

LA POLITICA COMERCIAL Y EL COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

BERT F. HOSELITZ

Institute of International Studies
Yale University

LA inasequibilidad del arancel norteamericano y la dificultad de salvar esta barrera fué una de las quejas constantes que se oyeron en las naciones que querían comerciar con Estados Unidos durante el período que precedió a la gran depresión. Desde que, en 1934, se inauguró la política de acuerdos comerciales, se ha pretendido en Estados Unidos y en otras naciones que la política comercial norteamericana ha sufrido un cambio radical, con lo que se quiere decir que Norteamérica ha abierto de par en par sus puertas a las mercancías extranjeras. Sólo un análisis detallado de la política comercial inmediatamente anterior a la declaración de la actual guerra mundial, y una comparación con las medidas tomadas en la tercera década de este siglo pueden mostrarnos cómo y en qué grado se ha modificado la posición de Estados Unidos y qué beneficios pueden esperar otros países de una continuación de la política actual.

El comercio exterior de Estados Unidos en el período inmediatamente anterior a la guerra actual no muestra cambios importantes en comparación con el período que precedió a la depresión. En terminos generales, la filosofía en que se basa la política comercial de Estados Unidos ha seguido siendo la misma, y se puede decir que está dominada por los mismos objetivos que durante el período de 1920 a 1930: independencia respecto de las fuentes extranjeras de mercancías que se pueden producir en Norteamérica en una escala importante, y un comercio de exportación grande y creciente. En

EL TRIMESTRE ECONOMICO

comparación con el período de 1920-29, esta filosofía se ha reforzado aún más por la Ley Arancelaria de 1930 y aunque se han concedido numerosas rebajas de derechos en los acuerdos comerciales patrocinados por el secretario Hull, en algunos casos iban acompañados de contingentes arancelarios y, en otros, no eran lo bastante importantes para tener gran influencia en la estructura general del comercio exterior norteamericano. Más aún, el excedente de exportación en 1938, cuando estaban en vigor unos 15 acuerdos comerciales, fué el mayor que ha tenido Norteamérica desde 1921, y aunque en el período de 1926-30 el valor medio de las exportaciones era el 84.4 por ciento del de las importaciones, este porcentaje bajó en el período de 1936-39 al 81 por ciento.

Desde luego que el arancel es el instrumento más importante empleado por Estados Unidos para restringir la importación de artículos susceptibles de producción nacional en cantidad importante. Ningún norteamericano inteligente duda que el arancel de Estados Unidos es amplio y elevado, y se sabe perfectamente que las modificaciones arancelarias sucesivas desde 1890, exceptuando la de 1913, han tenido una tendencia a aumentar su nivel hasta que, con el arancel de 1930, llegó a una altura casi superlativa. Los métodos tradicionales de medir la altura de un arancel calculando la proporción entre los derechos recaudados y el valor de las importaciones totales o el de las mercancías *sujetas a derechos* son imperfectos y pueden conducir a error; el primero, porque pondera poco o nada los derechos que son casi o del todo prohibitivos; el segundo método tiene el mismo defecto y, además, no toma en cuenta la lista de las mercancías que entran libres de derechos. Un tercer método, el de computar la media de los derechos que figuran en el arancel, es malo porque pondera por igual a todas las mercancías sin tener en cuenta su importancia, y da demasiado peso a los derechos bajos y a la inexistencia de derechos sobre mercancías que no se importarían cualquiera que fuera su trato arancelario. La única base en que se

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

puede confiar para formar un juicio correcto sobre la altura del arancel es el examen detallado de la ley arancelaria teniendo un conocimiento amplio del *status* económico de las diversas mercancías. Como no disponemos de tal análisis y no sería viable aquí, reproduciremos, por lo que puedan ayudarnos a aclarar las cosas, algunas de las estimaciones declaradamente poco satisfactorias.

CUADRO I

| | <i>Por ciento</i> | | |
|--|-------------------|-------------|-------------|
| | <i>Media</i> | | |
| | <i>1926-30</i> | <i>1937</i> | <i>1939</i> |
| Proporción entre los derechos recaudados y el valor de las importaciones totales | 13.70 | 15.63 | 14.41 |
| Proporción entre los derechos recaudados y el valor de las importaciones sujetas a derechos | 40.06 | 37.80 | 37.33 |
| Proporción entre el valor de las importaciones sujetas a derechos y valor de las importaciones totales | 34.19 | 41.35 | 38.61 |

Statistical Abstract of the United States, 1940, p. 483.

