegó a un acuerdo antes de que expirara el plazo establecido. No se llevaron a cabo negociaciones con Venezuela, ni con Trinidad y Tabago, pero la U.S. Steel, como ya se mencionó, presentó recientemente una serie de peticiones de derechos antidumping contra las exportaciones venezolanas de láminas, hojas laminadas en frío y en caliente y láminas galvanizadas.

La LCA contiene asimismo una enmienda importante en cuanto a los requerimientos de marcas de origen para diferentes clases de tubos de acero. Dichos productos deben ser "marcados con el nombre inglés del país de origen por medio de estampado (die stamping), letras fundidas en molde (cast-mold), aguafuerte (etching) o grabado". Los productores e importadores de acero extranjero se han quejado de que esta medida constituye una barrera no arancelaria, pues las marcas de esta naturaleza podrían dañar la integridad del acero. La CEE ha solicitado formalmente consultas con Estados Unidos para discutir estas medidas, conforme al artículo XXII del GATT, y se ha reservado el derecho de ejercer las acciones correspondientes en el contexto del Código sobre Barreras Técnicas al Comercio.

La LCA incluye otro "parecer del Congreso" en que se solicita al Presidente que negocie acuerdos sobre restricciones "voluntarias" con los productores extranjeros de cobre para lograr la reducción de su producción. Si el Presidente tomara en cuenta este "parecer del Congreso", podrían entablarse negociaciones muy difíciles con Chile y otros exportadores. No es probable, sin embargo, que esto suceda. La disposición no es obligatoria para el Presidente y no le exige iniciar o concluir negociaciones para lograr estos acuerdos. Su única obligación es presentar, en el plazo de un año, un informe en el que explique el resultado de las negociaciones o las razones por las cuales consideró inapropiado o innecesario emprenderlas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La LCA constituye un instrumento de negociación de amplio alcance para la expansión de los intereses comerciales y las inversiones de Estados Unidos. Sus disposiciones tienden a aumentar la protección de las industrias estadounidenses frente a la competencia externa y establecen los mecanismos que Estados Unidos podrá utilizar para promover la liberalización del mercado

internacional de servicios, alta tecnología e inversiones, en beneficio de los sectores más dinámicos de su economía.

Desde la perspectiva de América Latina, el posible efecto inmediato de la LCA será no sólo dificultar el acceso de sus exportaciones al mercado de Estados Unidos, sino también condicionar tal acceso al grado de compatibilización entre las políticas nacionales de desarrollo y los intereses de Estados Unidos que estén dispuestos a aceptar los países de la región.

Los objetivos comerciales de Estados Unidos constituyen un desafío directo para muchas de las políticas latinoamericanas en comercio e inversiones. La estrategia que Estados Unidos adoptará para llevarlos a cabo, específicamente en lo relativo a los "nuevos temas", recae dentro de las facultades que la LCA otorga al Ejecutivo. Desde 1982 Estados Unidos viene propugnando la vía multilateral en el ámbito del GATT; sin embargo, ha anunciado que, de no lograrse un consenso para la negociación de una norma multilateral, procederá a entablarla de manera bilateral.

La LCA se adopta en una coyuntura particularmente crítica para América Latina. En una perspectiva de corto y mediano plazos, el incremento de los ingresos por exportaciones es indispensable para financiar el desarrollo. En el largo plazo, la autonomía de los sectores de servicios y tecnología, así como el control de la orientación de los flujos de inversiones, pueden estimarse críticos para la orientación del desarrollo en escala tanto nacional como regional. En ambos casos, las implicaciones de la LCA pueden ser determinantes.

Los países latinoamericanos deberían analizar ampliamente los objetivos de negociación en el ámbito comercial que plantea la LCA, a fin de determinar las posibles consecuencias para sus economías y, sobre esa base, adoptar lineamientos de política económica internacional. A este respecto, se debería tener en cuenta: a) la evolución de las discusiones internacionales sobre servicios y la conveniencia de fortalecer la acción colectiva en ellas, y b) la necesidad de estudiar sus economías con el fin de evaluar la contribución de los servicios a su propio desarrollo económico y, sobre esa base, definir las políticas que se deberán seguir en escala internacional. Lo anterior estaría en consonancia con las decisiones adoptadas en esta materia por los países latinoamericanos en el marco del SELA. Una preocupación fundamental de los países de la región ha sido identificar modalidades de cooperación regional en el campo de los servicios. En efecto, el incremento del comercio de servicios sería más factible como consecuencia de un enfoque cooperativo, orientado hacia el desarrollo. Este enfoque permitiría a los países en desarrollo promover ciertas industrias de servicios propias y, al mismo tiempo, obtener otros de fuentes extranjeras, en lugar de acudir a un escenario de regateos recíprocos con Estados Unidos bajo la amenaza de represalias contra sus exportaciones de bienes. Este último procedimiento podría conducir a los países incluso a aumentar sus reglamentaciones del sector de los servicios, con el fin de mejorar su posición negociadora.

