

LA POLÍTICA DE ACUERDOS COMERCIALES RECÍPROCOS DE ESTADOS UNIDOS

KENNETH DUNCAN

CUANDO vuelva a reinar la paz, uno de los problemas económicos de mayor actualidad será el de la recuperación del comercio internacional. Los acontecimientos trágicos que vivimos y el gran número de medidas obstaculizadoras de los intercambios y de los movimientos del comercio mundial, nos impulsan a volver a considerar la política de relaciones económicas internacionales y a tasar las consecuencias que han tenido para nosotros en las Américas. Debemos enfrentarnos con el asunto teniendo en cuenta la pugna de intereses que separan a los países totalitarios de las democracias.

Aunque sea someramente, quisiera examinar las condiciones del comercio internacional durante los años recientes y la lucha entre la filosofía de la libertad económica y las ideas de ciertos protagonistas de la autarquía. Particularmente, espero que un resumen de la política de acuerdos comerciales recíprocos de los Estados Unidos y de los resultados de tal política facilite a los lectores de América Latina la comprensión de algunos otros problemas económicos.

A una guerra siempre suele suceder un resurgimiento del espíritu nacional, y el internacionalismo sufre un eclipse. Se puede ver un ejemplo excelente de este hecho histórico en el decenio que siguió a la primera guerra mundial, cuando todos los países parecían dispuestos a competir en la adopción de tarifas arancelarias prohibitivas.

No cabe duda de que esta política de proteccionismo aumentó

EL TRIMESTRE ECONOMICO

las dificultades de readaptación, y produjo nuevas dificultades adicionales. La guerra misma representó un derroche indecible de riquezas, pero el ocasionado por las influencias monetarias y la política proteccionista no era menos importante. Todos los países se empeñaban en bastarse a sí mismos, erigiendo innumerables barreras que dificultaban el comercio internacional.

La Política Tradicional del Proteccionismo

Estados Unidos ha sido uno de los mayores culpables de la política proteccionista. Ciertamente que Estados Unidos había sido aficionado a tal política desde hacía muchos años, pero las circunstancias de la post-guerra fueron tales que hubiera sido mejor virar en la dirección opuesta.

Hasta la primera guerra mundial, Estados Unidos era deudor del mundo en el intercambio de mercaderías, pero de repente se había trocado en país acreedor. Aunque un país deudor puede justificar hasta cierto punto una política de proteccionismo, éste no sirve para un país de economía madura cuyas industrias se han desarrollado con la finalidad de abastecer el mercado exterior. A pesar de las advertencias de los economistas, muy pocos norteamericanos comprendieron el significado de la nueva posición económica. Mientras a los extranjeros les fué necesario comprar los deseados productos en Estados Unidos, y los norteamericanos estuvieron dispuestos a otorgar créditos ilimitados, el peligro de la situación no era evidente al principio. Los norteamericanos no insistieron en recibir el saldo activo en productos: les complacía aceptar pagarés y "papeles muy bonitamente grabados" en vez de exigir artículos u oro.

Hasta la crisis de 1929 y el paro casi completo de las compras extranjeras, no se percibió la necesidad de una nueva política que se adaptara mejor a los problemas de la economía nacional.

Si después de la guerra se hubiera adoptado una política más

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

ilustrada y liberal, la nación norteamericana hubiera podido aprovechar las perspectivas favorables que se le brindaban en aquella época. Pero se le escapó esa oportunidad.

Los norteamericanos no apreciaban debidamente la importancia de su comercio exterior. Estaban convencidos de que exportando sólo el 10% de su producción nacional podían muy bien prescindir de su comercio exterior, y de que el mercado interior absorbería fácilmente los productos de exportación, si ello hubiera sido preciso. Cuando la crisis de 1929, se exacerbó este desorden en el comercio internacional al iniciar el Presidente Hoover una política de proteccionismo exagerado, que culminó en la ley Smoot-Hawley de 1930, en que las tarifas aduaneras fueron más prohibitivas que nunca.

Consecuencias de la Crisis de 1929

La baja del comercio internacional después de 1929 fué una manifestación evidente de la depresión no sólo en la economía norteamericana, sino en todas.

No es justo declarar que el descenso del comercio internacional fuera la causa de la depresión mundial, ni está bien fundado el juicio del profesor italiano Nitti de que la depresión económica mundial se debía sobre todo a la acción impulsiva y desordenada de la política económica norteamericana. Puede mantenerse, sin embargo, que las molestas restricciones entorpecedoras del intercambio entre las naciones fueron una de las razones verdaderas de la larga duración de la crisis.

Después de haber adoptado medidas temporales para remediar la situación monetaria y para socorrer a los agricultores y los desocupados, la nueva administración dirigió sus esfuerzos a la adopción de medidas de recuperación más permanentes.

A conseguir este propósito se tendió con la iniciación del programa de reciprocidad arancelaria, que es el tema de este trabajo.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Requisitos de una Recuperación

Como primer requisito de una recuperación era evidente el mejoramiento del comercio internacional. Si el mundo quería evitar trastornos económicos y afirmar su prosperidad sobre bases sólidas, había que resucitar los mercados extranjeros. La tontería suicida del aislamiento económico debía abandonarse. Era preciso repasar otra vez las teorías sostenidas por los economistas que desconocían los gobernantes, teorías basadas en los fundamentos y la experiencia de la economía política.

