

## I Convención Nacional de Comercio Exterior: Peticiones y Respuestas

Con el propósito de estudiar distintas “iniciativas para mejorar los sistemas de operación del comercio exterior de México”, se reunieron, durante la primera quincena de noviembre último, en la ciudad de Guadalajara, los importadores y exportadores mexicanos, dentro de lo que se llamó I Convención Nacional de Comercio Exterior. De acuerdo con la documentación previa al evento, los organizadores del mismo habían “invitado a altos funcionarios del sector público a exponer sus puntos de vista sobre los temas de la Convención”, además, se esperaba que los empresarios participantes, en las ponencias que presentasen a la Convención, pasarían revista a los problemas operativos básicos del comercio exterior de México, los que como se sabe, abarcan —en materia de exportaciones— desde la organización interna de las empresas exportadoras hasta los sistemas generales de estímulo a las ventas al exterior.

Sin embargo, si se pasa revista a las declaraciones finales de la Convención<sup>1</sup> y —aunque sea superficialmente— a las ponencias presentadas, se encontrará que los convencionistas no parecen haber querido discutir a fondo la parte sustantiva de las operaciones del comercio exterior; pues fácilmente aparece la confusión de origen respecto de lo fundamental y lo puramente adjetivo. Nos parece que, en una convención organizada y llevada a cabo por los operadores del comercio exterior, lo fundamental es discutir los problemas de fondo que impiden un desarrollo más dinámico del comercio exterior y que, en su mayor parte, atañen a la organización interna de las empresas que intervienen en el intercambio externo; porque los mecanismos generales de estímulo, establecidos por la autoridad pública, para el fomento de esos intercambios son lo accesorio por naturaleza, pues cambian conforme a las circunstancias. Lo primero es lo fundamental porque sin ello, los estímulos auxiliares carecen por completo de efectividad.

La idea planteada puede —como es natural— no ser compartida por todo el mundo. Puede ocurrir que los convencionistas de Guadalajara consideren que, efectivamente, los mayores obstáculos están representados por las actividades del sector público, y por lo mismo demandan de éste que los remueva. Pero, de ser cierta esta hipótesis, los que de una u otra forma estamos interesados en el comercio exterior de México, nos enfrentamos a un nuevo motivo de preocupación: los profesionales de esta rama, es decir, los que “hacen” el comercio exterior, parecen desconocer la esencia de los problemas específicos de su actividad.

Es preferible, por tanto, la primera hipótesis, en el sentido de que quienes se dejan llevar por un entusiasmo, en cierta medida explicable, ante la presencia de los funcionarios más directamente conectados con sus actividades específicas y confunden una convención nacional con una audiencia colectiva, fácilmente cambian lo permanente por lo transitorio.

Aludiendo, en términos generales, a lo que aquí se considera como fundamental en los problemas de nuestro comercio exterior, quizá convenga recordar algunas ideas básicas. Parece claro que antes de intentar vender un artículo es preciso producirlo en condiciones competitivas. Además, si se pretende venderlo en el exterior, es preciso producirlo en condiciones *internacionalmente* competitivas. El margen de competitividad interna (frente a productos del exterior) puede ser ampliado por medidas proteccionistas, el de competitividad externa puede ser fortalecido por medidas de estímulo a la exportación. Pero ninguno de ambos márgenes pueden ser *creados* por la acción del sector público, en una economía organizada como la nuestra. En otras palabras, una desventaja competitiva de 10 o 15 por ciento puede ser borrada por la acción de la autoridad pública en el campo de la política económica, mientras que una desventaja competitiva de 50 por ciento o más sólo puede ser borrada por una reorganización de fondo del proceso productivo, tarea que, en economías estructuradas como la nuestra, corresponde al sector privado en la mayor parte de los casos. Aún más, el sector público puede dictar y aplicar políticas que aseguren una cierta cantidad de consumidores reales para los productos nacionales dentro del país, pero ninguna medida estatal podrá hacer que los consumidores de otros países prefieran los productos mexicanos, si no hay condiciones de competencia en cuanto a calidad, precios, financiamientos, plazos y oportunidad en los suministros.

