

LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

INTRODUCCION

La ley de Comercio Exterior recientemente aprobada por el Congreso de los Estados Unidos ha sido básicamente elaborada con el objetivo de contribuir a la solución de los graves problemas económicos que afronta la economía de dicho país en el momento actual; enmarcados estos en la competencia de los otros países desarrollados, y el cuestionamiento de su hegemonía económica y política por parte de algunos países en desarrollo, que hasta la fecha pertenecen a su órbita de dominación.

Esta ley contiene una serie de normas bastante exhaustiva para orientar todos los aspectos de Política de Comercio Exterior de dicho país, incluyendo la que va dirigida a los países llamados en desarrollo. A esta parte se le ha denominado Sistema Generalizado de Preferencia, el cual los países subdesarrollados han estado demandando para sus productos en los mercados de los países desarrollados desde hace algún tiempo, y que otros países han concedido, faltando solamente los Estados Unidos.

En el presente artículo introducimos la Tesis que lo que los Estados Unidos en esta ley concede como S.G.P. no tiene ni el espíritu ni los lineamientos que los países en desarrollo han estado demandando, sino que, lejos de eso, puede ser inclusive contraria a ellos y por lo tanto puede redundar en daños para los países en desarrollo en lugar de beneficios como se ha venido planteando originalmente.

Para lo anterior se hace necesario apuntar lo que los países en desarrollo demandaban en el S.G.P., el proceso sufrido por estas demandas y lo que finalmente los Estados Unidos han resuelto conceder. Se trata además de analizar los efectos de dicha ley en la coyuntura Latiñoamericana actual.

EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

El Planteamiento de los Países en Desarrollo

En el segundo período de sesiones de la U.N.C.T.A.D., (*) los países en desarrollo, en base a lo establecido en la primera sesión, plantearon las características básicas del trato preferencial a sus productos, que deberían dar los países desarrollados englobadas en un Sistema Generalizado de Preferencias. Estas fueron las Sigüientes: *"todos los países desarrollados deberán conceder, para todas las manufacturas y semi-manufacturas de todos los países en desarrollo, acceso preferencial a sus mercados en forma de franquicias aduaneras y sin limitaciones de volumen"*.

* Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo

Con el Sistema Generalizado de Preferencias, se trata de superar la desigualdad de trato que produce la cláusula de "Nación más Favorecida", ya que en ésta se exige reciprocidad en el trato comercial entre los países que la suscriben, y que cuando se trata de países en desarrollo y desarrollados dicha igualdad se convierte en una cuestión puramente formal, produciéndose en el fondo una insuperable desigualdad, ya que el poder económico de los países es sumamente dispar.

Se planteó que la ampliación de las exportaciones de manufacturas traería amplios resultados positivos para la vida económica de los países demandantes, entre ellas: Superar las dificultades propias de la exportación de productos primarios, integración vertical de la economía a través de la elaboración de materias primas y la superación de los cuellos de botella del proceso de sustitución de importaciones, mejoramiento de las balanzas de pagos y presiones inflacionarias, etc.

LA RESPUESTA DE LOS PAISES DESARROLLADOS

Los países desarrollados respondieron afirmativamente, en principio, a las peticiones, no sin poner ciertas condiciones, como era de esperar. Estas fueron básicamente las siguientes:

Con respecto a los Países Otorgantes.

- La adopción de los arreglos preferenciales por el mayor número de países desarrollados posibles, incluyendo los países socialistas.

Con respecto a los Países Beneficiarios:

- Se concederá dicho trato a todos los países que de buena fe lo invoquen, siempre y cuando no lo hagan basados en razones de tipo "compulsivo".

Con respecto a los Productos Incluidos:

- El trato se aplicará básicamente a todos los productos manufacturados y semimanufacturados, con algunas excepciones, en base a la competitividad con productos de los mercados internos. Además, los productos admitidos deberán cumplir ciertas "Normas de Origen" para evitar que se esté ayudando a otro país desarrollado a través de un país en desarrollo. La forma de extensión del trato sería Franquicia Aduanera o reducciones importantes en los aranceles.

LIMITACIONES:

- El trato deberá ser temporal y decreciente, comenzando con contratos de diez años sujetos a revisión. También se incluyen "cláusulas de salvaguardia", para evitar efectos negativos en la organización de la industria y el empleo de mano de obra de los países otorgantes.
- Los arreglos no deben implicar reciprocidad de parte de los países en desarrollo, pero sí estos deben ampliar las disposiciones de libre comercio entre los miembros para incentivar su propio desarrollo; con este mismo propósito se deben adoptar medidas para incentivar la inversión extranjera.

