

Las relaciones Estados Unidos - Comunidad Económica Europea en la perspectiva de la Rueda Nixon

LEONTIN CONSTANTINESCO es profesor de la Universidad del Sarre y director del Instituto de Estudios Europeos de la misma Universidad. Es autor de numerosos libros y artículos sobre problemas relacionados con la integración europea, y en particular sobre problemas jurídicos. Ha estado vinculado desde sus orígenes con los movimientos de apoyo a la integración europea.

Las futuras negociaciones, posibles a partir de setiembre de 1973, que se realizarán en el marco del GATT llevan con razón la denominación de Rueda Nixon desde varios puntos de vista y no sólo porque su principal promotor y actor será Estados Unidos.

Limitadas, en principio, a las relaciones comerciales entre los principales protagonistas mundiales y sobre todo entre EE.UU., CEE y Japón, esas negociaciones se inscriben en un contexto mucho más amplio. Ese contexto es nuevo en cuanto difiere del anterior y es primordialmente político por los profundos cambios que se produjeron en ese campo. A ese nuevo contexto político se agrega la nueva situación política, económica y financiera en que se encuentra EE.UU. y, ante todo, las crisis del dólar, fuentes de crisis agudas y repetidas que afectan a la mayor parte de los países industriales. Ese nuevo contexto, así como el alcance mundial de los acontecimientos y su influencia, señalan que nos hallamos en uno de esos grandes momentos políticos en que el orden existente no resiste más y las fuerzas en juego tratan de encontrar un nuevo equilibrio, fundado, tal vez, en otros principios. Por esta razón, las próximas negociaciones económicas entre EE.UU. y la CEE se verán en gran medida influidas por ese contexto nuevo, cuyas repercusiones soportan y del cual no podemos hacer caso omiso.

Con el fin de sistematizar y esclarecer mejor los problemas planteados por esas negociaciones, cabe precisar primeramente:

- I. Las relaciones políticas Este - Oeste
- II. La posición económica de Japón

- III. Los problemas de EE.UU.
- IV. Las exigencias de EE.UU.
- v. La posición de la CEE.

I. LAS RELACIONES POLÍTICAS ESTE - OESTE

Por cierto, uno de los elementos capitales del nuevo contexto político es el ingreso de China en el mundo político actual. Pero la presencia activa de China se encuentra aún en sus comienzos, de modo que no influirá en las próximas negociaciones.

A. En cambio, la nueva política iniciada por Alemania frente al Este constituye un factor importante que se hará sentir de manera implícita en dichas negociaciones.

En efecto, en el verano de 1970, Alemania, respaldada o seguida por EE.UU., Gran Bretaña y Francia, empezó una nueva política frente al Este. La política alemana se halla materializada, por el momento, en tres tratados firmados con la URSS, Polonia y la República Democrática Alemana. La política de Alemania Federal frente a la República Democrática Alemana, que ha de ser ampliada y completada por otros tratados, se encuentra todavía en los comienzos de su acción, pero también de sus dificultades. Con todo, esa política abrió el camino hacia la que se ha dado en llamar una política de "distensión" en las relaciones Este-Oeste. Esta tiende a superar la política de bloques y a asegurar posibilidades de información, contacto y hasta de cooperación entre los Estados de las dos partes de Europa. Se elabora en un diálogo general entre Estados "soberanos" en Helsinki. Sólo el futuro permitirá conocer y apreciar su verdadero resultado.

B. El segundo acontecimiento que caracteriza las relaciones políticas Este-Oeste es la conferencia de seguridad y de reducción equilibrada de tropas, conferencia que logró fijar su sede en Viena, pero que todavía no ha conseguido establecer su orden del día. Por supuesto, es aún muy temprano como para decir algo acerca de las posibilidades de esa conferencia. Por una parte, tenemos las palabras de propaganda y las expresiones de optimismo oficiales. Por la otra, las advertencias y hasta las inquietudes con respecto a la ligereza con que los occidentales entraron en una negociación tan importante sin una meta clara, sin preparación seria y sin voluntad firme. En todo caso, la reducción equilibrada de tropas constituye un problema tan complejo que, sin una enorme y pareja buena voluntad y buena fe de ambas partes —difíciles de suponer— tiene pocas perspectivas de poder ser llevada a cabo.