Entonces, lo sustancial, lo fundamental, del comercio exterior mexicano está en encontrar las fórmulas para que los consumidores franceses, peruanos, indonesios o norteamericanos prefieran los artículos mexicanos sobre los procedentes de otros países. La base para esa preferencia no puede ser otra que el grado de competitividad internacional de los productos mexicanos. Para sentar esta base —lo que se ha conseguido ya en el caso de muchos productos, incluso manufacturados— se cuenta con el auxilio decidido del Estado, pero la responsabilidad básica de la tarea corresponde a los productores y exportadores.

Una participación más activa del sector público en estas cuestiones sería quizá objeto de crítica, pues no faltaría quien alegara un grado de intervencionismo estatal no compatible con el sistema de libre empresa. Éste tiene como pilar fundamental la competencia y quienes deben competir son los que comercian. Competencia, como decíamos, no sólo en precio, sino en calidad, términos de financiamiento.

<sup>1</sup> Véase su texto en la sección “Documentos” de este mismo número de *Comercio Exterior*.

condiciones de transporte, etc. Conviene recordar que no sólo la directamente productiva sino también la actividad financiera y los transportes son campos de inversión que corresponden en su mayor parte a la iniciativa privada.

Una vez identificados los problemas sustantivos, es igualmente necesario precisar los aspectos importantes de cada uno de ellos. En cuanto a la competencia en precio, deben señalarse los elementos de costo, entre los que, evidentemente, el primer lugar no está ocupado por los energéticos sino, más bien, por los capitales, la administración, las deficiencias en la organización, los costos adicionales derivados de una incorrecta política de adquisición de insumos, etc. En cuanto a la competencia en calidad, hay que examinar las cuestiones de uso de procedimientos técnicos obsoletos, de escasa preocupación por el control interno de la calidad e, incluso, algunos factores subjetivos, como el respeto del comerciante por su clientela. En cuanto al financiamiento, podría señalarse como problema fundamental, lo reducido de las líneas destinadas a fines de promoción de exportaciones por parte del sector privado y la tendencia manifiesta a que sea el sector público, a través de sus organismos especializados, el que soporte el mayor peso tanto del financiamiento del comercio internacional mexicano, como de la tarea de promoción para la apertura de nuevos mercados y la extensión de los que ya se tienen.

Finalmente, no puede dejar de reconocerse la imperiosa necesidad que tienen los empresarios de enviar agentes vendedores a todas partes del mundo, porque de otra forma resulta difícil para los miembros del Cuerpo Consular mexicano o para los mismos consejeros comerciales en el exterior, ponderar las ventajas de adquirir productos que no se conocen ni siquiera mediante una sumarisima descripción. Es inaplazable llevar muestrarios con los que objetivamente se haga valer la calidad de nuestros productos y se fundamenten las ventajas que la adquisición de los mismos puede ofrecer a la eventual clientela.

Por otra parte, no debe olvidarse que nuestras operaciones de comercio internacional deberán permitir la colocación de nuestros productos no sólo una vez, sino permanentemente y en forma creciente, con el fin de acelerar el proceso de nuestro desarrollo, de suerte que seamos capaces de ampliar las posibilidades de empleo para mayor número de mexicanos, con lo cual, además, se hará crecer en forma sana el mercado interno.

## Preferencias Generales:

### El acuerdo de los 21 y las perspectivas de la negociación

“Los países miembros de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo han acordado ofrecer al mundo en desarrollo preferencias no discriminatorias y no recíprocas para sus exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados, en la segunda reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Nueva Delhi el próximo febrero.” Uno de los órganos más influyentes de la prensa financiera internacional dio cuenta, con estas palabras, del acuerdo básico alcanzado en la reunión anual, a nivel ministerial, de la OCED —organismo que agrupa a 21 países industriales y de alto ingreso de Occidente—<sup>1</sup> y que constituirá la esencia de la posición que esos países adopten en Nueva Delhi, en su segunda confrontación a escala mundial con el Tercer Mundo.

