

La "ley comercial de 1970" de EUA: una posibilidad perturbadora

En cada ocasión en que se debate la legislación comercial externa de Estados Unidos, que se renueva periódicamente, se manifiestan en ese país las presiones de diversos círculos empresariales y gubernativos animadas a imprimir una orientación proteccionista a la legislación que se debate. En las dos instancias inmediatas anteriores en que se discutieron proyectos de legislación comercial, esas presiones no fueron dominantes y la orientación abiertamente proteccionista no prevaleció. La Ley de Expansión Comercial de 1962 permitió a Estados Unidos participar en la Conferencia de Negociaciones Comerciales de 1964-1967, patrocinada por el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y mejor conocida como Ronda Kennedy, que concluyó en junio de 1967 con un acuerdo para introducir gradualmente un desmantelamiento sustancial en las barreras arancelarias al comercio entre los países avanzados de economía de mercado, con algunos beneficios indirectos y marginales para los países en desarrollo.¹ Fenecida esta Ley, se aprobó una legislación transitoria, la Ley Comercial 1968-1970, que renovó al Presidente las facultades para negociar reducciones arancelarias adicionales, dentro del margen no utilizado en la Ronda Kennedy: la Ley de Expansión Comercial de 1962 autorizaba reducciones de 50% de los niveles arancelarios prevalecientes y, en promedio, el nivel de reducción conseguido en la Ronda Kennedy fue de 35%. Al discutirse en el Congreso la Ley Comercial 1968-1970, fenecida el 30 de junio del año en curso, se manifestaron con mayor vigor las presiones en favor de la orientación proteccionista² y, a partir de ese momento, no cesaron de ganar fuerza.

¹ Véanse, principalmente, "Ronda Kennedy: éxito para unos cuantos", *Comercio Exterior*, XVII, 6, junio de 1967, p. 422, y el suplemento "Ronda Kennedy: Acta, protocolos y acuerdos", *Comercio Exterior*, XVII, 12, diciembre de 1967.

² Véase "Propuesta de Ley Comercial de 1968-1970", *Comercio Exterior*, XVIII, 6, junio de 1968, p. 527.

De este modo se desemboca, en 1970, en un proyecto de Ley Comercial (Ley Mills, por su promotor, el representante demócrata por Arkansas, Mr. Wilbur Mills, presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes) que ha sido calificada como la más restrictiva y proteccionista de la posguerra. En breve, la Ley Mills no sólo prevé el establecimiento de cuotas de importación de textiles y varios otros productos, sino que extiende los poderes de la Comisión Federal de Aranceles y hace mandatorio para el Presidente de EUA la introducción de restricciones cuantitativas en cualquier caso en que la Comisión Federal decida que las importaciones afectan sustancialmente a la industria local.

Más detalladamente, la Ley Mills prevé:

a] *La fijación de cuotas de importación.* Las importaciones de productos textiles de fibras sintéticas, textiles de lana y calzado se limitarán en 1971 a un monto no mayor que el promedio de 1967-1969, con incrementos anuales subsiguientes de 5%. Además, se legalizará el actual sistema de cuotas de importación de petróleo, por lo que el Presidente ya no estaría facultado para abolirlo, sino que para ello sería necesaria la aprobación del Congreso.

b] *Protección a otros sectores industriales.* La Comisión Federal de Aranceles recomendaría la elevación de aranceles o la imposición de cuotas de importación sobre todos los productos cuya importación represente más del 15% del consumo nacional, o cuya producción interna se reduzca a causa de la competencia de los productos importados. Sobre la base de este tipo de recomendación, el Presidente tendría que imponer las medidas restrictivas, excepto cuando considere que tales medidas se oponen a los intereses nacionales de EUA.

c] *Ayuda a empresas y trabajadores.* Se hará más flexible y ágil el mecanismo que permite que reciban asistencia las empresas y trabajadores que resulten afectados por el incremento de las importaciones.

