

# México

## Ante los Mercados Comunes

### (Otro Punto de Vista\*)

Por RAYMOND VERNON  
(Universidad de Harvard)

HE llegado a creer que la mayoría de los economistas adquieren sus puntos de vista desde la cuna. Algunos persisten en ver un futuro oscuro; otros esperan alegremente milagros del cielo. Algunos ponen su fe en la razón, en el control y la regulación; otros, en la iniciativa y la energía difundidas. Todos ellos, siendo algo menos que inmortales, se muestran ciegos en relación con algunos hechos, o demasiado sensibles a otros, según tales hechos se ajusten o no a sus temperamentos o a sus esperanzas.

No me sorprendió gran cosa, por lo tanto, encontrar que la interpretación de la posición actual de México en el comercio mundial, presentada en esta revista el mes último por mi buen amigo el licenciado Víctor L. Urquidi, era básicamente contraria a mis propios puntos de vista. Esto resulta inevitablemente de disposiciones diferentes, experiencias diferentes y valores diferentes. Sin embargo, puede ser valioso para los lectores de *Comercio Exterior* el considerar detenidamente un punto de vista alternativo de la actual posición de México en la estructura del comercio mundial, diferente en algunos aspectos básicos de la presentada por el licenciado Urquidi.

Durante los 17 años siguientes al final de la Segunda Guerra Mundial, tanto el mecanismo como el contenido del comercio mundial han sufrido cambios básicos. En 1945, al final de la guerra, quienes formulan políticas en los Estados Unidos se plantearon ciertas convicciones profundas sobre el carácter que debía adoptar el comercio mundial de postguerra.

\* Las notas que aparecen en seguida surgieron a raíz de una discusión en torno al artículo del mismo título, del Lic. Víctor L. Urquidi, que publicamos el mes pasado.

En el lapso entre las dos guerras, las regulaciones de importación y exportación de la mayoría de los gobiernos habían adoptado, fundamentalmente, una forma de guerra económica, y constituían un esfuerzo de exportar desempleo sin pensar en las consecuencias internacionales.

Con el único deseo de evitar el retorno a las guerras comerciales de las décadas de los veinte y los treinta, el objetivo fundamental de la política de los Estados Unidos en 1945 consistía en eliminar las armas de tales guerras: altos aranceles, restricciones cuantitativas, subsidios a la exportación, devaluaciones de competencia y discriminación.

Pero lo inadecuado de esa política se hizo evidente en poco tiempo. Los problemas del comercio mundial han cambiado. Las nuevas naciones del mundo, dirigiéndose rápidamente hacia la creación de modernas economías monetizadas, necesitan una estabilidad mucho mayor de sus mercados de exportación y una protección mucho mayor para su nueva producción interna. Lo inadecuado de la política norteamericana resultó claro, con gran rapidez, en una serie de reuniones que comenzaron en Chapultepec en 1945, siguieron en La Habana y en Ginebra en 1947 y 1948 y continuaron en todo el mundo en los 15 años siguientes.

Como resultado de esto, el sistema comercial que ha surgido en el mundo de postguerra, aún cuando todavía lleva consigo algunas señales de los objetivos originales de los Estados Unidos en 1945, ha sido reelaborado y complicado para incluir otros objetivos aceptados universalmente en la actualidad.

Hoy en día, las reglas internacionales del juego, reunidas en el texto y en los antecedentes del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), abarcan muchos conceptos nuevos. Los grupos regionales de comercio tienen mucho más campo para el desarrollo, siempre y cuando no dañen caprichosamente intereses ajenos.

En general, la regla del GATT es que las tarifas y las restricciones cuantitativas de los países desarrollados deben reducirse tan rápidamente como las negociaciones internacionales lo permitan. Nótese el énfasis que hemos puesto en las palabras "países desarrollados"; para todo propósito práctico, la obligación se constriñe a ellos, mientras las naciones menos desarrolladas quedan en libertad para hacer casi lo que quieran.

El grado en que los países desarrollados hayan logrado esta meta, es un punto sujeto a discusión.

En una serie espectacular de sesiones en las que se redujeron aranceles, que comenzaron en Ginebra en 1948 y terminaron en esa misma ciudad en 1962, los grandes países han alterado básicamente la estructura de los aranceles mundiales. En la actualidad, entre las cinco mil o más tasas arancelarias de la tarifa norteamericana, la tasa arancelaria modal es solamente de un 12 o un 13%. Entre las dos mil o más tasas de las tarifas de la Comunidad Económica Europea, la tasa modal es todavía un poco menor —entre un 11 y un 12%. Los aranceles altos prohibitivos son poco usuales en ambos casos; en la tarifa europea, por ejemplo, hay menos de 100 que sobrepasan el 30%.

Al mismo tiempo, las restricciones cuantitativas y los permisos de importación en el comercio de los países avanzados han disminuído rápidamente en alcance. Hoy en día, los permisos de importación para bienes manufacturados son bastante raros en los países avanzados.