Resolución

En definitiva, se reconoció que en esta sesión se había llegado a un acuerdo para conceder un Trato Preferencial Generalizado de parte de los países desarrollados a los países en desarrollo.

EL PROCESO DE CONCRECIÓN DEL S.G.P.

La Comunidad Económica Europea

Los primeros en conceder el S.G.P. fueron los países pertenecientes a la C.E.E. Esto se llevó a cabo bajo los siguientes lineamientos:

- Con respecto a los países beneficiarios:
Se le otorgó trato preferencial a todos los países miembros del grupo de los 77 y a los territorios dependientes.
- Con respecto a los productos:
Fueron incluidas las manufacturas y semimanufacturas, excepto los textiles, por haber tratados especiales para ellos. Las normas de origen se cumplen para estos artículos cuando han sufrido, en el país beneficiario, una elaboración o transformación de tal manera que el artículo se clasifique en una partida arancelaria distinta que cualquiera de sus componentes o insumos. La forma de preferencia se determina como franquicia aduanera y reducciones de aranceles.

Limitaciones:

Se aprobó para un año y se ha venido renovando anualmente. Con respecto a los mecanismos de salvaguardia se ponen límites máximos y contingentes arancelarios para los artículos considerados "sensitivos". En su conjunto, se puede decir, que este esquema cumple con los objetivos básicos de las exigencias de los países en desarrollo.

LOS ESTADOS UNIDOS

En la III reunión de la U.N.C.T.A.D. el representante de los Estados Unidos indicó que su país no estaba en posibilidades de otorgar el S.G.P. por las dificultades comerciales y monetarias por las que estaba atravesando ese país. A esta postura los países en desarrollo contestaron exigiendo que los Estados Unidos cumplieran con las resoluciones de la segunda U.N.C.T.A.D., ya que las dificultades comerciales y monetarias de ese país no eran en absoluto la responsabilidad de los países en desarrollo.

La respuesta a todas estas demandas se ha tratado de dar en el Título V de la nueva ley de comercio de Estados Unidos que, para tal efecto, se le ha llamado "Sistema Generalizado de Preferencias". Es muy importante notar que el hecho que el S.G.P. aparezca englobado en una ley mucho más amplia no es puramente incidental, sino que tiene el efecto de hacer que el S.G.P. lleve el mismo espíritu y objetivos que la ley en su conjunto. De aquí que sea necesario señalar, a grandes rasgos, los objetivos de la ley, tal como están redactados para que, sumados a otros aspectos del S.G.P., den una idea clara de la naturaleza de éste.

OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY

Para exponer los objetivos es suficiente con citar textualmente algunos incisos que son sumamente elocuentes al respecto:

- "Incentivar el crecimiento económico y el pleno empleo de los Estados Unidos".
- "Armonizar, reducir y eliminar barreras de comercio sobre bases que aseguren a los Estados Unidos oportunidades competitivas sustancialmente equivalentes".

- “Abrir mercados para los productos de Estados Unidos en economías que no son de mercado”.
- “Establecer equidad y justicia en las relaciones de comercio internacional, incluyendo la reforma del GATT”.
- “Fortalecer las relaciones económicas de los Estados Unidos y los países extranjeros por medio de un comercio mundial abierto y no discriminatorio”.
- “Proveer acceso justo y razonable a productos de países subdesarrollados al mercado de los Estados Unidos”. (*)

De esta forma, el sistema Generalizado de Preferencias especificado en el Título V de la Ley de Comercio de los Estados Unidos, lleva en sí dos tipos de antecedentes que lo condicionan: Por un lado, todos aquellos inherentes al proceso de su establecimiento y, por otro lado, los que le marcan los objetivos globales de la ley.

EL S.G.P. OTORGADO POR LOS ESTADOS UNIDOS EN LA LEY DE COMERCIO

Con Respecto a los países beneficiadores:

Como “países” se puede designar tanto a un país como a una comunidad de libre comercio o unión aduanera, a voluntad del Presidente de los Estados Unidos.