Todas estas proporciones dan la impresión de un arancel más bajo del que realmente está en vigor, porque no muestran el efecto restrictivo de los derechos tan elevados que eran casi prohibitivos. El cuadro da la impresión de que hubo muy poco cambio entre el período anterior y posterior a la depresión. Sin embargo, hubo algunos importantes que casi no se aprecian en el cuadro, tanto en la altura de los derechos como en la disposición relativa de la restricción. Otro defecto de estas cifras es que parecen demostrar que Estados Unidos sigue una política arancelaria más liberal de lo que en realidad es. Parece indicar que la mayor parte de las importaciones norteamericanas se admiten libres de derechos y es frecuente que los funcionarios norteamericanos lo interpreten en este modo. En realidad muestra el efecto altamente prohibitivo del arancel a la importación de mercancías sujetas a derechos.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

El cambio más espectacular que ocurrió en las importaciones norteamericanas desde el período de los veinte es su baja vertical. En el período de 1925-29 la media de las importaciones había sido de más de cuatro mil millones de dólares; en 1937 eran un poco superiores a tres mil millones, en 1938 bajaron a menos de dos mil millones y en 1939 volvieron a subir como a unos 2,300 millones de dólares. Este descenso se debe principalmente a la baja de los precios de las mercancías importadas y a la del ingreso nacional en Estados Unidos más bien que a las restricciones cuantitativas debidas al arancel. Pero, a pesar de esta baja del valor de las importaciones a alrededor de dos tercios de su nivel anterior a 1930, Estados Unidos se encuentra todavía en segundo lugar entre las naciones del mundo por el volumen de las importaciones, superándole sólo Gran Bretaña. Se puede lograr un cuadro más adecuado del lugar que ocupa Estados Unidos como importador comparando las importaciones *per capita* de distintas naciones, pues así se tienen en cuenta las diferencias de población (ver cuadro 11).

Estados Unidos ocupa el décimoséptimo lugar en esta lista como país importador. De los cinco países que le siguen, cuatro no son europeos, están habitados principalmente por razas de color con muy bajo nivel de vida y el quinto es un país relativamente poco industrializado del sur de Europa. El hecho de que el volumen total de las importaciones de Estados Unidos en 1937 fuera más del triple de las canadienses o más del quíntuple de las australianas arroja poca luz sobre su deseo de dejar entrar mercancías extranjeras; es más significativo el hecho de que las importaciones *per capita* en cada uno de estos dos últimos países es más del triple de las importaciones *per capita* de Estados Unidos. Considerando su valor absoluto en dólares, las importaciones totales de Estados Unidos eran iguales al total de las de todos los dominios británicos juntos, con excepción de la India. El comercio de importación *per capita* de cada dominio, excepto India, era mucho mayor que el de Estados

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

CUADRO II

COMERCIO DE IMPORTACION *PER CAPITA* DE PAISES IMPORTANTES, 1937, EN CIFRAS ABSOLUTAS Y DISMINUIDAS POR EL INDICE DE PRODUCCION INDUSTRIAL DE LOS DISTINTOS PAISES

| <i>País</i> | <i>Importación per capita en dls.</i> | <i>País</i> | <i>Indice de la importación per capita</i> |
|----------------------------|---|----------------------------|--|
| 1. Nueva Zelandia | 141.57 | 1. Noruega | 204 |
| 2. Bélgica | 110.63 | 2. Bélgica | 185 |
| 3. Noruega | 109.96 | 3. Sudáfrica | 180 |
| 4. Gran Bretaña | 101.59 | 4. Dinamarca | 149 |
| 5. Dinamarca | 101.36 | 5. Suecia | 131 |
| 6. Suiza | 98.56 | 6. Nueva Zelandia | 118 |
| 7. Holanda | 97.83 | 7. Holanda | 114 |
| 8. Suecia | 85.34 | 8. Gran Bretaña | 100 |
| 9. Australia | 73.54 | 9. Suiza | 97 |
| 10. Canadá | 72.59 | 10. Australia | 75 |
| 11. Malaya | 61.20 | 11. Francia | 59 |
| 12. Sudáfrica | 49.63 | 12. Checoslovaquia | 55 |
| 13. Francia | 40.60 | 13. Canadá | 54 |
| 14. Argentina | 36.73 | 14. Italia | 50 |
| 15. Alemania | 31.74 | 15. Alemania | 49 |
| 16. Checoslovaquia | 25.18 | 16. Japón | 42 |
| 17. Estados Unidos | 22.96 | 17. Argentina | 37 |
| 18. Italia | 17.29 | 18. Estados Unidos | 17 |
| 19. Japón | 15.07 | 19. Brasil | 16 |
| 20. Brasil | 7.35 | 20. India | 9 |
| 21. India | 1.72 | 21. China | 5 |
| 22. China | .60 | | |

Calculado con datos del U. S. Department of Commerce, *Foreign Commerce Yearbook*, 1939, y Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Londres, 1940, pp. 41-42.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Unidos, y no había un solo país en el noroeste de Europa cuyo ingreso comercial *per capita* no fuera superior al de Norteamérica.

Desde luego que esta situación no puede atribuirse exclusivamente a la política arancelaria de Estados Unidos. La distancia que separa a este país de la mayor parte de las zonas comerciales y productoras extranjeras; sus elevados costes interiores de transporte, que son un obstáculo serio para la penetración de las mercancías extranjeras más allá de las regiones cercanas al mar; su gran variedad de climas y su riqueza de recursos naturales; todo esto contribuye a hacer a Estados Unidos más autosuficiente, y tiende a repeler las importaciones. Por lo tanto, el arancel refuerza los poderosos factores que actuarían, aun en su ausencia, en el sentido de reducir las importaciones a un nivel relativamente bajo. Pero aún si se da todo su valor a estos elementos arancelarios, las importaciones norteamericanas *per capita* son asombrosamente bajas, sobre todo si se recuerdan la extraordinaria cifra del ingreso *per capita* de Estados Unidos. El ingreso *per capita*, especialmente el ingreso real, es difícilísimo de determinar y comparar. Pero si usamos los datos calculados por Calin Clark (ver cuadro) como índices relativos, que sólo son ciertos aproximadamente, y disminuimos las importaciones *per capita* de la primera parte del cuadro con los índices correspondientes del ingreso real, obtenemos una lista como la que reproducimos en la segunda parte del cuadro, que contiene los números índices de las importaciones *per capita* disminuídos por el nivel del ingreso real de los distintos países.

