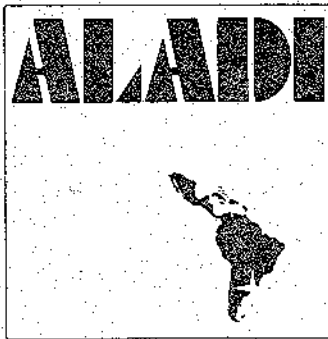


Secretaría General



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

469

ALADI/SEC/di 167
14 de marzo de 1985

AMERICA LATINA Y LA LEY DE COMERCIO Y
ARANCELES DE ESTADOS UNIDOS (*)

(*) Resumen y conclusiones del documento preparado por la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Marzo, 1985.

//

1. En el presente informe, preparado por la Secretaría Permanente del SELA a solicitud del Consejo Latinoamericano 1/ se analizan los aspectos fundamentales de la Ley de Comercio y Aranceles (LCA) de Estados Unidos, vigente desde finales de 1984. Esta ley es causa de profunda preocupación en América Latina, debido a la orientación general que se 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 norteamericana y estimulan el recurso a 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 países latinoamericanos.

2. La LCA amplía notablemente el ámbito de la política comercial de Estados Unidos al incluir entre sus objetivos asuntos relacionados con el tratamiento a la inversión extranjera y al comercio internacional de servicios. Además, la LCA fortalece el poder discrecional del Ejecutivo para la imposición de medidas retaliatorias y establece diversos mecanismos de negociación con terceros países, con el propósito de condicionar el acceso al mercado norteamericano al otorgamiento, por parte de esos países, de concesiones recíprocas de acceso para las inversiones, bienes y servicios provenientes de Estados

1/ En la Decisión 187 del Consejo Latinoamericano, aprobada durante la X Reunión Ordinaria (Caracas, 24-26 de octubre, 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".

//

//

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

3. Además de la ampliación de la temática comercial y los nuevos criterios de reciprocidad, la LCA modifica sensiblemente la naturaleza del esquema norteamericano de preferencias (SGP) y los procedimientos sobre salvaguardias y derechos compensatorios y antidumping. El principio de no-reciprocidad del SGP prácticamente desaparece en el nuevo esquema y este es transformado en instrumento de negociación para obtener concesiones de los países en desarrollo beneficiarios. En lo que respecta a las normas relativas a salvaguardias y los derechos compensatorios y antidumping, éstas son flexibilizadas por la LCA a fin de facilitar a las empresas y otras entidades el recurso a la protección que estos procedimientos otorgan. Los efectos de estos cambios para 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.

4. Todos estos asuntos se discuten ampliamente en los diversos capítulos que integran este informe, el cual tiene como propósito principal el de evaluar las posibles consecuencias de la LCA para las relaciones comerciales de América Latina con Estados Unidos. En el Capítulo I se analiza la orientación general de la nueva legislación y los mecanismos que esta establece para el logro de los objetivos de política comercial de Estados Unidos; en el Capítulo II se examinan los cambios introducidos en el esquema norteamericano de preferencias; y

//

//

en el Capítulo III se evalúan las modificaciones introducidas en materia de salvaguardias y aplicación de derechos compensatorios y antidumping, así como algunas otras disposiciones de la LCA que son de interés para América Latina 1/. El resumen y las conclusiones principales del informe se presentan en los párrafos siguientes.

Los objetivos de política comercial de Estados Unidos

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

6. Estados Unidos, espera que los llamados "nuevos temas" (servicios, asuntos de inversión relacionados con el comercio y bienes de alta tecnología) sean el núcleo de una próxima

1/ Estos capítulos no reflejan el orden de los Títulos de la LCA, sino que engloban las tres vertientes principales de la nueva ley. La LCA consta de nueve títulos que tratan los siguientes temas: 1) enmiendas al código arancelario; 2) enmiendas en materia de aduanas y otros; 3) comercio internacional e inversiones; 4) comercio con Israel; 5) renovación del SGP; 6) reformas a las leyes comerciales; 7) autorización para apropiaciones de aduana y agencias comerciales; 8) política nacional para la industria del acero; 9) eliminación de barreras al comercio internacional de vinos de Estados Unidos.