De este modo, con el acuerdo sobre preferencias generales de los 21, queda cerrada la ecuación en cuyo otro extremo se halla la posición común del Grupo de los 77, contenida en la Carta de Argel.<sup>2</sup> A partir de sus respectivas posiciones, los dos grupos de países negociarán en Nueva Delhi, durante la II UNCTAD, pero puede afirmarse desde ahora que el resultado final de esas negociaciones no podrá diferir sustancialmente de lo acordado en París por los representantes de los países de la OCED.

A fin de apreciar debidamente la importancia del acuerdo de la OCED sobre preferencias generales —que es lo que se intenta en la parte final de este comentario—, conviene, primeramente, hacer referencia a su contenido básico para, más adelante, contrastarlo con la posición asumida al respecto por los países en desarrollo, que se resume en la Carta de Argel.

#### EL ACUERDO DE LOS 21: PREFERENCIAS GENERALES DECRECIENTES

En realidad, el acuerdo de los ministros de la OCED no constituye un esquema detallado para la concesión de preferencias arancelarias a las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, sino

<sup>1</sup> Son miembros de la OCED: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

<sup>2</sup> Véase su texto íntegro en el “Suplemento” de *Comercio Exterior*, correspondiente a noviembre último.

que sólo establece las líneas generales de tal sistema. El acuerdo se basó en la aceptación, por parte de los países industriales, de una serie de principios que puede resumirse de la siguiente forma:

a) Las preferencias generales pueden ayudar a los países en desarrollo a aumentar sus ingresos por exportación, contribuyendo por tanto a acelerar su ritmo de crecimiento económico.

b) El beneficio para los países en desarrollo puede elevarse al máximo en la medida en que participen más países avanzados en los convenios para la concesión de tales preferencias generales.

c) Estos convenios deben tener por objetivo la concesión de oportunidades equivalentes en todos los países avanzados a todos los países en desarrollo.

d) Los convenios deberán permitir una distribución equitativa, entre los países avanzados, de las mayores oportunidades de colocación de productos en sus mercados.

e) Estos convenios no pueden ponerse en práctica sin el apoyo de los países en desarrollo, cuya posición debe tomarse en cuenta para la formulación de los mismos.

f) La concesión de preferencias generales no constituye un compromiso insalvable y no debe impedir la concesión de reducciones arancelarias entre los países avanzados, sobre la base de la nación más favorecida, bien sea unilateralmente o como resultado de una negociación internacional.

La adhesión a los principios que acaban de enumerarse —que en el fondo contemplan la cuestión de las preferencias como una excepción temporal y de segunda importancia de la aplicación de los principios que han venido rigiendo las relaciones comerciales internacionales, basados en la igualdad aparente de trato y en la cláusula de la nación más favorecida—, dio lugar a que los ministros de la OCED convinieran en diez características básicas del sistema de preferencias generales en favor de los países en desarrollo:

1) *Países beneficiarios.* El tratamiento preferencial se daría a las exportaciones de cualquier país o territorio que se declare "País en desarrollo". Por su parte, los países avanzados pueden negarse a conceder trato preferencial a un determinado país en desarrollo por razones que consideran fundamentales pero que sean distintas de las de competencia comercial.

2) *Productos que pueden incluirse.* En principio, el tratamiento preferencial debe aplicarse a todos los productos manufacturados y semimanufacturados. Podría incluirse a otros productos sobre la base de consideración y negociación producto por producto.

3) *Excepciones.* A fin de proteger a ciertas industrias internas, es probable que los países avanzados encuentren necesario excluir, desde el principio, a un número limitado de productos, respecto de los cuales los países en desarrollo se hallan ya en situación competitiva.

4) *Requisito de origen.* La concesión de tratamiento preferencial supone la aplicación de requisitos de origen para determinar las condiciones bajo las cuales se podrán admitir importaciones con derechos especiales. Habrá que negociar la forma en que tales reglas sean compatibles con los objetivos arriba señalados.