Las designaciones quedan a pedido del Presidente; para esto, la ley da una lista de aquellos que no pueden ser designados, donde figuran los países desarrollados, y una serie de normas que condicionan las designaciones de los países en desarrollo; entre ellos se destacan los siguientes:

- No deberán ser nombrados los países “Comunistas o aquellos dominados por el Comunismo internacional”, a menos que pertenezcan al GATT y al FMI.
- No deben ser beneficiarios los países de la OPEP o cualquier país que participe en cualquier tipo de arreglo entre países extranjeros cuyo objetivo sea retener suministros de recursos vitales del mercado mundial o elevar los precios de dichos productos a niveles irrazonables, causando serios disturbios al mercado internacional.
- No deben ser nombrados los países que han llevado a cabo o estén tomando acciones para: nacionalizar, expropiar o de otra forma tomar control de propiedades pertenecientes a un ciudadano, o compañía donde ciudadanos americanos posean más del 50% de los activos, incluyendo medidas impositivas, restricciones de mantenimiento o condiciones operacionales. A menos que se esté llevando a cabo de “buena fe” o se haya consumado un proceso para dar una pronta, adecuada y efectiva compensación a tales ciudadanos o compañías.
- No se deberá dar dicho trato a los países que no colaboren con las autoridades de los Estados Unidos en la prevención de entrada de drogas estupefacientes al territorio de los Estados Unidos. (2)

(*) Ley de Comercio Exterior de E.E. U.U. 1974.
2.— Idem.

Por otra parte la ley indica cuestiones que se deben tener en cuenta para designar un país, que son básicamente las siguientes:

- Que el país haya expresado el deseo de ser designado como Beneficiario.
- El nivel de desarrollo del país beneficiario y si ha sido nombrado como tal por otro país desarrollado.
- El grado de seguridad que tal país ha dado a los Estados Unidos en términos de proveer acceso equitativo y razonable al mercado y recursos básicos de dicho país.⁽³⁾

CON RESPECTO A LOS ARTICULOS INCLUIDOS

- El Presidente debe presentar una lista de aquellos artículos que, con la asesoría de la Comisión para el Comercio Internacional, deberán ser incluidos en el esquema y así gozar de franquicias aduaneras.

Es condición necesaria para incluir un artículo pertenecer a un país que haya sido nombrado beneficiario. La ley da una serie de criterios que debe tener en cuenta el Presidente al elegir los artículos:

- El efecto que tendrá en el desarrollo económico de los países en desarrollo.
- La intensidad con que otros países desarrollados están llevando a cabo un esfuerzo semejante.
- Anticipar el impacto que la importación de los artículos va a tener sobre los productores estadounidenses de artículos semejantes o directamente competitivos.

También se especifica:

- No deben tener este trato los artículos siguientes:
Textiles y vestimenta sujetos a tratados de textiles, artículos eléctricos considerados sensitivos, igual para los artículos de acero y manufacturas o semimanufacturas de vidrio, casi todo tipo de zapatos, y cualquier otro artículo que el Presidente considere sensitivo.

LIMITACIONES DEL TRATO:

El Presidente puede terminar dicho trato en el momento en que las importaciones de un artículo procedentes de un país beneficiario han crecido más con respecto a 25 millones de dólares que el P.N.B. de los Estados Unidos con respecto al P.N.B. del año 1974, o cuando las importaciones de determinado artículo superen el 50% del total de importaciones de ese artículo a los Estados Unidos. A menos que se determine que el país del que provienen dichos artículos ha mantenido una relación históricamente preferencial con Estados Unidos y la continúa teniendo.

- Para que un artículo se considere perteneciente a un país, y como tal pueda ser elegible, es necesario que el 35% de su valor sea producido o procesado en dicho país o el 50% al tratarse de un

3.— Idem.

artículo producido en dos o más países que pertenezcan a una zona de libre comercio.