//

//

ronda de negociaciones comerciales multilaterales (NCM). Es por ello que la LCA, anticipadamente, delimita los objetivos que los negociadores norteamericanos deben tratar de alcanzar. En lo que se refiere a los servicios, el objetivo fundamental es el establecimiento de un marco legal internacional, incluyendo mecanismos de solución de controversias, que permita la eliminación de las barreras u otras distorsiones que afectan al comercio de servicios. Con respecto a las inversiones extranjeras directas la LCA postula la necesidad de lograr la aceptación y aplicación universal de criterios como el "trato nacional" y el "derecho de establecimiento". En relación a los bienes de alta tecnología, el propósito es el de 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 distorsionar dicho régimen.

7. En un sentido general, el principal objetivo negociador de la LCA parece ser el de lograr el máximo grado de libertad de operación para las empresas transnacionales de los Estados Unidos involucradas en la producción y el 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 la sede y hacia la sede (libertad para las corrientes transfronterizas de datos y para la ubicación de instalaciones de procesamiento de datos). Todos estos temas, como se ha señalado, están incluidos en la nueva legislación.

8. Para lograr estos objetivos, la LCA establece diversos procedimientos y mecanismos; negociaciones bilaterales en caso que la iniciativa para una nueva ronda 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 medidas de retaliación comercial.

9. En lo que respecta a las medidas de retaliación, la LCA modifica la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Esta Sección comprende diferentes instrumentos legales encaminados a lograr de los gobiernos extranjeros la eliminación o alteración de cualesquiera políticas o prácticas comerciales que los Estados Unidos consideren "desleales". Cuando la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (USTR) lleva adelante un caso comprendido en la Sección 301, intenta primero negociar un arreglo con el gobierno extranjero. Si no ve la posibilidad de llegar a este arreglo, entonces el USTR puede usar sus poderes unilaterales para ejercer represalias mediante el aumento de los derechos de aduana o la aplicación de otras restricciones al acceso al mercado de los Estados Unidos.

10. La LCA amplía el alcance de la Sección 301 a los "nuevos temas" de servicios y asuntos de inversión relacionados con el comercio. Esto se hace por medio de nuevas definiciones, como la de "comercio", que ahora incluye los "nuevos temas" mencionados. La ley también define "injustificable" y "discriminatorio", con el fin de incorporar las tesis norteamericanas sobre el derecho de establecimiento y el tratamiento nacional para las inversiones extranjeras. Además, otra nueva definición, la de "irrazonable", coloca los intereses de los 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 aún cuando estas no sean contrarias a los compromisos internacionales asumidos por ese país. Los Estados Unidos pueden ejercer represalias en la forma de restricciones a las

//

//

importaciones de bienes y/o servicios procedentes de los países que rehusen aceptar sus nuevas exigencias en materia comercial.

11. 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 ese país, de oportunidades comerciales en terceros mercados que sean "sustancialmente equivalentes" a las que existen en el mercado norteamericano. La aplicación de represalias comerciales constituiría, en ese sentido, un importante instrumento de negociación. En lo que respecta a los "nuevos temas", que son los de indudable interés para Estados Unidos, la ley autoriza al Ejecutivo para que negocie el desmantelamiento de las políticas u otras medidas que dificultan las inversiones y las exportaciones de servicios norteamericano, o para que logre su eliminación mediante la aplicación de medidas retaliatorias.

12. La LCA modifica también la operación de la Sección 301 con el fin de convertirla en un instrumento más flexible. El LSTR, a partir de ahora, puede iniciar investigaciones de oficio, demorar la iniciación de consultas con el fin de preparar un caso más adecuadamente, y aplicar represalias más severas en casos que envuelvan requisitos de exportación para las empresas. La LCA también ordena la presentación de un informe anual sobre barreras al comercio y las inversiones de los Estados Unidos. Este informe debe enfocar la atención de los Estados Unidos sobre prácticas específicas de países extranjeros. Las barreras al comercio de servicios están definidas en forma tal que incluyen restricciones sobre las corrientes transfronterizas de datos y la ubicación de instalaciones para el procesamiento de datos.