Desde luego, ha habido excepciones a esta tendencia general, y dependerá del temperamento de cada uno la interpretación de las excepciones o la insistencia en una regla general. Una excepción casi universal ocurre en la agricultura. En este sector, casi todos los países del mundo, desarrollados o no, han continuado operando al borde de una verdadera guerra comercial, evitando ese resultado poco feliz solamente debido a la fuerza colectiva de la opinión mundial. La razón de esta excepción ha sido la misma en todas partes: bajo las presiones a las que están sujetas todas las sociedades democráticas, las diversas naciones han tratado por numerosos medios de elevar los reducidos ingresos de sus sectores agrícolas. Casi todas las naciones han mantenido restricciones sobre las importaciones, han aplicado subsidios a las exportaciones y han recurrido al comercio estatal en el manejo de sus productos agrícolas.

Estas no han sido las únicas excepciones; existen otras. Los textiles, los metales no ferrosos y el petróleo, se han visto sujetos al control, aunque éste ha sido lo suficientemente ligero como para permitir una considerable expansión en el comercio mundial de dichos renglones. En todo caso, se trata de excepciones, todas ellas notables porque han sido muy contadas. En general, los gobiernos de los países avan-

zados (siguiendo una pauta que no tiene precedente en la historia mundial reciente) han logrado superar las presiones de muchos de sus grupos internos con intereses especiales y han podido abrir con mayor amplitud sus mercados a aquellos que deseaban exportar.

Mientras tanto, los países menos desarrollados han intensificado sus restricciones a la importación desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. Por lo general, esta evolución ha sido necesaria y saludable, y ha surgido del deseo de una industrialización acelerada. Raras veces ha provocado represalias por parte de los países avanzados y ello debe atribuirse en gran parte a las reglas establecidas y legitimadas por el GATT. Al presente, como cuestión práctica, es posible para los países menos desarrollados que son miembros del GATT participar en sesiones de negociación de aranceles, obtener reducciones de éstos por parte de los países avanzados en aquellos productos que les interesan y, además, mantener e intensificar simultáneamente sus propias restricciones a la importación.

Igualmente, los países menos desarrollados pueden quejarse del comportamiento de sus socios comerciales más avanzados y obtener remedios efectivos en un grado que era imposible antes del surgimiento del GATT.

¿Por qué, entonces, las exportaciones de México y de otros países subdesarrollados tienden a rezagarse en los últimos años, especialmente desde 1955?

Una parte de esta historia es ya muy conocida. La disminución de los precios de las materias primas ha significado una pesada carga sobre las economías de los países menos desarrollados, y salvo unos cuantos casos interesantes y notables, las energías de estos países se han enfocado a reducir las importaciones de los artículos que producen sus industrias manufactureras recién desarrolladas, más que a aumentar las exportaciones de dichos bienes. Preferir la sustitución de las importaciones a la expansión de las exportaciones es bastante comprensible: durante un tiempo, las industrias nuevas son industrias de costos elevados que encuentran gran dificultad en competir con sus rivales más maduros en los mercados mundiales. Además, la sustitución de las importaciones es mucho más fácil que la expansión de las exportaciones. Sólo requiere de una decisión del gobierno de cerrar la frontera. Esto deja un vacío en los mercados internos cuyas proporciones son fácilmente predecibles y fácilmente rellenas. Las exportaciones, por otra parte, exigen que el productor se aventure en las frías y poco familiares aguas de los mercados mundiales. Está comenzando a ser reconocido en México, sin embargo, que el período de exclusiva preocupación sobre la sustitución de las importaciones en bienes manufacturados debe terminarse rápidamente. En México, un número creciente de industrias manufactureras está adquiriendo suficiente tamaño y madurez para competir y sobrevivir en los mercados mundiales: diversos productos alimenticios elaborados, productos químicos y otros son obvios candidatos para los mercados mundiales de exportación.

La primera tendencia de los mexicanos, bastante natural por cierto, es la de pensar en vender esos

productos en mercados parcialmente protegidos, como la Asociación de Libre Comercio Latinoamericana, y parece probable que dicha tendencia prevalezca. Pero esto, desde luego, no es suficiente; los miembros de la Asociación estarían entorpeciendo seriamente sus respectivas velocidades de crecimiento si trataran de lograr el desarrollo económico negándose a sí mismos un acceso creciente a los bienes de producción, a los productos industriales intermedios y a ciertas materias primas de países fuera de la Asociación.

De acuerdo con esto, México y los demás miembros de la Asociación no pueden retroceder ante el problema de aumentar sus exportaciones al resto del mundo. Si son realistas, como lo son, serán conscientes de que las exportaciones de materias primas no ofrecen promesa alguna de rápida expansión en un futuro cercano; por lo tanto, tendrán que enfrentarse a la posibilidad de tratar de ampliar sus exportaciones de productos manufacturados.

¿Aceptará el resto del mundo este aumento en las exportaciones de productos manufacturados? En este punto, el temperamento del espectador probablemente determinará la naturaleza de su pronóstico. Nadie tiene el derecho de estar completamente seguro de sus predicciones en un tema tan difícil como éste. Pero es posible decir, por lo menos, lo siguiente: la dirección y el impulso de los sucesos en los Estados Unidos y en Europa señalan hacia una reducción substancial en los aranceles de productos manufacturados.