d] *Medidas de represalia.* Se amplía el campo de la legislación *antidumping* y se incrementan las facultades del Presidente para adoptar medidas de represalia contra las medidas discriminatorias extranjeras que afectan a los bienes y servicios norteamericanos.

e] *Ayuda a los exportadores norteamericanos.* Se autoriza a las empresas norteamericanas a establecer, para sus actividades de exportación, compañías exportadoras que quedarían libres de impuestos.

f] *Precio de venta norteamericano.* Se elimina este procedimiento de valuación de acuerdo con el compromiso asumido hace tres años en la Ronda Kennedy, pero añadiendo condiciones nuevas, no negociadas internacionalmente.

g] *Reducciones arancelarias.* Se autoriza al Presidente a negociar nuevas reducciones arancelarias hasta por 20% respecto del nivel de aranceles que prevalezca el 1 de enero de 1972, cuando hayan tenido pleno efecto las reducciones arancelarias negociadas en la Ronda Kennedy.

Es este el contenido básico de la legislación comercial que fue aprobada por la Cámara de Representantes el pasado 19 de noviembre, por mayoría de 215 votos, contra 165, planteándose con mayor agudeza que nunca la perturbadora posibilidad de una guerra de restricciones comerciales entre los países avanzados, en cuyo fuego cruzado las primeras víctimas serían los países en desarrollo. Faltan aún dos instancias legales para la adopción definitiva de la legislación restrictiva: la aprobación del proyecto por parte del Senado y la firma de la Ley por parte del Presidente, quien tiene derecho a vetarla. Muchos han manifestado su esperanza de que el proyecto, con su actual contenido, no podrá pasar esas dos instancias. Por una parte, se supone que el Senado introducirá modificaciones sustanciales al proyecto, de suerte que éste necesite volver a la Cámara de Representantes o ser considerado por alguna comisión conjunta de representantes y senadores. Este proceso negociador permitiría reducir el contenido restrictivo y proteccionista del proyecto o bien daría tiempo para que se llegase a un acuerdo en la "guerrilla de los textiles" entre Estados Unidos y Japón, de la que se derivó en realidad el proyecto de Ley Mills, debilitándose de este modo la presión en favor de la legislación proteccionista. Por otra parte, en caso de que el Senado, cediendo a la presión proteccionista, apruebe la legislación en su forma actual, se espera que el Presidente, ante la posibilidad de desatar la guerra de represalias y un diluvio de restricciones a escala mundial, vete la Ley, negándose a promulgarla, lo que obligaría a reiniciar el proceso legislativo, dando tiempo con ello a la solución de las negociaciones con Japón sobre textiles.³

Empero, lo más factible es que el Senado no pueda pronunciarse sobre la Ley Mills antes del receso navideño y, al entrar en funciones en enero de 1971 el Congreso recientemente elegido, tendrá que iniciarse de nuevo todo el trámite legislativo al respecto. Por tanto, no es inminente la aprobación del proyecto proteccionista.

LAS RAZONES NORTEAMERICANAS

La fortaleza de las presiones proteccionistas en 1970 indica claramente que, esta vez, existen razones más poderosas y de fondo que han movido a importantes círculos empresariales y gubernativos a promover y apoyar vigorosamente la legislación restrictiva, aunque no ha dejado de manifestarse la reacción en contra de otros círculos empresariales —los conectados con la exportación y la inversión en el extranjero, cuyos intereses se verían seriamente afectados en caso de desatarse una guerra comercial a escala mundial.

Entre 1967, año en que concluye la Ronda Kennedy, y el segundo trimestre de 1970, las importaciones totales de EUA registran un incremento relativo total de 49.8%. Debido a ello, el superávit comercial estadounidense, que en 1967 fue de 2 877 millones de dólares, se convierte en déficit en los dos años siguientes: de 913 millones en 1968 y de 524 millones en 1969. Empero, en 1970 se recupera la posición superavitaria, que alcanza en el segundo bimestre una tasa anual de 2 384 millones de dólares.