5) *Duración.* El tratamiento arancelario preferencial debería ser temporal y decreciente, sin incluir márgenes de preferencia garantizados. En principio, podría pensarse en un período de diez años, a cuyo término habría que decidir si los convenios deben renovarse, reformarse o abolirse. Como en el lapso señalado los países avanzados bien pueden negociar nuevas reducciones sobre las bases de la nación más favorecida, éstas constituirían un elemento automático de reducción del margen de preferencia de los países en desarrollo.

6) *Magnitud de las preferencias.* Puede consistir en la entrada libre de derechos o en una reducción sustancial, por debajo del derecho aplicable a la nación más favorecida.

7) *Salvaguardias y ajustes.* Cualquier convenio de trato preferencial debe incluir cláusulas de salvaguardia o ajuste para evitar la dislocación de algunos sectores de las economías de los países avanzados. Las salvaguardias pueden consistir en la posibilidad de retiro o reducción de concesiones, cuando las importaciones de cierto producto alcancen un nivel previamente definido. Estos puntos deberán ser negociados por los países avanzados mismos.

8) *Preferencias discriminatorias.* Se reconoce que muchos países desearían que los convenios de preferencias generales condujeran a un tratamiento igualitario de las exportaciones de todos los países en desarrollo en los mercados de los países avanzados. Los países en desarrollo actualmente beneficiados por sistemas discriminatorios esperan de los nuevos convenios mayores oportunidades comerciales que les compensen por compartir sus actuales ventajas.

9) *Participación de los países socialistas.* Los países de economía centralmente planificada deberían adoptar medidas equivalentes a las de los países avanzados para mejorar las posibilidades de acceso a sus mercados de los productos de los países en desarrollo.

10) *Participación de los países en desarrollo.* Los convenios no deberían suponer la concesión de ventajas recíprocas por parte de los países en desarrollo para las exportaciones de los países avanzados. Empero, constituirían una buena oportunidad para que los países en desarrollo amplíen sus oportunidades de mercado entre ellos mismos, sobre bases regionales.

## LOS PRINCIPIOS DE PARÍS, LOS DE ARGEL, Y LAS PERSPECTIVAS DE LA NEGOCIACIÓN

Si se revisan las partes pertinentes de la Carta de Argel, es fácil constatar que buen número de los principios del sistema de preferencias propuesto por los países en desarrollo ha sido aceptado por los países industriales. Empero, hay también un buen número de diferencias importantes, sobre las que habrá de concentrarse la negociación en Nueva Delhi.

En principio, los 21 y los 77 están de acuerdo en que el sistema ha de ser de aplicación general a todos los países en desarrollo y que deberá ser adoptado por todos los países desarrollados. Surge, en este punto, una importante diferencia: por una parte, los 21 postulan el derecho de todo país avanzado a negarse a conceder preferencias a determinados países en desarrollo. "por razones que consideren fundamentales pero que sean distintas de la competencia comercial". Esto alude, básicamente, a las razones de orden político (por ejemplo, los casos de Estados Unidos-Cuba, Reino Unido-Rodesia y, quizá, Francia-Israel, después de las últimas declaraciones del general De Gaulle) y parece que dará lugar a debates serios en Nueva Delhi.

En segundo lugar, los 21 y los 77 coinciden en el carácter no recíproco de las preferencias. En este sentido ningún nubarrón empaña el horizonte, a menos que Estados Unidos insista en la eliminación de los sistemas verticales de preferencias —que sí suponen concesiones recíprocas— como condición *sine qua non* del convenio general. Cabe señalar que tal eliminación será combatida menos por los países en desarrollo que actualmente se benefician de las preferencias verticales —a los que de alguna manera se concederían ventajas equivalentes—, que por los países avanzados que actualmente se benefician de las preferencias recíprocas, cuyos bienes industriales estarán en riesgo de perder un mercado preferencial de no escasa importancia. Es probable que, sobre este particular, resulte aconsejable que los países en desarrollo no compren pleitos ajenos, pues, si se sitúa la cuestión en su perspectiva correcta, se encontrará que la eliminación de los sistemas de preferencias verticales interesa, más que a los países en desarrollo, a Estados Unidos y otros países industriales que no desean verse discriminados en los mercados de los países africanos y de los países del Commonwealth.