//

//

13. Aunque no ha sido frecuente la aplicación de medidas retaliatorias a América latina por parte de Estados Unidos 1/, los cambios y nuevas orientaciones que introduce la LCA en la Sección 301 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 retaliatorio para tratar de modificar las políticas internas y las prácticas comerciales que ese país considere "irrazonables", "discriminatorias", "injustificables" o simplemente "desleales", lo que incluiría, entre otros, los subsidios a la exportación y la producción; las políticas de desarrollo industrial; las normas que rigen la aceptación y presencia de inversión extranjera y determinan su comportamiento ("export performance requirements"); las empresas del Estado, etc.

14. En consecuencia, Estados Unidos puede tratar de colocar sobre la mesa de negociaciones diversos aspectos de las estrategias de desarrollo de América Latina y utilizar para ello las facultades retaliatorias ampliadas que le otorga la LCA. Este podría ser el caso, por ejemplo, de la reciente controversia entre México y Estados Unidos en relación con el decreto mexicano que regula la inversión extranjera en el sector farmacéutico; otro ejemplo es el del conflicto suscitado por el hecho de haber México rechazado la apertura de una nueva planta de la IBM. En el caso de Brasil, la nueva legislación sobre informática, mediante la cual ese país define una política para el desarrollo nacional del sector de la informática y el procesamiento de datos, ha sido objeto de fuertes

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

//

//

críticas en Estados Unidos por considerar que limita la presencia extranjera en un sector en que la industria norteamericana goza de amplias "ventajas comparativas". En ninguno de estos casos se han aplicado aún medidas retaliatorias, 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:

15. La LCA establece otros mecanismos para la acción en el contexto bilateral. Se dota al Ejecutivo de autorización para negociaciones bilaterales sobre la base de concesiones recíprocas, pero 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 la negociación de zonas de libre comercio recíprocas y bilaterales y de acuerdos sectoriales de liberalización del intercambio. Esta autorización fue concebida específicamente para ser empleada en negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio entre los Estados Unidos e Israel, pero permite llevar adelante negociaciones semejantes con otros países a nivel sectorial. Es posible que los Estados Unidos y Canadá negocien un acuerdo de liberalización en materia de corrientes transfronterizas de datos.

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

//

El Nuevo Sistema Generalizado de Preferencias

17. El SGP de los Estados Unidos, que garantiza acceso libre de derechos a numerosas exportaciones de países en desarrollo, debía expirar en enero de 1985. La LCA lo renovó por ocho y medio años pero le fueron introducidos algunos cambios fundamentales. Tal como se discute en el Capítulo II del informe, el SGP renovado incluye varios elementos nuevos que podrían restringir el programa, particularmente para los países beneficiarios más avanzados. También altera completamente la naturaleza del SGP al introducir algunos requisitos de reciprocidad.

18. 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 los Estados Unidos: un nivel más bajo de la "cláusula de la necesidad competitiva" (CNC) y una autorización para suspender la aplicación de la CNC con respecto a algunos productos.

19. La LCA solicita al Ejecutivo que lleve 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 respecto a otros países en desarrollo beneficiarios). Los productos que se consideren "competitivos" estarán entonces sometidos a una CNC que, en términos cuantitativos, es la mitad de la misma CNC aplicada a los demás productos: US\$25 millones ó el 25 por ciento de las importaciones de los Estados Unidos 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 los Estados Unidos. En otras palabras, las consideraciones de orden político suplantarán los criterios económicos como determinantes principales de la capacidad para competir.

20. Adicionalmente, la LCA contempla una autorización presidencial para suspender la aplicación de la CNC. La CNC puede ser suspendida a condición de que, entre otros criterios, el país en desarrollo beneficiario esté dispuesto a suministrar a los 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 (copy right)".

21. La autorización para suspensar la aplicación de la CNC está limitada a un total equivalente al 30 por ciento del valor de todas las importaciones amparadas por el SGP en el año calendario previo. Parecería que si esta suspensión fuera otorgada en una distribución óptima -esto es, una distribución en la cual la suspensión fuera otorgada para el máximo número de productos dentro del límite del 30 por ciento- entonces todos menos once de los 235 productos actualmente excluidos por la CNC podrían ser reincorporados 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 latinoamericanos actualmente excluidos del SGP.