³ Véanse "Las presiones proteccionistas en EUA y la amenaza de una guerra de represalias", *Comercio Exterior*, XX, 8, agosto de 1970, p. 669, y "Barruntos de una guerra comercial a escala mundial", *Comercio Exterior*, XX, 11, noviembre de 1970, p. 942.

Empero, para las categorías de productos específicamente consideradas en la Ley Mills, la situación es la siguiente. Las importaciones de productos textiles de fibras artificiales, tanto intermedios como de consumo final, se elevan rápidamente a partir de 1967, llegando en junio de 1970 a 23 de millones de libras. En 1969, las importaciones de lana (189.2 millones de libras) representan casi dos terceras partes del consumo nacional, estimado en 312.8 millones de libras. Las importaciones de productos refinados de petróleo se elevan de 537.7 a 602.7 millones de barriles entre 1968 y 1969, y en este último año, representan más del 10% de la demanda interna de ese tipo de productos. En el caso de los automóviles, las importaciones representaron en 1968 el 18.4% de las ventas totales de automóviles en el país. Para 1969 ese porcentaje había ascendido a 22.5.

Por otro lado, no se ha registrado, en los últimos años, mejoramiento sustancial en los resultados de la balanza de pagos. En 1969 se registró un déficit, excluyendo las transacciones oficiales con activos de reserva, de 7 221 millones de dólares, frente a un superávit de 171 millones en 1968 y un déficit de 3 544 millones el año anterior. De este modo, la reserva internacional del país ha continuado su tendencia decreciente a largo plazo.

Así, la rápida expansión de las importaciones, especialmente las de algunas categorías críticas de productos, y el continuado deterioro de la balanza de pagos alientan las actitudes proteccionistas y les dan cada vez mayor fuerza.

EL FANTASMA DE LAS REPRESALIAS

Desde que se dio a conocer el contenido restrictivo de la Ley Mills, se escucharon manifestaciones en diversos países anunciando la adopción de medidas de represalia en el caso de que el proyecto fuera aprobado. Especialmente enérgicas han sido las posiciones asumidas por los países de la CEE, el Reino Unido y Japón, que anunciaron la elevación de aranceles o la imposición de cuotas a sus importaciones procedentes de EUA, para compensar las pérdidas de exportación que sufrieran a causa de la Ley proteccionista norteamericana. Latinoamérica, por su parte, advirtió que el proyecto contradecía abiertamente los compromisos comerciales internacionales de EUA y, especialmente, los asumidos con la región.

De esta suerte, el proyecto proteccionista norteamericano, en caso de aprobarse, probablemente desataría una guerra de represalias que echaría por tierra todos los avances trabajosamente conseguidos en la liberalización del comercio mundial a partir de la última guerra mundial.

Más concretamente, no es posible tratar de cuantificar los posibles efectos de la aprobación de la Ley Mills y de las represalias a que daría lugar, sobre las corrientes comerciales entre EUA y otros países, habida cuenta del amplio margen de discrecionalidad previsto para la aplicación de la Ley. Empero, puede afirmarse que crearía un ambiente de recelo y creciente restricción en los intercambios internacionales, cuyas primeras víctimas, dada su mayor vulnerabilidad, serían los países en desarrollo, cuyo progreso depende en tan gran medida de una corriente sostenida y creciente de ingresos de divisas por exportación.