Un tercer punto de coincidencia entre los 21 y los 77 es la inclusión en el sistema de todas las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo. Sobre este particular, hay que tener en cuenta que la verdadera amplitud del sistema preferencial depende de la forma en que se trate la cuestión de las cláusulas de salvaguardia.

Hay que pasar ahora a los puntos de disidencia. El más evidente se refiere a la cuestión del plazo durante el cual se mantendrán las preferencias. Mientras los 21 hablan de un decenio, los 77 hablan de veinte años. De cualquier modo, no parece haber razones para que esta cuestión se torne demasiado seria. Un plazo de diez años, con cláusula de renovación automática previa negociación, podría satisfacer a todos. El carácter decreciente de los márgenes de preferencia constituye una cuestión más delicada. Los 77 no hacen referencia a este problema en la Carta de Argel, pero es fácil suponer que preferirían una preferencia fija a lo largo de todo el período de vigencia. Quizá en la negociación pudiera plantearse la conveniencia de una preferencia fija en la primera parte del período (cinco o diez años) y decreciente en la segunda mitad del mismo. Muy ligada con este problema se encuentra la cuestión del margen de preferencia garantizado. Los 21 señalan explícitamente que el sistema no podría incluir tal característica, empero de ella parece depender la verdadera efectividad del acuerdo. No debe olvidarse que la efectividad del sistema preferencial desciende conforme se abate el margen de preferencia. Hace años, antes de la Ronda Kennedy, el sistema de preferencias para los países en desarrollo hubiera sido más efectivo que ahora. Nuevas negociaciones para reducciones arancelarias generales entre los países avanzados pueden dejar sin efecto el sistema de preferencias generales. Parecería conveniente que se consiguiese, en la negociación de Nueva Delhi, alguna clase de garantía para que la magnitud del margen de preferencia no se torne insignificante y, por consecuencia, inútil.

Los países avanzados prevén que las preferencias beneficien de manera equitativa a todos los países en desarrollo. Empero, es evidente que los más avanzados entre los países en desarrollo se beneficiarán en mayor medida de un sistema que no comprenda disposiciones especiales para los menos avanzados. Por ello, en la Carta de Argel se señala la necesidad de "conceder un trato especial a los países en desarrollo menos adelantados". Aunque este trato especial puede dar lugar a serios problemas técnicos, acerca de la manera de diseñarlo e instrumentarlo adecuadamente, parece indispensable que se negocie en Nueva Delhi. Una vertiente útil a este respecto podría ser considerar desde un punto de vista totalmente nuevo las preferencias verticales discriminatorias: como medidas que favorecen a países de menor desarrollo relativo.

Queda sólo por tratar lo que será sin duda el asunto más espinoso en Nueva Delhi: las cláusulas de salvaguardia. Es indispensable que en la negociación de las mismas, como se señala en la Carta de Argel, intervengan no sólo los países avanzados sino también los subdesarrollados. De otra suerte, toda la cuestión del sistema general de preferencias puede convertirse en un gigantesco mito. La dislocación de mercado, es decir, la gravedad con que las preferencias afecten a algunos sectores de las economías

de los países avanzados, debe ser determinada conforme a criterios aceptados internacionalmente. Existen numerosos ejemplos en los que un país industrial, por presiones políticas internas, puede anteponer los intereses de un determinado sector de su industria a los de la comunidad internacional. (Si se quiere echar mano del caso más reciente, recuérdese la influencia de los industriales chocolateros norteamericanos en la posición de su país en la negociación de un acuerdo internacional sobre el cacao.) Aceptar la pretensión de los 21, en el sentido de que los mismos países avanzados determinen el momento de aplicar las cláusulas de salvaguardia, equivale a aceptar la ineficacia práctica del acuerdo preferencial aun antes de ponerlo en marcha. Lo anterior no debe interpretarse como negación de la necesidad de las cláusulas de salvaguardia; éstas son, sin duda, necesarias, pero debe asegurarse que el recurso a ellas no sea excesivo ni fraudulento.