22. Debe indicarse, sin embargo, que el 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 los US\$ 3.7 mil millones - lo que equivale a cerca del 40 por ciento de las exclusiones totales y es una cifra superior a la del valor del comercio latinoamericano que se beneficia del SGP 1/. En el caso de México, la CNC se aplica actualmente a productos de ese país por valor de US\$ 2.3 mil millones. La CNC restringe también el ingreso de productos brasileños y chilenos por un valor de cerca de US\$ 450 millones en cada caso. El ofrecimiento de recuperar los privilegios del SGP para estos productos será, sin duda, un importante instrumento de negociación para Estados Unidos.

23. En lo que se refiere a otros aspectos del SGP, la LCA no "gradúa" a ningún país específico, pero solicita al Ejecutivo que lleve a cabo una revisión de los países que se benefician del esquema y presente al Congreso un informe sobre la materia en enero de 1988. Entre los nuevos elementos que el Presidente debe "tener en cuenta" para la designación de 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 en 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 inversión -inclusive requerimientos de exportación para las empresas; y (d) reduce o elimina obstáculos al comercio de servicios.

1/ Ver La Política Económica de los Estados Unidos y su Impacto en América Latina, Informe de la Secretaría Permanente del SELA, 17 de setiembre de 1984.

//

//

24. Todo parece indicar, por lo tanto, que la naturaleza global del SGP norteamericano ha sido cambiada a través de la introducción de requerimientos de reciprocidad y el programa no puede ser considerado, ahora, como un esquema autónomo por parte de los Estados Unidos, sino como un instrumento para obtener concesiones de parte 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 hechas por los países en desarrollo para el mejoramiento del SGP (como por ejemplo la extensión de la cobertura de productos y una mayor estabilidad), ni los compromisos asumidos por los Estados Unidos de llevar a cabo consultas previas con los países latinoamericanos antes de implantar cambios mayores en su esquema del SGP 1/.

Acceso al mercado norteamericano

25. La LCA contiene también un conjunto de disposiciones que directa o potencialmente afectan el acceso al mercado norteamericano, independientemente de las negociaciones que puedan tener lugar. Estas disposiciones se refieren a (i) la cláusula de salvaguardia; (ii) la aplicación de derechos

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

//

//

compensatorios y antidumping; (iii) la facilitación a las industrias locales de utilizar los llamados "remedios comerciales"; y (iv) las diversas medidas aplicables a las importaciones de productos específicos.

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

27. 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 de la ITC se basó en el hecho de que

//

//

los fabricantes de calzado estaban entre los principales importadores del producto y sus ganancias globales eran adecuadas. Las modificaciones en la definición de "daño grave" que contempla 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 posibilidad que tiene ahora el Congreso, por mayoría de dos tercios, de rechazar una decisión presidencial en materia de cláusula de salvaguardia.

28. Los resultados de los procedimientos de salvaguardias que han tenido lugar en contra de 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 han sido rechazadas por el Presidente - caso del cobre - o modificadas para otorgarle a la industria local un tipo de protección distinto al sugerido por la ITC, es el caso del acero, en que la ITC recomendaba la imposición de cuotas y/o tarifas y el Presidente decidió negociar con los países involucrados acuerdos "voluntarios" de restricción de sus exportaciones. En otros casos, finalmente, las recomendaciones de la ITC han sido aceptadas (acero inoxidable y herramientas de aleación de acero). Por estas razones, es difícil predecir la medida en que los países latinoamericanos serán afectados por las modificaciones introducidas por la LCA en materia de salvaguardias. Será necesario esperar hasta que se pongan en práctica los nuevos criterios antes de hacer una evaluación definitiva.

29. La legislación sobre derechos compensatorios y antidumping también es modificada sustancialmente por la LCA. Las modificaciones introducidas son resultados de la opinión preva-
leciente en el Congreso norteamericano en el sentido de que:
(1) los procedimientos actuales son demasiado complejos,

//

ALADI/SEC/di 167

Pág. 16

//

costosos y lentos para las empresas norteamericanas, particularmente las pequeñas empresas; y (2) las leyes de los Estados Unidos son insuficientes para hacer frente a las prácticas comerciales "desleales" de otros países.