Inicio de una nueva etapa entre América Latina y la CEE

Los intentos de América Latina para conseguir que la Comunidad Económica Europea (CEE) la tome en cuenta en forma específica y defina una política global para sus relaciones con ella datan de buen número de años. Fue en 1963 cuando se estableció en Bruselas un grupo de contacto entre los servicios de la Comisión de la CEE y los representantes diplomáticos latinoamericanos acreditados ante ella. Anteriormente, 1958-1962, la propia Comisión había elevado al Consejo de Ministros de la CEE un memorando que contenía una especie de "programa comunitario de acción frente a América Latina", pero tanto entonces como después (en febrero de 1966 los países latinoamericanos presentaron un memorando y la Comisión elevó, en diciembre, un informe al Consejo) el órgano de decisión de la Comunidad Económica Europea, el Consejo, no dió respuesta a los planteamientos, o la dio muy corta e insuficiente. En tales condiciones se llega a 1969, año en el que el grupo latinoamericano renueva su acción en busca de decisiones del Consejo sobre su memorando de febrero de 1966; por su parte, en julio la Comisión elabora una comunicación en la que plantea al Consejo la posibilidad de estructurar una política comunitaria orgánica para las relaciones económicas con América Latina. Entonces —octubre de 1969— el Consejo adoptó una "declaración" en la que manifestaba comprender la gran importancia política y económica que representa el desarrollo de buenas relaciones entre la Comunidad y los países latinoamericanos, e instruíó al Comité Permanente, formado por delegados gubernamentales con sede en Bruselas para que estudiara y propusiera los instrumentos adecuados a la consecución del objetivo así definido.

A partir de ese momento los acontecimientos parecen acelerarse un tanto, aunque para sesgarse hacia una vía nueva pero larga. Esta consiste en que, antes de seguir adelante o para poder hacerlo, América Latina necesita unificar formal y orgánicamente su posición.

Ante esta perspectiva, Argentina promueve entre los países latinoamericanos y ante la CEE el mecanismo siguiente: convocatoria de un órgano regional latinoamericano —como la CECLA— para fijar la posición uniforme y, luego, la realización de una conferencia de alto nivel entre la Comunidad Económica Europea y los países de América Latina.

De ahí resulta la Declaración de Buenos Aires que América Latina adopta en la CECLA reunida en la capital argentina (julio del presente año) y que es, propiamente, una comunicación dirigida exclusivamente a la Comunidad Económica Europea. La Declaración que lleva una Resolución anexa, propone tres medidas de orden general y orgánico y varias soluciones sectoriales. Las primeras se resumen como sigue: Establecer un sistema de cooperación que conduzca al fortalecimiento de las relaciones recíprocas; celebrar cuanto antes una reunión a nivel ministerial; iniciar a la máxima brevedad conversaciones preparatorias entre representantes de los países latinoamericanos, de los Seis europeos y miembros de la Comisión. Las propuestas o peticiones sectoriales son numerosas y van desde "el mejoramiento de

las condiciones de acceso y de comercialización de los productos básicos y de las manufacturas y semimanufacturas originarias de América Latina", hasta "el otorgamiento de asistencia técnica en aquellos campos en que las Comunidades Europeas sean particularmente aptas, como sería el de la integración regional", pasando por el apoyo de la CEE al pronto establecimiento "del sistema de preferencias generales no recíproco y no discriminatorio para los productos manufacturados y semimanufacturados procedentes de países en desarrollo" que estaba siendo debatido en la UNCTAD.

Después de que la CEE contribuyera al acuerdo en principio alcanzado en la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD sobre el mencionado sistema de preferencias generales, las autoridades comunitarias han empezado a dar respuesta específica a América Latina.

Es de justicia consignar que ha correspondido una vez más a Italia promover la acción de la Comunidad a nivel de Consejo de Ministros. En noviembre de 1968 ya lo había intentado con un memorando que contenía diversas propuestas para estrechar y fortalecer las relaciones económicas entre los Seis y América Latina. Ahora, en una reunión del Consejo efectuada a fines de octubre último, el ministro italiano de Relaciones Exteriores sostuvo que la CEE debía dar satisfacción a los países latinoamericanos y se pronunció decididamente por la aprobación de la propuesta de la CECLA de celebrar, cuanto antes, una reunión ministerial Seis-América Latina. En esa oportunidad el Canciller italiano recordó que ya habían transcurrido dos años desde que Italia había sometido su memorando y más de un año desde que el Consejo aprobara su "declaración", y que era más que urgente que los trabajos emprendidos llegaran a una conclusión positiva. La CEE, añadió, debe romper "el largo silencio" que ha mantenido desde que los países latinoamericanos presentaron su memorando en febrero de 1966.