Aun si admitimos las deficiencias de tal proceder, los resultados de la segunda mitad del cuadro II son significativos. Italia y Japón, que quedaban más abajo de Estados Unidos en cuanto a valor absoluto *per capita* de las importaciones, estarían colocados mucho antes si se tomara en cuenta el ingreso real *per capita*, y Estados Unidos está en una clase más cercana a Brasil, India y China, todos ellos países atrasados económicamente, con un nivel de vida bajo,

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

más bien que en la de las grandes naciones industriales europeas y los dominios británicos.

Un examen detallado del comercio de importación de Estados Unidos por mercancías nos serviría para mostrar que el alto porcentaje de las importaciones norteamericanas que entran libres de derechos no se debe a la amplitud de la lista de artículos de libre importación, sino más bien al efecto prohibitivo de los derechos de importación de los miles de mercancías sujetas a derechos. El cuadro III contiene los valores de las importaciones de 30 mercancías seleccionadas no sujetas a derecho que juntas constituyen más de cuatro quintas partes del total de las importaciones libres y como la mitad del total de las importaciones de Estados Unidos en 1937. La libre entrada no se puede considerar como prueba de la buena disposición de Estados Unidos para permitir la entrada de mercancías que compiten con los productos nacionales, aun cuando sean materias primas industriales, a menos que sean de una clase cuya producción en el país es imposible o insuficiente para las necesidades nacionales y no se puede ampliar con prontitud. Por ejemplo, las mercancías del grupo A, o no se pueden producir en Estados Unidos o sólo en pequeñas cantidades, o, como en el caso de las pieles y cueros, y las tripas para embutidos, son subproductos relativamente poco importantes de una gran industria cuya producción no se puede aumentar sin agrandar la industria como un todo. Desde luego, la lana es un producto norteamericano importante, pero los tipos que se admiten libres de derechos son las calidades bastas que no pueden producirse en Estados Unidos en cantidades importantes.

Los minerales que se enumeran en el grupo B del cuadro III se importan para fundición, refinación o transformación, y reexportación ulterior. Estados Unidos exporta cantidades mucho más grandes de cobre y petróleo y sus derivados de las que importa.

La naturaleza especial de las mercancías enumeradas en el gru-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

po C es en su mayor parte obvia. Por un acuerdo arancelario especial, las importaciones procedentes de las Filipinas están libres de derechos. El trigo sólo se admite libre de derechos en tránsito para reexportación. Los artículos norteamericanos reimportados, objetos de arte y antigüedades no pueden considerarse como competidores de los productos nacionales. El papel, la pulpa de madera y la madera para pulpa presentan una situación diferente puesto que se producen en grandes cantidades en Estados Unidos. El único producto manufacturado que se importa libre de derechos en grandes cantidades es el papel para periódicos. Varios factores explican

CUADRO III

IMPORTACIONES SELECCIONADAS NO SUJETAS A DERECHOS

Millones de dólares

1937

| | |
|--|--------|
| <i>Grupo A. Materias primas y productos alimenticios</i> | 1062.5 |
| Hule | 250.9 |
| Café | 150.6 |
| Seda | 106.6 |
| Estaño | 104.3 |
| Pieles | 78.5 |
| Cacao en grano | 52.3 |
| Pieles y cueros | 49.8 |
| Fertilizantes | 46.7 |
| Lana para alfombras | 45.0 |
| Plátanos | 31.4 |
| Té | 21.4 |
| Aceite chino de tung | 20.1 |
| Aceite de palma y aceite de semilla de palma | 19.3 |
| Copra | 17.7 |
| Sisal | 15.1 |
| Diamantes en bruto y sin engarzar | 14.3 |
| Tripas para embutidos | 11.5 |
| Yute en bruto | 9.9 |
| Algodón | 9.3 |
| Fibra de Manila | 7.8 |

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

| | | |
|---|-------|--------|
| <i>Grupo B. Minerales en bruto, importados para ser transformados y re-exportados</i> | | 60.5 |
| Cobre | 43.3 | |
| Petróleo | 17.2 | |
| <i>Grupo C. Artículos especiales</i> | | 363.8 |
| Papel para periódico | 122.5 | |
| Pulpa de madera | 98.3 | |
| Azúcar de Filipinas | 58.6 | |
| Objetos de arte y antigüedades | 21.8 | |
| Artículos norteamericanos reimportados | 20.5 | |
| Aceite de coco de Filipinas | 19.9 | |
| Madera para pulpa | 12.4 | |
| Trigo en tránsito para re-exportación | 9.8 | |
| <i>a) Total de 30 mercancías enumeradas</i> | | 1486.8 |
| <i>b) Total de todas las mercancías no sujetas a derechos</i> | | 1765.3 |
| <i>c) Total de todas las mercancías, sujetas a derechos y libres</i> ... | | 3009.9 |
| Por ciento que constituye <i>a)</i> de <i>c)</i> | 84.2 | |
| Por ciento que constituye <i>b)</i> de <i>c)</i> | 49.4 | |