#### LA VERDADERA IMPORTANCIA DEL SISTEMA PREFERENCIAL

No hace mucho tiempo, al comentar las perspectivas de la II UNCTAD, una importante publicación inglesa señalaba:

Parece que el tiempo que se ha dedicado a la cuestión de las preferencias generales puede resultar desproporcionado. La inexistencia de aranceles o la existencia de un nivel tarifario relativamente bajo puede alentar la inversión extranjera en industrias manufactureras en países vecinos, como México, donde los precios de la mano de obra son verdaderamente bajos y donde hay una estabilidad política razonable. Pero difícilmente en otras partes. Actualmente, sólo una vigésima parte de las exportaciones del mundo en desarrollo está integrada por el tipo de productos que probablemente se vea beneficiado por las preferencias generales.<sup>3</sup>

Ante una situación como la que se describe en la declaración transcrita, por una parte, y ante el hecho demostrado de que las barreras arancelarias —aunque importantes— son sólo uno de los obstáculos que impiden la entrada masiva de las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo en los mercados de los países industriales, parece indispensable que los países en desarrollo coloquen la cuestión de las preferencias generales en su correcta perspectiva dentro de la negociación general.

En la Carta de Argel se recoge el propósito de los 77 de conseguir, mediante una aplicación diferenciada del sistema de preferencias generales, que sus beneficios alcancen también a los menos avanzados de los países en desarrollo, aunque, como se ha visto, los 21 no parecen compartir esta preocupación. Pero aún más importante es conseguir, de las preferencias generales, un beneficio verdadero y no meramente ilusorio. En buena medida, tal beneficio verdadero depende de las medidas que sea dable adoptar en otros terrenos de la negociación en Nueva Delhi. Sin mejoras sustanciales en las condiciones de mercado de los productos básicos, cuatro quintas partes de los ingresos por exportación de los países pobres seguirán estando sometidas a las fluctuaciones e inestabilidad que tanto los han afectado. Sin acuerdos para elevar sustancialmente el volumen de recursos de asistencia a disposición de los países en desarrollo, difícilmente podrán llevarse adelante programas de industrialización con vistas a las exportaciones de manufacturas. Sin medidas internas que permitan absorber con eficacia los impulsos dinámicos del exterior, no será posible superar situaciones que hacen nugatorio cualquier margen de preferencia que pudiera concederse, por lo que suponen en cuanto a costos elevados y estructuras de precios completamente fuera de competencia.

Finalmente, no puede pasarse por alto la cuestión de las barreras no arancelarias. Es de esperarse que la concesión de preferencias generales por parte de los países avanzados no se vea invalidada por la creación o fortalecimiento de otro tipo de barreras. Pero aún más, es de esperarse que la negociación del sistema de preferencias generales rinda, como subproducto, algún tipo de acuerdo que asegure la congelación de las barreras no arancelarias en su actual forma y, posteriormente, su progresivo dismantelamiento. A nadie se oculta el hecho de que la protección real de mercado en los países avanzados suele ser mayor conforme aumenta el grado de elaboración de un producto y también es transparente que la tarifa arancelaria es sólo uno de los elementos —y quizá no el más importante— del margen real de protección. El sistema de preferencias generales sería en buena medida inútil si no incluye algún tipo de acuerdo sobre las barreras no arancelarias, principalmente en la forma de cupos de importación y de impuestos internos.

El acuerdo de los 21 abre el camino para que, en Nueva Delhi, los 77 empiecen a alcanzar algunos de los objetivos concretos de la lucha emprendida no hace tres años en Ginebra, sino mucho antes. Por ello, importa asegurar que las ventajas que se consigan sean reales y no meramente ilusorias.

<sup>3</sup> Véase "Hopes for New Delhi", *The Economist*, Londres, 4 de noviembre de 1967.