Esa respuesta del Consejo fue aprobada el 23 de noviembre y aunque limitada y parcial, tanto en su naturaleza como en sus efectos, podría tener una mayor significación, pues consiste en la decisión de anticipar en un año reducciones arancelarias que iban a aplicarse, conforme a lo convenido en la negociación Kennedy del GATT (junio de 1967) a principios de 1972. La desgravación de esos bienes, una veintena, que presentan cierto interés para América Latina, se efectuará el 1 de enero de 1971.

La particular significación del hecho reside en que la medida figura en un programa que los expertos de la Comunidad han delineado para las relaciones con América Latina y que están estudiando las autoridades competentes. El programa constituye, en realidad, esa política comunitaria orgánica que tanto conviene a las dos partes. Para su elaboración, los expertos tuvieron en cuenta la comunicación que presentó la Comisión del Consejo en julio de 1969, las deliberaciones habidas en el propio Consejo y la Declaración de Buenos Aires adoptada por la CECLA. Se pensaba que para la reunión del Consejo en la segunda quincena de noviembre, el Comité Permanente de la Comunidad habría estudiado el programa de los expertos y adoptado recomendaciones definitivas que luego ratificarían los ministros. Pero según se ha informado desde Bruselas, algunos de los Seis no han tenido tiempo para resolver sobre diversas cuestiones fundamentales, entre ellas la de la posible conferencia entre América Latina y la CEE a nivel ministerial. Por ello, el gran debate general, o las grandes

decisiones del Consejo sobre los tratos con América Latina han quedado aplazados hasta la siguiente reunión, prevista para el 14 de diciembre.

El programa determinado por los expertos de la Comunidad comprende, entre otros, los siguientes puntos:

a) Conferencia ministerial América Latina-CEE e institucionalización de las negociaciones a nivel político. Empero, a juzgar por lo debatido en el propio Consejo a fines de octubre último, quizá subsistan divergencias respecto a esta idea. De todos modos, parece unánime el convencimiento de que hay que sacar a las relaciones con América Latina del atolladero en que se encuentran.

b) Coordinación de la ayuda financiera de los Seis. Se establecerían mecanismos de consulta y, en ciertos casos, podrían efectuarse operaciones comunes o concertadas.

c) Posibilidad de que el Banco Europeo conceda créditos a América Latina. Se trata de una propuesta italiana. Según los expertos, los países miembros deberían abrir sus mercados financieros para la captación de los recursos necesarios y examinarían la posibilidad de aportar contribuciones para pagos por concepto de intereses.

d) Estudio de un sistema de garantías para la inversión privada. Sería un tema que requería tiempo y que posiblemente quedaría enmarcado en el diálogo institucional que se proyecta.

e) Coordinación de las acciones nacionales, o posible acción comunitaria, en asuntos de cooperación técnica, que se combinaría con la coordinación de la ayuda financiera. Los proyectos más específicamente comunitarios tendrían que ver con la integración económica regional.

f) Otras propuestas de los expertos se refieren al transporte marítimo, a las técnicas de comercialización, al acceso a los mercados europeos de capitales (cuando la situación en ellos sea menos tensa), al financiamiento de preinversión y a la posibilidad de hacer simultánea la política global con los tratos bilaterales.

En lo que atañe al último punto, también constituye un signo alentador la resolución del Consejo (tomada en la misma reunión del 23 de noviembre), de encomendar a la Comisión negociaciones inmediatas con Argentina sobre un posible acuerdo comercial no preferencial de tres años de duración, mediante el cual se trataría de dar solución al problema de las importaciones europeas de carne bovina congelada y refrigerada.

En suma, asistimos al comienzo de una etapa diferente en las relaciones entre América Latina y la CEE, sin duda considerablemente más prometedora y halagüeña que todas las anteriores. Ante una perspectiva así es preciso consolidar la acción unida y mantener el espíritu de la Declaración de Buenos Aires, pues es evidente que, gracias en gran parte a esos elementos, se ha conseguido que despunte esa nueva etapa.