La Comunidad Económica Europea tiene que enfrentarse a una serie de difíciles problemas económicos y políticos: establecer las condiciones del ingreso de Inglaterra a la Comunidad de forma tal que no haga este ingreso imposible; suavizar el impacto del ingreso de Inglaterra para aquellos países fuera de la Comunidad que tienen estrechos lazos comerciales con Inglaterra y Europa, países tales como las naciones escandinavas, Austria, Yugoslavia, Israel, India, Pakistán y otros. En cada caso, parte de la respuesta consiste en reducir los aranceles exteriores de la Comunidad, y esto es, obviamente, lo que pasará hasta cierto punto.

Mientras tanto, los Estados Unidos observan el desarrollo y ampliación de la Comunidad Económica Europea con una comprensible mezcla de reacciones contradictorias: complacencia ante la promesa de una creciente unidad política y económica en Europa Occidental y preocupación ante la posibilidad de nuevas discriminaciones contra las exportaciones de los Estados Unidos y de otras naciones ajenas a la Comunidad. Debido a esto, el Presidente de los Estados Unidos, a través de la nueva Ley de Expansión Comercial de 1962, se está equipando con nuevos medios de negociación diseñados para reducir los aranceles exteriores de la Comunidad Económica Europea.

Si el Congreso concede los poderes solicitados en la ley, como parece lo más probable, los Estados Unidos podrán reducir sus aranceles a cero en una gran variedad de productos manufacturados —en aquellos productos en que, en el pasado, los Estados Unidos y Europa han sido los principales comerciantes mundiales. Recalco las palabras “en el pasado” porque la posibilidad de mantener estos aranceles en cero no desaparecerá si las corrientes comerciales del futuro

difieren de las del pasado. Además, en una medida sin precedente, el Presidente de los Estados Unidos contaría, mediante la nueva ley, con una modesta arma para mejorar los mercados mundiales de los productos tropicales; el Presidente estaría autorizado para eliminar las reducidas restricciones nacionales relativas a la importación de productos tropicales (productos tales como maderas tropicales, aceites tropicales, café cacao) contando con que se podría convencer a los europeos de que redujesen al mismo tiempo sus impuestos y sus derechos aduaneros sobre dichos productos. Finalmente, el Presidente estaría autorizado para reducir el arancel de cualquier producto en un 50% en caso de negociaciones llevadas a cabo con cualquier país.

¿Qué se le pediría a los países menos desarrollados a cambio de esto? La respuesta depende parcialmente del lugar y momento en que se llevan a cabo las negociaciones. Si la Asociación de Libre Comercio de Latinoamérica decide desarrollar sus negociaciones sobre bases bilaterales fuera del alcance del GATT, sus negociadores deberán estar dispuestos a hacer concesiones sustanciales; en lo que respecta a naciones democráticas, ninguna negociación bilateral comercial puede ser tan desproporcionada en su resultado final como para lesionar el sentido de equilibrio de cualquiera de las partes. Si las negociaciones son llevadas a cabo dentro del marco de referencia del GATT, se convertirán en algo más que en un mero pacto bilateral estrecho, en un cuidadosamente calculado arreglo de “toma y daca” como los que siempre han caracterizado los acuerdos bilaterales de las naciones comerciantes. Las negociaciones amplias hechas según el patrón del GATT pueden tomar en consideración las necesidades de desarrollo a largo plazo de las naciones más retrasadas; pueden contemplar la posibilidad de concesiones conjuntas a terceros países por parte de los Estados Unidos y de la Comunidad Económica Europea con la perspectiva de que el crecimiento de dichas naciones eventualmente proporcionará el *quid pro quo* en el convenio. En resumen, una negociación tipo GATT —al contrario que un acuerdo bilateral— puede tomar en cuenta las consecuencias indirectas, globales y a largo plazo de un amplio reordenamiento del comercio mundial. Si las negociaciones anteriores del GATT han de estimarse como precedentes, esto es exactamente lo que dicha negociación producirá.

No hay grandes dudas de que lo que se necesita próximamente es un reordenamiento progresivo de la estructura del comercio mundial. En el campo de los aranceles y las restricciones cuantitativas, los países avanzados necesitan más una mayor y más rápida liberalización que los países menos desarrollados; pero también éstos necesitan, al establecer sus medidas restrictivas de importación, utilizarlas precisamente como un medio de desarrollo económico y con menor frecuencia como ganancias de tipo monopolístico. En el campo de las materias primas, se requiere una mayor estabilidad en los mercados de los países importadores; pero también es necesaria una mayor estabilidad en los niveles de producción de los exportadores. Finalmente, existe la necesidad de que todos los países interesados reconozcan que forman parte de un sistema comercial global y de que sólo pueden escapar de dicho sistema a un gran costo en relación con su vitalidad y crecimiento económicos.