C. Las dos conferencias, que parecen señalar que la política Este-Oeste ha tomado un nuevo rumbo, interesan a EE.UU. y a Europa casi en igual medida. Por eso tenemos que preguntarnos cuáles serán sus respectivas posiciones.

Estados Unidos es participante activo en ambas conferencias. Luego, inició el segundo *round* del SALT con la URSS. En fin, esa política de distensión permitió a EE.UU. iniciar con la URSS un diálogo destinado a regular e intensificar las relaciones comerciales e industriales. Esas relaciones están ahora libres de la hipoteca de la guerra fría y representan, en cierta medida, una ventaja frente a la competencia europea.

En cuanto a la reducción de tropas, la posición de EE.UU. podría ser ventajosa en cualquiera de dos hipótesis opuestas. Si las tropas estadounidenses fuesen retiradas, esto significaría un enorme regalo para la URSS, que sería retribuido ante todo en el campo comercial. Esta hipótesis no es probable. En caso de la segunda hipótesis, en la que particularmente Europa pediría que las tropas americanas permanezcan, EE.UU. se hallaría en una posición sólida para exigir a los europeos, y sobre todo a Alemania, que se hagan cargo de la totalidad, o la casi totalidad, de los costos de mantenimiento. A esto se agregarían exigencias suplementarias de concesiones en otros ámbitos. Es seguro, y personalidades de EE.UU. lo han expresado con toda claridad, que Alemania debe incrementar su contribución de mantenimiento y así ayudar, de manera indirecta, a reducir el déficit de la balanza de pagos norteamericana. Además, cabe señalar que, si bien el estacionamiento de las tropas norteamericanas en Europa significa una medida de precaución también para EE.UU., es normal que Europa contribuya ampliamente a costear esa presencia. Pero en el plano diplomático esto significa que EE.UU. se halla en una posición sólida, sea para obtener concesiones de la URSS, sea, sobre todo, para ejercer presión sobre los europeos con el fin de conseguir de ellos las concesiones deseadas.

La posición de Europa es diferente y menos sólida. En efecto, Europa no constituye una unidad política. En las negociaciones de Helsinki y de Viena, Europa no habla con una sola voz. Los Estados occidentales tienen intereses políticos diferentes con respecto a varios puntos. No obstante, han visto ahora, por lo menos, la necesidad de coordinar su posición, lo cual significa una relativa mejoría en una acción que parecía ser llevada a cabo desordenadamente.

II. JAPÓN

Japón no participa en esas negociaciones que tienen su centro en Europa. Sin embargo, está interesado en los resultados de esas negociaciones, tanto más cuanto que a los japoneses se les plantean problemas de la misma índole en el Extremo Oriente, sobre todo en lo que atañe a China. Por añadidura, el nuevo Gobierno japonés ya ha mostrado su gran interés en hacer progresar la política de cooperación comercial para sustituir la de confrontación, ante todo en sus relaciones con China.

Para EE.UU. como para Europa, el problema japonés se plantea a nivel comercial, en términos de competencia y, dadas las crisis del dólar, también en términos monetarios. Japón ha llegado a ser la tercera potencia industrial del mundo, y su penetración, sobre todo en el mercado norteamericano, ha sido fortísima, por no decir brutal. En el último año, la balanza comercial de Japón arrojó un superávit de 4 mil millones de dólares en relación con EE.UU., lo cual representa dos terceras partes del total del déficit de la balanza comercial de EE.UU. en 1972.

Estados Unidos considera esa competencia como desleal en la medida en que los bajos precios japoneses se deben a los bajos salarios y al hecho de que numerosos aspectos, referentes al mejoramiento de las condiciones de vida en Japón, han sido descuidados. El país dejó de hacer numerosas inversiones que habrían sido necesarias con el fin de procurar viviendas adecuadas, instituir un régimen de seguridad social, obligar a la industria a mejorar las condiciones de trabajo, evitar la enorme contaminación que parece poner a Japón en el primer lugar a ese respecto, y construir rutas y modernos sistemas de canalización. En vez de elevar poco a poco el nivel de vida y realizar las inversiones necesarias, Japón ha preferido concentrar toda su energía en la potencia industrial y acumular reservas de unos 20 mil millones de dólares que permanecen estériles en el Banco Central. Sobre la base de esos reproches contra la política industrial de Japón, EE.UU. quiere encontrar una barrera, si fuere necesario por medio de mecanismos proteccionistas.