Calculado con datos de publicaciones del U. S. Dept. of Commerce.

este trato especial. Se importa principalmente de Canadá y la producción canadiense es en gran medida de propiedad y control norteamericanos. En el caso del papel para periódico y la pulpa de madera, la prensa norteamericana, por muy fuerte que pueda ser en principio su defensa del proteccionismo, supo siempre presentar argumentos de peso en favor de la libre entrada de sus materias primas y ha sido un factor importante para lograrla. Por último, el deseo de los norteamericanos de impedir el agotamiento rápido de sus recursos forestales ha sido otro factor.

Una ampliación del estudio a las mercancías restantes que se admiten libres demostraría que casi todas las importaciones no sujetas a derecho son mercancías que Estados Unidos no puede producir

EL TRIMESTRE ECONOMICO

o cuya producción no se puede aumentar más allá de su volumen actual excepto a un coste excesivo. Las importaciones de Estados Unidos no sujetas a derechos no son una prueba de peso de su deseo de permitir la libre especialización internacional en la producción de mercancías que, técnicamente, aunque no económicamente, pueden producirse en una escala adecuada en ese país. Por el contrario, un estudio de la lista de mercancías libres de derechos de la Ley Arancelaria de 1930 demuestra que Estados Unidos sólo está dispuesto a depender de fuentes extranjeras de abastecimiento cuando no haya otra posibilidad, razonable, costosa o no.

También en el caso de las importaciones sujetas a impuesto el hecho de que la barrera arancelaria no es lo bastante alta para excluirlas por entero no indica que haya limitaciones reales e importantes al deseo de Estados Unidos de excluir las importaciones extranjeras cuando sustituyen a la producción nacional. Del total de las importaciones sujetas a derechos, que llegaban en 1937 a la cantidad de Dls. 1.250 millones, el azúcar, la lana, el tabaco y la semilla de linaza sumaron Dls. 228 millones y dos productos manufacturados, el whiskey y la arpillera, Dls. 105 millones. Además, varios textiles y productos textiles significaron otros Dls. 210 millones, dejando únicamente Dls. 700 millones de importaciones sujetas a derechos a los cientos de otras mercancías. Todos los productos agrícolas antes mencionados están sujetos a derechos específicos altos, y lo mismo pasa con el whiskey y, en menor escala, con la arpillera. Si se importa de Cuba, que es la fuente principal de abastecimiento, el azúcar paga un derecho medio de un centavo por libra; si se importa de otros países, el derecho es 50 por ciento más elevado. El derecho sobre la lana cruda limpia es de 24 a 27 centavos por libra, sobre los tipos importados en mayores cantidades. Sobre el tabaco en rama los derechos son de 35 centavos por libra, aunque se admite a la mitad una pequeña cantidad de tabaco cubano. Para las hojas sin tallo que se usan para envolver los cigarros, de las que hay

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

mucha importación, los derechos son de Dls. 2.27½ por libra, aunque también en este caso el producto cubano se admite a un tipo de Dls. 1.20 por libra. Los derechos sobre la semilla de linaza son de 65 centavos por bushel.¹ Expresados en cifras *ad valorem*, los derechos pagados sobre las importaciones de azúcar llegaron en 1937 aproximadamente al 40 por ciento del valor de las importaciones, los derechos sobre lana al 63 por ciento, los derechos sobre tabaco al 76 por ciento y los derechos sobre la semilla de linaza al 52 por ciento del valor de las mercancías importadas. Los derechos sobre el whiskey fueron entre 56 y 104 por ciento, dependiendo del tamaño del envase, importándose la mayor parte al tipo más bajo. Los derechos sobre la arpillera eran de 1 centavo por libra, que equivalía a un tipo *ad valorem* del 16 por ciento.

A pesar de estos derechos tan elevados la importación de cada una de estas seis mercancías es bastante grande. En el caso del tabaco se debe a las calidades especiales de ciertos tabacos extranjeros a que están acostumbrados muchos fumadores y que no se pueden obtener en el país. El volumen de las importaciones de tabaco es inferior al 15 por ciento de la producción nacional. En el caso del whiskey, la importación de licores extranjeros obedece al gusto especial y al aroma, especialmente de los whiskeys escoceses e irlandeses, que no se pueden imitar en Norteamérica. En este caso el volumen de las importaciones es inferior al 3 por ciento de la producción nacional de bebidas similares. Desde luego, la arpillera es un producto hecho por entero de yute, que no se produce en Estados Unidos. Los derechos sobre la arpillera se cobran a fin de incrementar la importación de la materia prima y estimular así la producción nacional del tejido. Debido a los salarios extraordina-

¹ Las modificaciones a que han dado lugar los convenios comerciales con Cuba, Argentina y Uruguay, que han ocasionado nuevas rebajas de derechos sobre estos artículos, han sido omitidas porque entraron en vigor después de 1941.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

riamente bajos que rigen en los talleres indios de arpillera los derechos son demasiado bajos para llenar esta función y no se pueden subir ahora porque así se ha prescrito en el convenio comercial con el Reino Unido, que entró en vigor el 1º de enero de 1939.