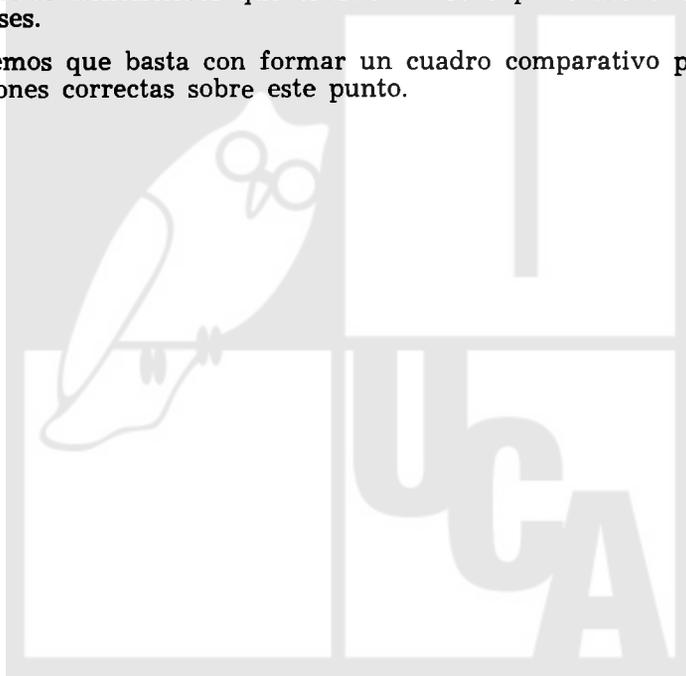
- El Presidente de los Estados Unidos puede rescindir el trato preferencial en el momento que considere que han cambiado las circunstancias que lo posibilitaron, no obstante que en ese momento no hayan transcurrido los diez años de duración del Trato Preferencial.

¿ES EL TITULO QUINTO DE LA LEY DE COMERCIO REALMENTE UN S.G.P.?

Si entendemos lo que los países en desarrollo pidieron en la Segunda U.N.C.T.A.D. como Sistema Generalizado o aún lo que los países desarrollados prometieron y que los de la CEE otorgaron, obviamente lo que en la ley de comercio se quiere hacer pasar como S.G.P. más bien resulta ser un Sistema Selectivo de Preferencias. Es así en la medida que los artículos y países a los que se le otorgan estas Preferencias, pasan por un estricto proceso de selección.

En esta parte vamos a tratar de definir en qué medida no se ha cumplido con las demandas de los países en desarrollo y en consecuencia con los efectos beneficiosos que el S.G.P. se suponía iba a tener para dichos países.

Creemos que basta con formar un cuadro comparativo para llegar a conclusiones correctas sobre este punto.



	Países Beneficiarios.	Productos Incluidos.	Forma de Preferencia.	LIMITACIONES.
Propuesta de Países en Desarrollo	Todos los Países en Desarrollo	Todas las Manufacturas y Semi-manufacturas.	Franquicia Aduanera sin Limitaciones de Volumen.	A establecerse por los Países desarrollados.
Respuesta de países desarrollados U.N.C.T.A.D. II	Los Países que lo pidan en forma "No compulsiva"	Básicamente, todas las manufacturas y semi-manufacturas con excepción por competitividad con productos internos.	Franquicia aduanera y reducciones de Aranceles.	Se establecen "Normas de Origen", "Cláusulas de Salvaguardia" y Duración. Se pide la ampliación del libre comercio entre países en desarrollo y la incentivación de la Inversión Extranjera.
EL C.G.P. DE LA C.E.E.	Todos los Países del grupo de los 77 y territorios dependientes.	Todas las manufacturas y semi-manufacturas, excepto las que están bajo tratados de textiles.	Franquicias Aduaneras y Reducciones de Aranceles.	
El S.G.P. de Estados Unidos	<p>No comunistas o dominados por el comunismo Internacional. Países que no sean de la O.P.E.P. y que no lleven a cabo prácticas económicas similares a los de la O.P.E.P.</p> <p>Países que no otorguen trato preferencial a otros desarrollados.</p> <p>Que no expropien la propiedad de ciudadanos de EE.UU. o la limiten y no den recompensas.</p>	Los que pertenezcan a un país beneficiario y que no sean sensitivos, menos zapatos, textiles y vestimenta.	Franquicia Aduanera.	<p>"Norma de Origen": que sufra una transformación tal que el artículo se clasifique en una partida distinta que sus componentes. "Cláusula de Salvaguardia": Límites máximos y contingentes Arancelarios para artículos sensitivos. Duración: Un año prorrogable.</p> <p>"Norma de Origen": 35% del avalúo del artículo debe ser producido en el país beneficiario o 50% cuando es en dos o más países.</p> <p>"Cláusula de Salvaguardia": Cuando el crecimiento de las Importaciones de un artículo sea mayor que el del P.N.B. de EE.UU. o cuando sea el 50% del total de importaciones estadounidenses de ese artículo.</p> <p>DURACION: Diez años o desde que se concede hasta cuando cambien las circunstancias que lo posibilitaron.</p>