III. LA POSICIÓN DE EE.UU.

Una evolución que EE.UU. verdaderamente no ha controlado, ni en el interior ni en el exterior, ha acabado por debilitar su posición, de tal modo que ahora se ve frente a varios grandes problemas.

A. Por una parte, ha habido la guerra de Vietnam. Desde la Guerra de Secesión, ningún otro acontecimiento político ni militar ha sacudido y dividido al país tanto como la guerra de Vietnam. Esa prueba dolorosa en el plano humano, negativa en el militar y sin éxito alguno en el político, ha desembocado en una paz que, sólo *de jure*, no es una capitulación. A las pérdidas sufridas en Vietnam, a la amargura y la división internas, se agrega la intensificación de una corriente antiamericana y la pérdida de prestigio en el mundo. Esto influirá en gran manera en todo futuro compromiso norteamericano en el extranjero.

B. A ello se suma, como segundo elemento, la posición del dólar, que no carece de relación con el primer factor. En efecto, la situación flotante del dólar, que con su cobertura de oro perdió su importancia, es el resultado de un déficit crónico de la balanza de pagos, el cual, a su vez, es consecuencia de la política de EE.UU. en el mundo.

El equilibrio de la balanza de pagos jamás ha sido un problema para el pueblo norteamericano. El equilibrio de su economía estaba asegurado por el mercado interno más grande del mundo y una estructura técnica e industrial sin igual. La balanza de pagos no tenía mayor importancia y, de todos modos, era ampliamente excedentaria.

Tal situación ha cambiado de manera fundamental. Desde hace muchísimos años la balanza de pagos arroja un déficit crónico. La causa de ello reside en la política practicada desde hace años por EE.UU. en el mundo, política que devoraba cada año varios miles de millones de dólares que EE.UU. no tenía. Sin embargo, el país siguió pagando esa política con dólares que al final se quedaron sin cobertura. El resultado es una inflación de dólares en el mundo que, según distintas estimaciones, se calcula de entre 60 y 90 mil millones. Por una parte, una moneda que carece de cobertura oro, y cuyo superávit resulta de un déficit crónico de la balanza de pagos, deja de inspirar confianza y, por eso mismo, ya no puede constituir la base de un sistema monetario mundial. Por la otra, el estado errante de una masa de 60 a 90 mil millones de dólares carentes de cobertura y que no vacilan en hacer grandes ganancias inmediatas mediante la especulación respecto de las monedas fuertes, constituye la causa principal de las periódicas crisis monetarias. Son esos dólares inflacionarios los que constituyen el principal factor de perturbación monetaria en el mundo y de tensión en las relaciones entre EE.UU. y Europa. Esos dólares inflacionarios se encuentran en posesión de las grandes empresas multinacionales y de los potentados árabes del petróleo. Esa masa de dólares inflacionarios es tan importante

que ha fundido el valor del dólar y, por eso mismo, destruido de hecho el sistema monetario definido en Bretton Woods y que ha funcionado hasta el presente. He aquí el principal problema por resolver, y no es de manera alguna seguro que vaya a ser resuelto, y sobre todo que vaya a ser resuelto a tiempo. Ese problema es objeto de negociaciones especiales.

C. Esa inflación, que el país económicamente más poderoso del mundo introdujo en el sistema monetario mundial, repercute también en el plano nacional. Estados Unidos tiene que hacer frente a una fuerte inflación, agravada por un porcentaje bastante elevado de desocupación.

D. Los nuevos problemas que EE.UU. tiene que afrontar, y sobre todo el déficit de la balanza de pagos, son incomprensibles para la mayor parte de los norteamericanos. Buscan una explicación y parecen haberla encontrado en un chivo emisario. Para ciertos políticos, agricultores, hombres de negocios y periodistas son los métodos y acciones desleales practicados por Japón y la CEE.