El aumento de la producción nacional de azúcar, lana y semilla de linaza, en una cuantía suficiente para llenar las necesidades del mercado norteamericano es imposible, o posible únicamente con un gran aumento de coste y por la transferencia a aquellos cultivos de tierras que ahora se están empleando en obtener mercancías más valiosas. La política proteccionista en cuanto a la lana ha aumentado grandemente la proporción de la producción total norteamericana de lana. Aumentó de 1920 a 1930, pero quedó estacionada desde esa última fecha. De aquí se sigue, por lo tanto, que un aumento adicional en la producción total de lana hasta el grado de alcanzar una autosuficiencia completa sólo podría realizarse mediante una política de aumento de aranceles, y con ellos el precio nacional de la lana, hasta el punto de originar una contracción en el consumo. En los años anteriores a la guerra, las importaciones de lana, aparte de las de lana para alfombras, eran la sexta parte de la producción nacional, pero ésta se ha estacionado tanto durante la última década que un intento de producir esa fracción adicional en Estados Unidos irá seguida de un aumento en el costo desproporcionado a las ganancias. En Estados Unidos, la producción de semilla de linaza ha sido en gran parte una industria de frontera, y la desaparición de ésta ha acarreado la desaparición de condiciones favorables a su cultivo. La producción nacional en años recientes ha sido ligeramente superior a la tercera parte del consumo nacional y casi no ha podido sostenerse, en cuanto a cantidad, a pesar de los altos derechos.

En el caso del azúcar, es probable que sea técnicamente posible aumentar mucho la producción nacional de azúcar de remolacha,

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

y los derechos norteamericanos, aunque elevados, no lo son tanto como los vigentes en la mayor parte de los países azucareros. En el año anterior a la guerra se producía en Estados Unidos como un 30 por ciento del consumo nacional y se conseguía un 40 por ciento adicional por importaciones de azúcar producido en las posesiones insulares norteamericanas de Hawai, Puerto Rico y las Filipinas. Estas importaciones están libres de derechos. El 30 por ciento restante se importaba del extranjero, especialmente de Cuba. Si se aumentaran los derechos sobre el azúcar lo probable es que con ello las posesiones insulares saldrían ganando más que los productores de Estados Unidos. La industria azucarera cubana está en gran parte en manos de propietarios norteamericanos y la oposición de estos intereses y de los refinadores norteamericanos es un obstáculo importante para que los cultivadores norteamericanos de azúcar obtengan un aumento de los aranceles. Por el contrario, los derechos sobre el azúcar se han reducido desde la aplicación de la Ley Arancelaria de 1930, tanto por legislación unilateral, por la Ley Jones-Costigan de 1934 y por acuerdos comerciales recíprocos con Cuba, Canadá y el Reino Unido.

A pesar de una fuerte protección, la importación de textiles sigue siendo grande. La industria textil norteamericana, y especialmente la industria lanera, no ha logrado equilibrar la desventaja de los altos salarios nominales introduciendo la producción en serie, los inventos para ahorrar trabajo y mejoras técnicas, en la misma medida que la mayor parte de las otras industrias norteamericanas. Pero si bien parece que el valor de las importaciones es muy alto, sólo representan más o menos el 6 por ciento de la producción nacional, las constituyen en su mayor parte cantidades relativamente pequeñas de muchas clases de artículos de lujo o de modo, y con excepción de algunos artículos de lana y de estambre de alta calidad y dos o tres clases de telas de algodón, no suponen gran competencia para ninguna rama importante de la industria textil norteamericana.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

El resto de las importaciones sujetas a impuesto, y cuyo valor ascendió a unos 700 millones de dólares en 1937, está formado por pequeñas cantidades de muchas clases de mercancías, cada una de las cuales está compuesta por cientos de artículos diferentes, muchos de ellos de lujo, de moda, o productos obtenidos con trabajo manual calificado. Cuando se comparan las importaciones con la producción nacional, en la mayoría de los casos aquéllas son insignificantes o bien no competidoras. Si se toma en consideración el gran poder adquisitivo de Estados Unidos, es sorprendente lo reducido de las importaciones, exceptuando algunas materias primas y comestibles que no se producen en el país. Las condiciones económicas fundamentales en que trabaja la producción norteamericana, muy reforzadas por el arancel, han hecho que Estados Unidos sea autosuficiente hasta el punto de que ya no parece que quede lugar para seguir avanzando en esa dirección.

En Estados Unidos, los economistas no han logrado convencer al público en general que es imposible tener un gran comercio de exportación si no se permite la entrada de importaciones, y, si se hace un examen superficial, los hechos parecen justificar el escepticismo de los norteamericanos. Desde el final de la primera guerra mundial, el valor anual de las exportaciones de Estados Unidos ha excedido al de las de cualquier otro país y ha sido por término medio de un quinto más que el de las importaciones. Pero, como se ve en el cuadro iv, si se toma como base el comercio *per capita*, Estados Unidos no ocupa un lugar muy elevado como país exportador, y si se tiene en cuenta el valor de la producción anual en los distintos países, Estados Unidos está colocado en un lugar aún más bajo de la escala.