El cuadro comparativo nos ha dado una idea clara del alto grado de selectividad que en todas sus facetas contiene el S.G.P. de los Estados Unidos, quedando así muy lejos de conceder lo que los países en desarrollo demandaron, e inclusive de lo que los países desarrollados ofrecieron en la U.N.C.T.A.D. II y que los países miembros de la C.E.E. concedieron, lo cual define el título "V" más bien como un sistema selectivo de preferencias en lugar de un S.G.P. De lo anterior se deduce que el Título "V" de la Ley de Comercio obedece más a los objetivos centrales de dicha ley que a la intención de ayudar al desarrollo de los países pobres a través del establecimiento de un Sistema Generalizado de Preferencias. Queda por analizar en qué medida esta legislación económica, al perseguir los objetivos generales de dicha ley, deja a los países en desarrollo en una situación peor que la que ostentaban antes de su establecimiento, y determinar así hasta qué punto se puede considerar este hecho como una agresión económica de parte de los Estados Unidos, en lugar de una ayuda.

OBJETIVOS IMPLICITOS DE LA LEY DENTRO DE LA SITUACION DE EE. UU.

Si tomamos en cuenta la situación actual de los EE.UU., tanto en asuntos económicos como políticos, la Ley de Comercio adquiere su verdadera significación en términos de los objetivos que persigue.

No hace falta entrar a analizar aquí la actual coyuntura depresiva que atraviesan los EE. UU. y que se ha venido gestando desde el segundo semestre del año pasado. Por otra parte, en el aspecto político, ha sido notorio en los últimos meses el cuestionamiento de la hegemonía de los EE.UU. por grupos de países subdesarrollados del mundo capitalista y por los desarrollados que lo vienen haciendo con anterioridad. Este cuestionamiento se ha basado en el primer caso en la defensa de las economías de esos países y se ha reflejado en los movimientos económicos internacionales.

De lo anterior se deduce la clara necesidad de "re-activar" la economía estadounidense por un lado, y reafirmar su hegemonía política y económica por otro. Es el cubrimiento de estas necesidades inmediatas lo que determina los verdaderos objetivos de la Ley que estamos analizando. En este sentido, la ley se concretiza a definir el rol que el comercio exterior debe jugar en el logro de dichos objetivos, y el Título "V" de dicha ley lo explicita con respecto a los países subdesarrollados.

La regulación del comercio con los países en desarrollo puede contribuir de varias formas a los objetivos antes señalados. Analizaremos básicamente la incentivación de la demanda a la industria de los EE.UU., dividida en interna y externa, y la seguridad de flujos de materias primas para los procesos industriales como maneras de contribuir a la "re-activación" económica; y algunas presiones contenidas en la ley que, aunque son de carácter básicamente económico, cumplen con los objetivos expuestos, tanto económicos como políticos.

— Incentivación y defensa de la Demanda Interna.

En este sentido están orientados todos aquellos incisos de la ley que restringen la entrada de artículos provenientes de los países en desarrollo. Así podemos mencionar;

- 1.—La cláusula que se dirige a los productos que no deben ser elegidos donde se nombra a los artículos sensitivos en general y algunos en especial, como es el caso de los zapatos. (*)
- 2.—La cláusula que determina que las importaciones de dichos artículos debe crecer acorde con el crecimiento del PNB de los EE.UU.
- 3.—El criterio de anticipación del impacto que la importación de un producto pueda tener en las ventas de otros considerados competitivos y producidos internamente, que debe seguir el Presidente al designar los artículos elegibles.

— Incentivación y defensa de la demanda externa.

Aquí se deben incluir todos los lineamientos de la ley dirigidos a asegurar mercados para los productos de los EE.UU. Estarían incluidas las siguientes:

- 1.—La cláusula que indica los criterios a tener en cuenta por el Presidente al designar un país beneficiario, que indica como uno de estos "el grado de seguridad" que se ha dado a los Estados Unidos en términos de acceso al mercado de esos países.
- 2.—En el mismo sentido se señala el criterio del nivel de desarrollo del país beneficiario. Esto se puede usar de cualquier manera y en ese sentido también para el fin que aquí se señala.

— Asegurar flujos de materias primas para las industrias de EE.UU.:

En esta parte entran las referencias a la defensa de la propiedad de ciudadanos estadounidenses en el exterior y otras que directamente señalan este objetivo.

- 1.—Varios artículos de la ley se refieren a la defensa de la propiedad mencionada. Básicamente señalan que cualquier país que de alguna manera intervenga con la libertad económica de las empresas o personas estadounidenses radicadas en su país no se le designará beneficiario de la ley. Si tenemos en cuenta que muchas de esas propiedades expropiables suelen ser recursos naturales, se puede ver fácilmente la verdadera dirección de la ley en esta parte.
- 2.—Además, cabe aquí el criterio de selección de países que habla del grado de seguridad que se haya dado a EE.UU. en términos de proveer acceso a sus recursos naturales.