E. Tal explicación, demasiado simplista, pone en tela de juicio la actitud misma de EE.UU., muy favorable a la integración europea en un principio, en el decenio de 1950 y más adelante. La integración europea respondía a los deseos de que Europa se transformara en un asociado político capaz de evitar las sangrientas guerras y apoyar la política norteamericana en el mundo. El mercado común representaba, por otra parte, la imitación del modelo norteamericano. Durante ese período, el movimiento unificador de Europa era respaldado en lo político y, en cierta medida, en el campo financiero, por EE.UU. Pero la CEE se convirtió para EE.UU. en causa de desilusión. Por una parte, y después de más de veinte años, Europa no constituye una unidad política, por lo cual EE.UU. tiene que contar con la posición y la política divergente de varios Estados nacionales. Por la otra, Europa se convirtió en una realidad económica, con su política propia y, por lo tanto también, si es necesario, en contradicción con los intereses económicos americanos. Como EE.UU. es muy sensible en ese punto, los medios comerciales norteamericanos tienden a ver en la CEE más bien un bloque comercial levantado contra ellos.

IV. LAS EXIGENCIAS DE EE.UU.

La posición de EE.UU. que acabamos de esbozar explica también la serie de incriminaciones y exigencias que han de ser objeto de las negociaciones futuras con la CEE y que pueden ser resumidas en la siguiente forma.

A. Por una parte, los medios industriales norteamericanos han sido afectados por la política industrial japonesa, tan penetrante, a la cual tienen que hacer frente dentro de Estados Unidos, así como en el mercado mundial. Los sindicatos de la industria son siempre propensos a una política proteccionista. Buscan la defensa contra la competencia japonesa y europea —responsable, según ellos, de la elevada cuota de desocupación—, y la buscan en dos planos. Por una parte, en la política proteccionista que debería cerrar el mercado norteamericano a esos productos o, por lo menos, elevar sus precios, mediante una política aduanera. Por la otra, en la lucha contra las grandes empresas multinacionales responsables, según ellos, de favorecer el extranjero mediante inversiones directas, de ser desfavorables a las exportaciones norteamericanas, de exportar la tecnología y aumentar la desocupación al importar bienes producidos en el extranjero y con mano de obra extranjera.

El secretario americano Frederic Dent se levantó en defensa de las empresas multinacionales, vigorosamente atacadas por Biemiller, vocero de la Confederación del Trabajo. Dent reconoció que las inversiones privadas directas de EE.UU. en el extranjero ascendieron de 12 mil millones de dólares en 1950 a 86 mil millones en 1971. Las inversiones aumentaron con mayor rapidez en los países del Mercado Común, donde ascendieron del 15 al 30 %. Disminuyeron en América Latina del 39 al 20 %. Según Dent, las importaciones norteamericanas sólo provienen en un 7 % de las empresas multinacionales.

Aunque el gobierno no comparte las críticas formuladas, el presidente Nixon y otros representantes autorizados afirmaron repetidas veces que EE.UU. no desea negociar otra serie de reducciones tarifarias, precisamente para estar en libertad de reducirlas o de aumentarlas. He aquí la amenaza de restablecer barreras aduaneras con el fin de llevar a cabo una política proteccionista contra las importaciones japonesas y europeas.

B. El segundo gran reproche dirigido a la CEE se refiere al complejo agrícola. Estados Unidos ayuda poderosamente a sus agricultores cuya

producción sobrepasa con mucho las necesidades internas. De ahí la necesidad de exportar el excedente. Ahora bien, la organización del mercado común agrícola les prohíbe prácticamente el acceso al mercado europeo que, con excepción de la carne, es también excedentario en cuanto a los productos agrícolas, por lo demás pagados a precios demasiado altos, y a través de un sistema que se va complicando cada vez más. Estados Unidos, olvidándose de las ayudas que brinda a sus propios agricultores, quisiera que Europa sacrifique sus agricultores para importar productos agrícolas norteamericanos.

C. Otra crítica apunta al sistema de preferencias que la Comunidad ha establecido con los antiguos países de la EFTA, con los países asociados del Mediterráneo y con numerosos países africanos. Estados Unidos ve que le es más difícil entrar en esos mercados y cree que el sistema es dirigido en su contra. Por otra parte, pasa por alto que la mayor parte de esos países europeos, mediterráneos o africanos han mantenido tradicionalmente vínculos económicos más sólidos con una u otra de las naciones europeas. El sistema preferencial, acordado por la Comunidad a esos países, no es otra cosa que la continuación en el presente de una situación existente *de facto* en el pasado. Por último, ese sistema preferencial trata de poner un poco más de orden en las relaciones comerciales de esa parte del mundo, así como de ayudar a la mayoría de esas naciones. En efecto, tampoco hay que olvidar que el sistema de asociación de los países africanos está combinado con una fuerte ayuda económica.