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

CUADRO IV

COMERCIO DE EXPORTACION *PER CAPITA* DE PAISES IMPOR-
TANTES, 1937, EN CIFRAS ABSOLUTAS Y DISMINUIDAS
POR EL INDICE DE PRODUCCION INDUSTRIAL EN
LOS DISTINTOS PAISES

| <i>País</i> | <i>Exportación per capita en dls.</i> | <i>País</i> | <i>Indice de la exportación per capita</i> |
|--------------------|---|--------------------|--|
| 1. Nueva Zelandia | 164.48 | 1. Bélgica | 169 |
| 2. Bélgica | 101.44 | 2. Dinamarca | 148 |
| 3. Dinamarca | 100.93 | 3. Nueva Zelandia | 137 |
| 4. Canadá | 90.18 | 4. Noruega | 130 |
| 5. Australia | 84.51 | 5. Suecia | 123 |
| 6. Suecia | 80.39 | 6. Australia | 86 |
| 7. Holanda | 72.47 | 7. Holanda | 84 |
| 8. Malaya | 72.35 | 8. Sudáfrica | 78 |
| 9. Suiza | 70.39 | 9. Suiza | 69 |
| 10. Noruega | 70.03 | 10. Canadá | 67 |
| 11. Gran Bretaña | 61.87 | 11. Checoslovaquia | 60 |
| 12. Argentina | 57.72 | 12. Gran Bretaña | 58 |
| 13. Alemania | 34.19 | 13. Argentina | 57 |
| 14. Checoslovaquia | 27.41 | 14. Alemania | 53 |
| 15. Estados Unidos | 25.16 | 15. Italia | 38 |
| 16. Francia | 22.84 | 16. Japón | 36 |
| 17. Sudáfrica | 21.61 | 17. Francia | 33 |
| 18. Italia | 12.94 | 18. Estados Unidos | 18 |
| 19. Japón | 12.67 | 19. Brasil | 17 |
| 20. Brasil | 7.72 | 20. India | 11 |
| 21. India | 2.19 | 21. China | 5 |
| 22. China | .53 | | |

Calculado con datos de: U. S. Dept. of Commerce, *Foreign Commerce Yearbook*, 1939, y Colin Clark, *op. cit.*, pp. 41-42.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

En Estados Unidos no hay más de media docena de ramas de la producción que exporten más del 25 por ciento de su producción total; la principal de éstas es la producción de algodón, del que se exporta aproximadamente el 40 por ciento de la cosecha anual; le sigue el tabaco sin labrar con un 30 por ciento; luego el azufre con un 28 por ciento y el cobre refinado con el 25 por ciento, y, además, tal vez, una o dos industrias secundarias. Probablemente haya todavía menos industrias manufactureras que exporten más del 10 por ciento de su producción total, y sería difícil encontrar una industria manufacturera importante norteamericana, excepto la de frutas en conserva y la de maquinaria agrícola, que llegue a exportar un décimo de su producción total. Las industrias de conservas y preparación de frutas exportan en promedio el 24 por ciento de su producción y la industria de implementos agrícolas el 14 por ciento.

Desde 1875, con excepción de dos años, la balanza comercial de Estados Unidos ha mostrado constantemente un superávit, y en vez de explicar este fenómeno teniendo en cuenta otras partidas que entran en la balanza internacional de pagos, algunos han citado esto como una refutación del argumento de que las exportaciones e importaciones deben equilibrarse. Si se hace caso omiso de las operaciones unilaterales, como los regalos, los envíos de dinero hechos por los inmigrantes y los préstamos, a la larga el saldo de las operaciones de exportación e importación de todas clases ha de ser cero. Antes de la primera guerra mundial el excedente de las mercancías exportadas de Estados Unidos se explicaba, principalmente, como una compensación del exceso de compras norteamericanas de servicios extranjeros, como fletes, seguros y otros, sobre compras extranjeras de servicios norteamericanos. Desde el fin de la última guerra el cuadro ha cambiado. Las estimaciones del cuadro v explican los excedentes de exportación de mercancías de Estados Unidos en 1927 y 1937. En el período anterior a la depresión el saldo acreedor por concepto de mercancías estaba compensado por un saldo deudor

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

por concepto de servicios y por inversiones de capital norteamericano en el extranjero. En el período que sigue a la depresión las inversiones extranjeras de Norteamérica se repatriaron, y el saldo acreedor que resultó no sólo de un saldo exportador de mercancías, sino