— Defender la hegemonía económico-política:

- 1.—No deberán ser nombrados los países "comunistas" o "dominados por el comunismo internacional". Son clarísimos los fines políticos que tiene esta medida para defender la dominación de los Estados Unidos frente al campo socialista.
- 2.—El requisito que dice que para que un país sea nombrado debe expresarlo, puede fácilmente tener como resultado el desmembramiento de bloques de países, que han estado cuestionando la hegemonía económica de EE.UU. ya que tal expresión significa una aceptación de la política de los EE.UU. y en esta medida una forma de salirse del bloque contestario.

(*) Aunque el término "sensitivo" no ha sido claramente definido, se suele entender como aquellos artículos que posiblemente tendrán dificultades para venderse en los países que los importan.

- 3.—Otro criterio mencionado en este sentido es si el país ha sido designado beneficiario por otro país desarrollado. Es decir, si un país está estableciendo lazos cercanos con otro país que no sea los EE. UU. está sujeto a quedar excluido.
- 4.—La cláusula que dice que puede ser nominado "país" tanto una nación como una asociación de libre comercio, puede tener fácilmente el resultado de que, si un país lleva a cabo acciones que lo pueden llevar a no ser elegido beneficiario, recibirá presiones contrarias de parte de los otros miembros de la misma asociación de libre comercio, ya que corren el peligro ellos también de no ser beneficiarios.
- 5.—Por último, tenemos la condición de que el trato preferencial puede terminar si cambian las circunstancias que lo hicieron factible. Esto va dirigido a cualquier tipo de cambio en las circunstancias, de manera que se pueda usar para retirarle el trato preferencial a cualquier país que cambie en cualquier sentido que se considere desfavorable para los objetivos de los EE.UU.

LOS PAISES LATINOAMERICANOS FRENTE A LA LEY

Si un país es designado beneficiario y todos los productos que exporta a los EE.UU. también son designados elegibles para gozar de Franquicias Aduaneras, obtendría ganancias económicas con respecto a su situación anterior, ya que se eliminarían todos los aranceles que en este momento tienen sus productos. Si no es designado o muchos de sus productos quedan excluidos, incurriría en pérdidas, ya que estos serían taxados con los aranceles "no preferenciales" que son más altos que los actualmente existentes.

Los países que han quedado excluidos hasta el momento son Venezuela y Ecuador por pertenecer a la OPEP, pero, de aplicarse la ley con todo rigor, quedarían excluidos casi todos los países latinoamericanos. Así:

- México, por poner condiciones operacionales a empresas norteamericanas.
- Cuba, por ser un país "comunista" y haber expropiado propiedades de EE.UU.
- Honduras, Costa Rica, Panamá, por poner impuestos que restringen el funcionamiento de las compañías bananeras y cuyo objeto puede ser expropiarlas.
- Países del Pacto Andino por poner leyes dirigidas a apropiarse de parte de las compañías estadounidenses que operan en sus países.
- Países del Mercado Común Centroamericano, Pacto Andino y Carifta, por discriminar los productos norteamericanos de sus mercados.

Como se puede apreciar, de acuerdo a la ley se puede castigar económicamente casi a cualquier país Latinoamericano, al retirarle la designación de beneficiario. El hacerlo o no queda a voluntad del Presidente de los Estados Unidos, que lo aplicará como considere necesario. Es decir, que esta forma de castigo económico: la no designación de un país beneficiario, queda por de pronto pendiente de llevarse a cabo en cualquier momento que los EE.UU. consideren necesario implementarlo. De esta manera, la ley se convierte en una forma de agresión económica que ya se ha concretado para Venezuela y Ecuador, pero que puede producirse para cualquier otro país latinoamericano en el momento que el Presidente de los Estados Unidos lo decida.

Las verdaderas consecuencias que este tipo de agresión puedan tener es necesario delimitarlas a través de casos de países concretos estudiados en profundidad.

Aquí se ha tratado de demostrar nada más que, en lugar de un S.G.P., los Estados Unidos han establecido una ley de comercio para cubrir sus "necesidades" y que este hecho puede redundar en daños económicos para los países en desarrollo, especialmente los de América Latina.