D. Finalmente, EE.UU. opina que, con el fin de disminuir su déficit de balanza de pagos, el resto del mundo, y sobre todo la CEE y los japoneses, deberían comprar muchos más productos norteamericanos. Esta es una solución muy problemática. Si EE.UU. no consigue controlar la fuente de inflación de dólares en el mercado mundial ni neutralizar los peligrosos efectos de los dólares inflacionarios, esas dificultades no serán resueltas por ningún aumento de compras de productos norteamericanos por parte de los países extranjeros. Por añadidura, la devaluación de 10 % del dólar, y las revaluaciones de casi un 20 % del yen y del marco influyen muy fuertemente en favor de las exportaciones norteamericanas y en contra de las importaciones desde Japón y Alemania.

E. La mayor parte de los reproches y las críticas del gobierno estadounidense se encuentran en el informe del *Consejo para el Problema de la Economía Internacional*, presentado por el presidente Nixon al Parlamento el 21 de marzo. Ese informe ya permite vislumbrar cuál

es la posición norteamericana y cuáles son las soluciones que el presidente desea obtener en las próximas negociaciones.

Las fuerzas proteccionistas quieren que el Parlamento otorgue al presidente un mandato con plenos poderes con el objeto de que:

Por un período de 5 años el presidente pueda elevar o bajar los aranceles aduaneros de acuerdo con la política comercial de cada país. En otras palabras, no se trata ya de una política general de reducción de la tarifa aduanera, como lo era antes, sino por el contrario, de una política aduanera concebida como un instrumento de presión en contra de los países que exportan a Estados Unidos y de protección para su propia producción.

A esto debería agregarse un acuerdo internacional que permita al país importador tomar medidas de salvaguardia y protección cuando su propia industria se encuentre en dificultades.

El informe propone aplicar a los países del bloque soviético la cláusula de la nación más favorecida.

El informe dirige una dura crítica contra el sistema de preferencias de la Comunidad, contra su política agraria y sobre todo contra la política comercial y económica de Japón, acusado de ser responsable del empleo de métodos de competencia desleal. Lamentablemente, el informe no dice nada acerca de los esfuerzos que habría que hacer en el ámbito monetario.

En términos generales, parece que el propósito de EE.UU. es el de querer equilibrar su balanza de pagos por medio del mejoramiento de su balanza comercial. Hasta ahora preferían equilibrar el déficit de la balanza comercial manipulando el dólar.

En repetidas veces los representantes autorizados de EE.UU. han afirmado que iban a "negociar duramente" con Europa y amenazado con volver a levantar las barreras aduaneras norteamericanas. Tal posición se está verificando cada vez más. Por otra parte, EE.UU. quiere que la negociación se desarrolle sobre la base de una *concepción global* en el sentido material y geográfico del término. Esto quiere decir, por una parte, que EE.UU. ya no quiere separar los problemas de seguridad de los económicos, monetarios y comerciales. Por la otra, desea que la concepción sea global también en el sentido geográfico del término, es decir que el problema de intercambio entre EE.UU. y Europa ha de abarcar también los intercambios con Japón y el resto del mundo.

V. LA POSICIÓN DE LA GEE

A. Para Europa, el principal problema es el del dólar y el de las periódicas crisis que se repiten cada vez con mayor frecuencia, pro-