CUADRO V

VALOR CALCULADO DE LAS OPERACIONES INTERNACIONALES DE ESTADOS UNIDOS

1927 y 1937
(Millones de dólares)

| | 1927 | | 1937 | |
|---|--------------|-------------|--------------|-------------|
| | <i>Haber</i> | <i>Debe</i> | <i>Haber</i> | <i>Debe</i> |
| <i>Mercancías</i> | 5,037 | 4,489 | 3,424 | 3,126 |
| <i>Servicios:</i> | | | | |
| Fletes y navegación | 229 | 172 | 107 | 210 |
| Turismo | 153 | 770 | 156 | 594 |
| Seguros | 80 | 70 | 33 | 33 |
| Varios (regalías, anuncios, pagos oficiales, etc.) | 176 | 146 | 226 | 157 |
| Interés sobre préstamos e inversiones | 955 | 281 | 608 | 278 |
| <i>Operaciones unilaterales:</i> | | | | |
| Envíos hechos por inmigrantes | 35 | 241 | 25 | 170 |
| Contribuciones de caridad y de misiones | | 46 | | 35 |
| <i>Nuevos préstamos e inversiones:</i> | | | | |
| Menos los pagos de los viejos préstamos e inversiones | 210 | 835 | 817 | |
| <i>Traspasos de oro</i> | 390 | 224 | 255 | 1,720 |
| Saldo no explicado, errores y omisiones | 6 | | 676 | |
| | 7,271 | 7,271 | 6,327 | 6,327 |

Calculado con datos de U. S. Dept. of Commerce, *Trade Information Bulletin* N° 552, pp. vi y vii, y U. S. Dept. of Commerce, *The Balance of International Payments of the United States in 1937*, pp. 2 y 83.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

también de la baja de las inversiones extranjeras, tenía que compensarse con importaciones de oro. A los hombres de estudio no les cabe duda que esta tendencia no puede continuar y que si Estados Unidos no quiere reducir sus derechos arancelarios tendrá que recurrir otra vez a la exportación de capital o a la compra de servicios extranjeros sobre los cuales no pesan derechos protectores.

En Estados Unidos se ha aplaudido el programa de acuerdos comerciales de Hull como un paso hacia la liberalización del comercio y como un factor importante en el aumento del comercio norteamericano desde los años de depresión más profunda. Es típico de la filosofía norteamericana respecto al comercio internacional que casi en todos los estudios que se han hecho del programa de acuerdos comerciales se insiste principalmente en el estímulo a la exportación. Y, de hecho, los acuerdos comerciales han sido más eficaces en estimular las exportaciones que las importaciones.

El cuadro vi muestra los cambios en las importaciones y exportaciones de Estados Unidos con los países con que tiene acuerdos comerciales y con los que no los tiene. El beneficio para el comercio de exportación de Estados Unidos es obvio, y el efecto relativamente menos importante sobre las importaciones norteamericanas es igualmente significativo. En la medida en que los acuerdos comerciales dan estabilidad a las relaciones comerciales y abren rutas comerciales al libre tráfico de mercancías, cumplen los fines que se proponen; pero los acuerdos comerciales no han conseguido estimular las importaciones en un grado suficiente para poder facilitar el pago de los préstamos extranjeros norteamericanos, para remediar la escasez de moneda norteamericana en el extranjero y para equilibrar mejor el comercio de mercancías de Estados Unidos. El valor de los acuerdos comerciales no consiste en lo que han logrado, sino más bien en que han puesto un tope a la tendencia histórica norteamericana de aumento constante de las barreras arancelarias y en que se oponen a la marea contemporánea de restriccionismo en todo el mundo. Por lo

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

tanto, la importancia de los acuerdos comerciales no se puede medir por sus logros materiales, porque una crítica general del programa mostraría que el país sigue teniendo derechos excesivos. Ha reducido algunos, pero los que quedan forman una barrera formidable al comercio. Si el programa tiene importancia, es más bien como símbolo que como política efectiva. Si no se realizan cambios radicales en la estructura arancelaria de Estados Unidos no podrá esperarse que el programa de acuerdos comerciales cumpla el objetivo económico más amplio de sus defensores.

CUADRO VI

COMERCIO EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS CON PAISES CON QUE TIENEN CELEBRADOS ACUERDOS COMERCIALES Y CON OTROS

| | 1934-35 | 1938-39 | | |
|--|------------------------|------------------------|----------------|--------------------------------------|
| | <i>Valor medio</i> | <i>Valor medio</i> | <i>Aumento</i> | <i>Por ciento de aumento</i> |
| <i>Exportaciones:</i> | | | | |
| Total a países con acuerdos comerciales | 757 | 1,232 | +475 | +62.8 |
| Total a países sin acuerdos .. | 992 | 1,306 | +314 | +31.7 |
| Total de todos los países (a) .. | 2,208 | 3,136 | +928 | +42.0 |
| <i>Importaciones:</i> | | | | |
| Total de países con acuerdos comerciales | 774 | 942 | +168 | +21.6 |
| Total de países sin acuerdos comerciales | 772 | 868 | + 97 | +12.5 |
| Total de todos los países (a) | 1,851 | 2,139 | +288 | +15.6 |

(a) La discrepancia aparente entre los totales para todos los países y los otros totales se debe a que no se incluye el comercio con Ecuador y con el Reino Unido y las colonias de la Corona.

