

Ronda Uruguay y «Super 301»: Nuevos hitos de la polémica Librecambio - Proteccionismo

Félix Lobo

Catedrático de Estructura Económica. Universidad de Oviedo

La historia nos enseña que Librecambio y Proteccionismo son dioses condenados a luchar para siempre sin que les quepa la esperanza de derrotar definitivamente a su contrario. La crisis económica deprimió notablemente el comercio internacional y trajo consigo los vientos del nuevo proteccionismo. Pero en septiembre de 1986 el acuerdo de Punta del Este iniciaba una nueva ronda, en el seno del GATT, de negociaciones comerciales multilaterales, la Ronda Uruguay. El programa de trabajo marcado para promover los intercambios internacionales es muy extenso y abarca cuestiones importantes y novedosas. En verdad, hace honor a la historia del GATT cuyo balance positivo es innegable.

En los tres años transcurridos se han sucedido las reuniones ministeriales y los trabajos de los grupos de negociación. En algunos puntos se han producido avances notables. En otros, los más difíciles, todavía no se vislumbra claro el futuro. Entre las cuestiones más complejas figuran: el comercio de textiles; el comercio agropecuario; las cláusulas de salvaguardia y la propiedad intelectual. En todos ellos se entrecruzan intereses muy complejos que oponen a los países desarrollados entre sí y también a los países industriales con los subdesarrollados.

La Ronda Uruguay ofrece, pues, un marco complejo pero globalmente positivo para el progreso del comercio y la producción mundial. Constituye, sin duda, una de las iniciativas más destacadas para la economía internacional de los años ochenta. No es extraño que lo que se vislumbra será uno de los fenómenos más importantes de la economía internacional de los años noventa; la apertura de los países del Este no puede serle ajena ni desde el primer momento. En la reunión de Malta, Bush y Gorbachov han acordado que la Unión Soviética inicie su aproximación a los organismos económicos internacionales constituyéndose como observador en el GATT.

Si dios Librecambio negocia y progresa trabajosamente en la Ronda Uruguay, dios Proteccionismo tampoco deja de actuar. Miremos su encarnación en las grandes economías de mercado. Los norteamericanos acuñan la expresión «Fortaleza Europea» para referirse a las Comunidades Europeas. De Japón se dice que continúa siendo un espacio económico de difícil acceso, en buena medida por razones institucionales. A los Estados Unidos se acusa de promulgar y aplicar una legislación comercial que nos retrotrae a épocas anteriores al multilateralismo. La pugna no cesa.

Si tuviéramos que buscar la antítesis de cuanto significa la Ronda Uruguay, seguramente la encontraríamos en la sección o artículo 301 de la Ley de comercio y aranceles norteamericana de 1974.

Este artículo permite imponer a otros países restricciones de acceso al mercado de los Estados Unidos (aranceles, cuotas, pérdida de preferencias...) para lograr con esta presión la eliminación de actos, prácticas o políticas que los Estados Unidos consideren lesivos para sus intereses, aunque atribuyendo a la Administración una gran discrecionalidad a la hora de decidir la aplicación o no de estas medidas.

El artículo 301 se ha convertido en «Super 301» porque la Ley de comercio y aranceles de 1984 y la Ley «ómnibus» de comercio y competitividad de 1988 han ensanchado su alcance en varios aspectos: nuevas y más terminantes causas de aplicación con inclusión entre ellas de los «nuevos temas del comercio internacional»: servicios, inversión extranjera y propiedad intelectual; definición más amplia del concepto de lesividad para los Estados Unidos; agilización de la tramitación; mayor automatismo en la imposición de sanciones y menores grados de libertad para la Administración si quiere no aplicarlas por razones de oportunidad política; equivalencia de la cuantía de las sanciones con los daños originados a la economía estadounidense.

Para comprender el sentido de la cláusula «Su-

per 301» hay que recordar que el GATT ya cuenta con algo que no está a disposición de otros organismos internacionales más formalizados: un mecanismo sancionatorio. Sus decisiones y reglas no son meramente declarativas sino que tienen fuerza real de obligar. El procedimiento de solución de controversias incluye, como se sabe, la posibilidad de adoptar medidas de retorsión comercial, pero es un procedimiento multilateral, no dejado al arbitrio de ningún país individual.

Estamos, pues, ante una regresión con relación al histórico avance que supuso el multilateralismo consagrado por el GATT después de la II Guerra Mundial. Piénsese que los Estados Unidos pueden considerar lesivas prácticas o políticas que son conformes o que al menos no están prohibidas por los tratados internacionales. Por eso se puede decir que más que de una medida proteccionista se trata de un medio agresivo para la apertura de mercados que implica un concepto peculiar de reciprocidad. Un ejemplo puede contribuir a aclararlo. El reglamento de inversiones extranjeras vigente en España hasta hace poco, que establecía límites a la participación de extranjeros en el capital de las empresas y confería al Gobierno un poder discrecional para aprobarlas, podría, según el artículo 301 de la Ley de Comercio americana actual, ser considerado lesivo y dar pie a la imposición a España de medidas de retorsión comercial, como por ejemplo la prohibición de importación de conservas vegetales.

Es importante tener en cuenta, efectivamente, que las sanciones no tienen por qué restringirse al sector o a la actividad que se considera infractora o lesiva de los intereses norteamericanos sino que se puede referir a productos o a servicios diferentes. Esta fue una de las cuestiones que mayor debate ocasionó en los propios Estados Unidos, llegando incluso a plantearse la polémica en el plano constitucional. En efecto, el sistema implica que la protección de los intereses de una empresa americana (por ejemplo exportadora de software), puede pasar por ocasionar perjuicio a los intereses de otra empresa, por ejemplo importadora de café.

La sección 301 ha sido ya utilizada en diversas ocasiones para presionar a distintos países mediante la imposición de represalias. Acogiéndose a su Ley de Programas de Ordenador de 1987, Brasil prohibió la importación del Sistema Operativo MS/DOS por existir equivalentes locales. Los Estados Unidos acordaron sanciones contra Brasil que se suspendieron en junio de 1988 tras llegar ambos gobiernos a un acuerdo. En cambio, no se llegó a una solución en el caso de los productos farmacéuticos para los cuales Brasil no reconoce

patentes. Tras discusiones intergubernamentales fracasadas, el Presidente Reagan decidió el 20 de octubre de 1988 un aumento del 100 % en los aranceles a productos farmacéuticos, electrónicos y de papel, brasileños. Secuelas de estas sanciones fueron las quejas de otras empresas norteamericanas perjudicadas por las medidas y la iniciación por el Parlamento de Brasil de una investigación sobre precios de transferencia en las empresas multinacionales farmacéuticas. Igualmente sufrió el Brasil una reducción de los beneficios del sistema de preferencias generalizadas por no respetar el sistema de propiedad intelectual considerado apropiado por los Estados Unidos.

Chile, Argentina y diversos países del Sudeste Asiático también han estado bajo el punto de mira de la sección 301. Las últimas noticias de prensa hablan de la inclusión de Japón en procedimientos de este tipo.

En definitiva, «Super 301» abre un agujero en la cota de malla del multilateralismo, cuando ésta aún no cubre todos los órganos vitales de dios Libre-cambio. Dios Proteccionismo devuelve así el golpe que con la Ronda Uruguay le inflingiera su contrario. □