vocadas por el estado errático de esa masa de 60 a 90 mil millones de dólares suplementarios. Los europeos opinan que resolver esas crisis consiste primero en eliminar ese elemento de desequilibrio y acabar con esa fuente de producción de dólares inflacionarios. Para lograrlo, el dólar ha de someterse a las mismas reglas estrictas que las demás monedas sanas. Esto significa primeramente reducir los gastos inútiles para asegurar el equilibrio de la balanza de pagos. A continuación se trata de esterilizar los dólares errantes. Esa tarea principal incumbe al creador mismo del excedente, es decir, a EE.UU. Los países de la CEE pueden contribuir para hallar junto con EE.UU. una solución común e incluso hacerse cargo de una parte del sacrificio. Sin embargo, no es posible que sean permanentemente las víctimas. Así, durante la penúltima crisis, la del mes de febrero de 1973, que terminó con la devaluación del dólar en un 10 %, el Banco Central de Alemania Federal había tenido que comprar, en pocos días, dólares flotantes por 27 mil millones de marcos. Pocos días después, cuando el dólar fue devaluado en un 10 %, esa masa volvió al extranjero, es decir a manos de los especuladores, con una ganancia de aproximadamente 7 mil millones de marcos que el contribuyente alemán tuvo que pagar. La CEE se halla tan abierta hacia el extranjero que es imposible seguir una política de integración económica y monetaria cuando continuamente se ve sometida a tales perturbaciones provocadas por los especuladores que vienen del extranjero. Por eso hay europeos que creen que la especulación del mes de febrero y la de marzo venían indirectamente de EE.UU. a través de las empresas multinacionales y estaban destinadas a anular los esfuerzos europeos por llegar a una unión monetaria y, por ende, a destruir el mercado común.

Si el problema de la especulación que se hace con los dólares inflacionarios no es resuelto hasta el otoño, cosa que por otra parte es muy difícil, habrá grandes dificultades para los países de la CEE, lo cual necesariamente repercutirá también en EE.UU. Esto no puede sino perturbar las relaciones entre EE.UU. y la CEE.

B. El propósito de EE.UU. de determinar a la CEE a comprar más productos norteamericanos no tiene en cuenta la realidad actual. En efecto, desde que la CEE existe, la parte de las exportaciones norteamericanas a Europa no ha hecho más que aumentar en una proporción que no ha encontrado equivalente alguno en las exportaciones europeas a EE.UU. En efecto, desde hace casi 15 años el saldo de las exportaciones norteamericanas a Europa sobrepasa en más de 2 mil millones por año las exportaciones europeas hacia EE.UU.

Por eso, una política proteccionista de EE.UU. contra las exportaciones europeas es insensata, pues, en caso de represalias, sería

EE.UU. el que perdería más. Por otra parte, no es razonable querer emplear la fuerza económica para imponer a los países de la CEE una política liberal en cuanto a las importaciones desde EE.UU., reservándose sin embargo el derecho de practicar una política proteccionista. Por último, no hay que olvidar que el nivel de las protecciones aduaneras de la CEE es inferior al de EE.UU. Semejante política sólo podría incrementar el número de quienes acusan a EE.UU. de imperialismo económico.

C. Es comprensible que EE.UU. quiera dar salida al excedente de su producción agrícola. Pero es difícil que lo vendan en Europa, por las razones que acabamos de exponer. Lo que la Comunidad podría absorber todavía es muy poco en relación con la producción norteamericana. Por otra parte, para Europa, sean cuales fueren las modificaciones que han de ser introducidas en la política agrícola común, cabe señalar que esa política descansa sobre una base social y que no es posible sacrificar a los campesinos y agricultores europeos a los deseos del gobierno norteamericano. Además, la Comunidad tiene su propia sobreproducción. El año pasado, la Comunidad ayudó a 21 países en vías de desarrollo con cereales cuya cantidad llegó a casi medio millón de toneladas, como así también con leche en polvo y manteca.

D. Finalmente, no hay que pasar por alto que desde hace muchísimo tiempo las firmas norteamericanas invierten en el extranjero y sobre todo en Europa. Como hemos visto, el total de las inversiones norteamericanas en Europa se ha duplicado. Pero esas inversiones han sido hechas sobre todo con dólares inflacionarios, los famosos euro-dólares puestos en circulación durante el crónico déficit de la balanza de pagos norteamericana. Esas inversiones norteamericanas en Europa producen ingresos. Tales ingresos deben figurar normalmente en la balanza de pagos. Ahora bien, Estados Unidos no integra en su balanza de pagos los ingresos de las inversiones hechas en el extranjero. Es por eso que el déficit de la balanza de pagos parece tan grande. Si consideramos que en 1971 los ingresos de las inversiones norteamericanas en el extranjero han sido del orden de los 10 mil millones de dólares, nos damos cuenta no sólo de que el déficit de la balanza de pagos es nulo o poco menos, sino de que, con ayuda de una parte de los dólares inflacionarios, EE.UU. ha aumentado su activo en el mundo.