Fuente: U. S. Dept. of Commerce, *Commerce Reports*, 17 de febrero de 1940, p. 169.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

La probabilidad de una reducción drástica en los aranceles norteamericanos es muy pequeña. Ya no hay en Estados Unidos un partido político librecambista, y en los dos partidos principales la mayoría es abrumadoramente proteccionista. Es cierto que al Secretario Hull le gusta pensar en relaciones comerciales más liberales, pero los lineamientos básicos de la política del partido demócrata sólo ofrecen concesiones insignificantes a la filosofía de Hull. El Partido Republicano, el principal defensor de la política proteccionista en Estados Unidos, tiene una gran influencia sobre los agricultores del norte, quienes, después de un período de oposición esporádica al arancel, oposición que los dirigentes del partido lograron siempre dominar, se ha desviado hacia una política de apoyo a los aranceles protectores. En el período crítico de la agricultura del norte, que empezó después del derrumbamiento del período de auge que se produjo durante la última guerra, fué fácil mantener a los agricultores dentro de la senda proteccionista, porque algunos de sus productos se benefician con el arancel, sobre todo el trigo, el azúcar de remolacha, la semilla de linaza, los productos lácteos, las patatas, la lana y la carne. El sur agrícola ha sido el baluarte histórico del librecambio, o, por lo menos, de la moderación de los derechos arancelarios. Pero la tendencia hacia la industrialización del sur en años recientes y el cultivo de productos agrícolas que se benefician con la protección, principalmente frutas, caña de azúcar, arroz, nueces y semillas oleaginosas, y aun el algodón y el tabaco, han debilitado la fe del sur en el librecambio y han conducido a la aparición de un grupo de proteccionistas sureños no menos violentos en sus demandas que sus compañeros del norte.

Los fabricantes han pasado por un largo período durante el cual dependían de los aranceles, por lo menos en apariencia, no sólo para su prosperidad, sino para su existencia misma. Ahora que un gran número de ellos puede hacer frente a la competencia extranjera en el exterior y en su mismo país en términos ventajosos, la

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

protección quiere decir para ellos costes nominales más elevados, un mercado nacional restringido y una barrera seria para la expansión de las exportaciones.

No han podido renunciar por completo a sus dogmas proteccionistas que durante las décadas pasadas han llegado a ser para ellos casi una religión. Pero ha habido síntomas de que ya no confían tanto como antes en las ventajas de la protección. Los consumidores son pasivos, indecisos, e ignoran qué es lo más ventajoso desde el punto de vista económico. Su influencia política es insignificante; es una masa sin dirigentes, desorganizada. Las organizaciones obreras no tienen una política propia en asuntos de política comercial. Por miedo a la competencia extranjera barata, se suman a las demandas de aranceles de los patrones y refuerzan así la tendencia proteccionista. Los economistas académicos siguen siendo, por lo general, librecambistas, pero nunca han ejercido una influencia apreciable sobre la opinión pública y menos aún sobre la actividad legislativa.

Algunos de ellos creen que pueden eludir el problema si afirman que Estados Unidos tendrá una importación grande a pesar de lo alto del arancel en caso de que pueda mantenerse la ocupación plena, y esto debido a la gran elasticidad de la demanda de importaciones en función de ingresos. Las pruebas que se aducen en apoyo de este argumento son muy poco convincentes, y si se estudian las tendencias del pasado son muy pocos los datos que se pueden sacar para deducir el comportamiento futuro de las importaciones. Además de esto, debe señalarse que el problema de medir estadísticamente la elasticidad de la demanda de importaciones en función de ingresos es tan complicado que las cifras que se han calculado hasta hoy no constituyen elementos de juicio fidedignos.

Algunos economistas ven nuevas esperanzas y posibilidades en una organización económica internacional en la postguerra. La idea de que en el mundo de la postguerra haya mayor libertad de

EL TRIMESTRE ECONOMICO

comercio goza de bastante apoyo entre los intelectuales, así como la deseabilidad de que Estados Unidos se ponga a la cabeza de un programa de liberalización del comercio internacional. Es dudoso que la opinión pública se haya entusiasmado demasiado con tales propuestas. En la actualidad no hay muchos síntomas de que Estados Unidos esté dispuesto a ir más allá de una continuación cautelosa de la política de acuerdos comerciales. Aunque hay muchos que están persuadidos de que el aumento general de barreras arancelarias durante la cuarta década de este siglo en todo el mundo fué una de las causas de esta guerra, y aunque se han dicho muchas cosas en favor del ideal de un comercio libre, es muy dudoso que Estados Unidos vaya a seguir en el futuro una política de eliminación de barreras económicas, por mucho que sea el entusiasmo con que se propugne como remedio de los males que afligen a los países de Europa, Asia y América Latina.

Así, pues, las perspectivas del futuro no son muy brillantes. Sin embargo, podemos expresar la esperanza de que, en vista de la devastación ocasionada por la guerra y de la necesidad de reconstrucción, Estados Unidos se decida a seguir una política más generosa y menos egoísta de la que ha seguido hasta aquí. Si es esta la tendencia que prevalecerá a la larga, será uno de los principales factores estabilizadores de la economía mundial del futuro. Por otra parte, si después de un período de concesiones generosas para reconstrucción y alivio de la miseria, Estados Unidos vuelve a su política tradicional de proteccionismo, habrá perdido la oportunidad de hacer una de sus mayores aportaciones a la conquista de la paz.