El impacto del nuevo SGP de Estados Unidos debe también analizarse en este contexto. Los países latinoamericanos debieran tener en cuenta la importancia relativa del esquema, *vis-à-vis* las concesiones posibles que Estados Unidos podría tratar de obtener en las áreas de comercio, servicios, inversiones, etc. Si bien los beneficios del SGP varían de un país a otro, en general los requerimientos estadounidenses parecen superar estos beneficios. Esta modificación radical del SGP debería provocar no sólo una reacción individual de los países latinoamericanos; también de-

bería examinarse la conveniencia de una respuesta general por parte de América Latina y de los países en desarrollo en su conjunto en los foros internacionales adecuados (v.g., UNCTAD, GATT).

En general, la LCA confirma la tendencia hacia el "comercio administrado", ya señalada en foros multilaterales como la UNCTAD y el GATT. En efecto, el comercio está siendo administrado de tal manera que reduce a los nuevos participantes —como los países latinoamericanos exportadores de acero— a una proporción insignificante del mercado. De este modo, el acero se ha reunido con los textiles; otros posibles candidatos, como el cobre, ya han sido identificados para acciones de esta naturaleza.

De la misma manera, las modificaciones introducidas en la legislación sobre salvaguardias y derechos compensatorios y antidumping, así como las otras disposiciones de la LCA relativas al cobre y el acero, tienen el propósito de facilitar a la industria estadounidense el acceso a medidas proteccionistas o a satisfacer intereses de sectores particulares. Estas modificaciones pueden traducirse no sólo en una mayor imposición de medidas restrictivas, sino también en una multiplicación de demandas contra importaciones provenientes de países en desarrollo, todo lo cual aumentará la inestabilidad e incertidumbre con respecto a las condiciones de acceso al mercado estadounidense.

Las crecientes posibilidades de que América Latina sólo tenga un acceso restringido al mercado de Estados Unidos invita a efectuar esfuerzos intensos para defender los intereses de los exportadores de la región. Estos esfuerzos deberían incluir el asesoramiento jurídico y de consultores, así como una representación de más amplio alcance. Los gastos para llevar a cabo una estrategia semejante, los podrían compartir los países latinoamericanos. Esta acción quizá debiera incluir un sistema considerablemente mejorado de investigación comercial y de transmisión de la información relativa a la evolución legal estadounidense que tenga posibles consecuencias para el comercio latinoamericano. Además, se deberían examinar las acciones colectivas que podrían utilizarse para influir en las decisiones del Congreso y del Ejecutivo en favor de los países latinoamericanos. Finalmente, éstos podrían establecer mecanismos informales para el intercambio recíproco de información relacionada con los conflictos comerciales con Estados Unidos en que se vean involucrados.

En escala multilateral —esto es, en el GATT y en la UNCTAD— los países latinoamericanos podrían destacar señaladamente la tendencia continuada de la legislación comercial estadounidense a contar con disposiciones más proteccionistas y discriminatorias, que si llega a perpetuarse podría debilitar la credibilidad de las concesiones comerciales de ese país y deteriorar aún más el sistema de comercio multilateral. Un enfoque de esta naturaleza sería particularmente importante como respuesta a las presiones que Estados Unidos ejerce para realizar una nueva serie de negociaciones comerciales multilaterales. El requisito previo para que América Latina dé su aquiescencia a esas negociaciones podría ser que Estados Unidos adoptara medidas específicas que demostraran su voluntad política de dar marcha atrás en sus tendencias proteccionistas. Al mismo tiempo, los países latinoamericanos que son partes contratantes del GATT deberían vigilar de cerca y defender cuidadosamente los derechos que les confiere el Acuerdo General, cuando los afecten las medidas aplicadas por Estados Unidos conforme a la Ley de Aranceles y Comercio de 1984, y apoyar las acciones que a este respecto pudieran ejercer países de fuera de la región. □