30. Si bien la mayoría de las enmiendas introducidas en materia de derechos compensatorios y antidumping representan una compilación de prácticas ya existentes así como una aclaración de procedimientos, el propósito de estas enmiendas es hacer más simple la iniciación de investigaciones por parte de los demandantes y facilitar la determinación de daños. Esto se logra, entre otros, mediante la extensión de la cobertura de las investigaciones sobre derechos compensatorios y antidumping a productos que aún no han sido importados ("likely sales"); la posibilidad de iniciar investigaciones de oficio por parte del Departamento de Comercio en casos de "dumping persistente" que involucren a más de un país; y 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 la obtención de protección del demandante bajo ambos procedimientos.

31. 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 son otorgados a algunos de

//

//

los principales componentes de un producto y no al producto mismo.

32. La LCA también señala los criterios adicionales que la ITC debe tomar en cuenta al establecer si una determinada práctica comercial causa o amenaza causar "daños materiales" a la industria norteamericana. 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 "acumular" las importaciones de varios países aumentan las posibilidades de que la ITC determine que éstas causan "daños materiales" a la industria local. Los principales países afectados serán los pequeños exportadores que, en ausencia de estos criterios, difícilmente podrían ser acusados de perjudicar a la industria norteamericana. Debe señalarse, además, que estos criterios de "acumulación", que tampoco están contemplados 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.

33. La legislación norteamericana 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 de la región más afectados.

//

//

34. Las modificaciones que introduce la LCA en esta materia, por lo tanto, son altamente preocupantes para América Latina. Ya el Departamento de Comercio ha iniciado investigaciones para determinar si existen "upstream subsidies" en ciertos útiles de escritorio que son exportados por 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 importaciones venezolanas al mercado norteamericano - relativamente pequeñas y por lo tanto difícilmente causantes de perjuicios a la industria local - debe ser considerado conjuntamente con el de las importaciones provenientes de 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

35. La LCA también se refiere al mercado norteamericano del acero y al nivel de penetración de ese mercado que será permitido en los próximos años. La LCA especifica que es el "parecer del Congreso" que el porcentaje del mercado del acero de los Estados Unidos cubierto por importaciones debe estar en el rango del 17 al 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 para reducir las importaciones de acero diseñado por el Ejecutivo norteamericano 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 podrá prorrogarse sobre la base de la cooperación por parte de los productores estadounidenses de acero en relación con diversas medidas de ajuste (modernización de plantas, entrenamiento, etc.) contempladas 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...".

36. Como resultado de las negociaciones sobre restricciones "voluntarias" a las exportaciones de acero, a México y Brasil se les ha asignado una participación del mercado de 0.36 por ciento y 0.80 por ciento (sin incluir productos de acero semiterminados), respectivamente. El 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 al respecto con Venezuela, ni con Trinidad y Tobago, pero la U.S. Steel, como ya se ha mencionado, 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.

37. La LCA contiene asimismo una enmienda significativa 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 puesto que marcas de esta naturaleza podrían dañar la integridad del acero. La Comunidad Europea ha solicitado formalmente consultas con los Estados Unidos, conforme al Artículo XXII del GATT, con respecto a estas medidas y ha reservado su derecho a ejercer las acciones correspondientes en el contexto del Código sobre Barreras Técnicas al Comercio.

38. 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 de ese producto. Si el Presidente tomara en cuenta este "parecer del Congreso", podrían tener lugar negociaciones muy difíciles con Chile y otros exportadores de cobre. 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 el consideró inapropiado o innecesario emprender tales negociaciones.

Conclusiones y Recomendaciones

39. 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 norteamericanas frente a la competencia externa y establecen los mecanismos que

//

//

podrá utilizar Estados Unidos para promover la liberalización del mercado internacional de servicios, alta tecnología e inversiones, en beneficio de los sectores más dinámicos de la economía norteamericana.

40. Desde la perspectiva de América Latina, la LCA puede tener como efecto inmediato 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.

41. Los objetivos comerciales de Estados Unidos constituyen, un desafío directo para muchas de las políticas latinoamericanas en comercio e inversiones. La estrategia que adoptará Estados Unidos para llevar a cabo estos objetivos, específicamente en lo que se refiere a los "nuevos temas", recae dentro de las facultades que le otorga la LCA 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 normativa multilateral procederá a entablar negociaciones bilaterales.

42. La LCA se adopta en una coyuntura particularmente crítica para América Latina. En una perspectiva de corto y mediano plazo, el incremento de los ingresos por exportaciones es indispensable para el financiamiento del desarrollo. En el largo plazo, la autonomía en 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 a niveles nacional y regional. En ambas esferas, las implicaciones de la LCA pueden ser determinantes.

//

//

43. Los objetivos de negociación, en el ámbito comercial que plantea la LCA deberían ser analizados ampliamente por los países latinoamericanos a fin de determinar las posibles consecuencias para sus economías y, sobre esa base, adoptar lineamientos de política económica internacional. A este respecto, se deberían tener en cuenta (a) la evolución de las discusiones internacionales sobre servicios y la conveniencia de fortalecer la acción colectiva en estas discusiones; 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 a seguir a nivel internacional. Esto estaría en consonancia con las decisiones adoptadas por los países latinoamericanos en el marco del SELA en esta materia. Una preocupación fundamental de los países latinoamericanos ha sido la de identificar modalidades de cooperación regional en el campo de los servicios. En efecto, un incremento del comercio de servicios sería más factible como consecuencia de un enfoque cooperativo y orientado hacia el desarrollo. Este enfoque permitiría a los países en desarrollo promover ciertas industrias propias de servicios y, al mismo tiempo, obtener otros servicios 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.

44. El impacto del nuevo SGP de los 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 estar tratando de obtener en las áreas de comercio, servicios, inversiones, etc. Si bien los beneficios del SGP varían de

//

//

país a país, en general los requerimientos norteamericanos parecen superar estos beneficios. Esta modificación radical del SGP norteamericano debería provocar no solo una reacción individual por parte de los países latinoamericanos; también debería 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 (i.e., UNCTAD, GATT).

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

46. 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 como propósito el facilitar el acceso a medidas proteccionistas por parte de la industria local o a satisfacer intereses de sectores particulares. Estas modificaciones puede traducirse no sólo en una mayor imposición de medidas restrictivas, sino también en una multiplicación de demandas en contra de importaciones provenientes de países en desarrollo, todo lo cual aumentará la inestabilidad e incertidumbre en relación a las condiciones de acceso al mercado norteamericano.

47. Las crecientes posibilidades de un acceso restringido al mercado de los Estados Unidos para América Latina invita a

//

//

esfuerzos intensos para defender los intereses de los exportadores de la región. Estos esfuerzos podrían comprender un asesoramiento jurídico y de consultores y una representación de más amplio alcance. Dados los gastos involucrados en una estrategia semejante, podrían explorarse modalidades para compartir gastos entre países latinoamericanos. Esta acción podría incluir un sistema considerablemente mejorado de inteligencia comercial y de transmisión de información relativa a los desarrollos legales estadounidenses con posibles consecuencias para el comercio latinoamericano. Además, se deberían examinar las acciones colectivas que podrían utilizarse para influir, en favor de los países latinoamericanos, las decisiones del Congreso y el Ejecutivo norteamericano. Finalmente, los países latinoamericanos podrían establecer mecanismos informales para el intercambio recíproco de información en relación con los conflictos comerciales en que se vean involucrados con Estados Unidos.

48. Al nivel multilateral -esto es, en el GATT y en la UNCTAD- los países latinoamericanos podrían poner énfasis en el vínculo entre la tendencia continuada de la legislación comercial estadounidense a disposiciones más proteccionistas y discriminatorias, la cual, si llega a perpetuarse, podría debilitar la credibilidad de las concesiones comerciales de los Estados Unidos y deteriorar aún más el sistema de comercio multilateral. Un enfoque de esta naturaleza sería particularmente importante como respuesta a las presiones que los Estados Unidos ejercen para una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. El requisito previo de una aquiescencia latinoamericana a negociaciones de esa naturaleza, podría ser la adopción de medidas específicas por parte de los Estados Unidos que demostraran la voluntad política de dicho país de dar marcha atrás en su tendencia hacia el proteccionismo. 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 sean afectados por medidas aplicadas por los Estados Unidos conforme a la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 y apoyar las acciones a este respecto que pudieran ejercer países de fuera de la región.