En el A.B.C. de la economía política puede escribirse esta verdad indisputable: para exportar es necesario importar, y para importar es necesario el comercio libre.

Por eso, aunque los economistas no estamos de acuerdo con el Presidente Roosevelt en algunos aspectos de su política, cuando anunció su nuevo plan arancelario en 1934, lo aplaudimos sinceramente. Vale la pena reproducir las palabras siguientes que extraemos de su mensaje a la Convención de Comercio Exterior verificada en Houston, Texas, en 1934:

Sólo hallaremos la recompensa completa a la alta capacidad productora del país el día que nuestros hombres de negocios y nuestros agricultores puedan vender sus productos en el exterior. Y esta verdad se aplica a todas las naciones productoras. Como no ignora ningún productor, no sólo perderá el valor de sus ventas al extranjero si se queda en las manos con un excedente sin vender, sino que también correrá peligro el valor de su producción total. Y a su vez, cada productor del país sufrirá las consecuencias de esta situación. La caída de nuestras exportaciones de cinco mil millones de dólares en 1929 a poco menos de mil quinientos millones de dólares en 1932, fué sólo una parte de la pérdida que experimentaron todas las naciones del mundo en el ramo comercial...

Al reconstruir nuestros mercados extranjeros no olvidemos que un mercado existe como tal cuando en él hay personas que compran y venden. La cifra de las ventas de una nación está condicionada por sus compras. Esto no significa un cambio sin objeto de mercaderías: cada país tiene para vender

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

productos que otros países consideran necesario y ventajoso adquirir. Basándonos en este principio, nosotros debemos importar. Importamos para poder reintegrar el costo de nuestras exportaciones con materiales y mercaderías extranjeras, lo mismo que el agricultor cambia sus productos con el comerciante mayorista por artículos que necesita y que no puede producir económicamente.

Alternativas de la Administración Roosevelt

Decidida la nueva administración a poner atención en las malas condiciones del comercio internacional, ¿cuáles eran los remedios a adoptarse? Al parecer, había las alternativas siguientes:

Primera, el gobierno norteamericano, con referencia a algunos otros países, podía proyectar un programa de contingentes, de congelaciones, de monedas bloqueadas y de control de cambios. Tal política implica el tener que otorgar licencias oficiales para toda clase de negociaciones internacionales y para transferir efectivos. Es decir, un control riguroso como el mantenido por un gobierno autárquico. Consecuencia inevitable del sistema de contingentes es la contracción del comercio total, que hace difícil a otras naciones del mundo la obtención de los fondos necesarios para comprar artículos de producción nacional. Lo que nos hacía más falta era la liberación del comercio y el ensanchamiento de los mercados extranjeros. Por eso la nueva administración norteamericana rechazó muy razonablemente la política complicada y restrictiva de contingentes.

La segunda posibilidad era una política de negociaciones para conseguir derechos preferenciales, un sistema, según se llama, de equilibrio bilateral. Aunque a veces se puede justificar un trueque internacional, esta política primitiva se asemeja mucho a la que acabo de describir y tiene los mismos defectos. En vez de una política sencilla y universal, trae consigo una multiplicación de acuerdos basada sobre regateos interminables que engendran sos-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

pechas y envidias internacionales. Una política de este género en un imperio como el de la Gran Bretaña es admirable en sus relaciones con sus dominios, pero en Estados Unidos, una gran parte de cuyo comercio, especialmente en la América Latina, es triangular, traería consigo una red complicada y perjudicial de nuevas barreras comerciales. Nos congratulamos de que el gobierno estadounidense haya adoptado una política diferente.

La tercera alternativa era la depreciación premeditada del dólar. El primer resultado de la devaluación del patrón monetario es un gran aumento del comercio de exportación, porque no crecen los costos de producción dentro del país tanto como sube el valor de las monedas extranjeras. Pero el provecho es poco y breve. Al mismo tiempo, la devaluación tiene malas consecuencias para los importadores, porque impide la importación de muchos artículos. Provoca una cadena de dificultades para toda la economía nacional: elevación del nivel de precios, disminución de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, con lo que se perjudican los acreedores, desorganización de las relaciones económicas, etc. Además, la devaluación del dólar no sirve para nada si, a su vez, los otros países íntimamente relacionados con Estados Unidos deprecian su moneda. Se presenta entonces un juego destructivo de sucesivas devaluaciones internacionales. Afortunadamente, nuestro gobierno tampoco optó por esta política equivocada.

Una cuarta alternativa era revisar la ley arancelaria Smoot-Hawley con el propósito de bajar las tarifas aduaneras. Si fuera práctica, ésta hubiera sido la política ideal, pero la verdad es que no lo era. La ley arancelaria norteamericana es producto de una lucha larga entre los varios intereses comerciales y regionales. En realidad no es sino el resultado de una serie de intrigas de camarilla. La revisión científica y minuciosa de esta ley hubiera exigido discusiones sin fin, y despertado nuevas disputas en la

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

cámara de representantes del Congreso. ¡Más vale dejar las cosas en su sitio!

El año 1934 no era adecuado para revisar una ley tan cargada de veneno político.

En vista de todo esto, pareció prudente a la nueva administración buscar medidas más prometedoras. De estos esfuerzos resultó la política de convenios recíprocos. En la forma adoptada, esta política tuvo el mérito de no requerir una revisión fundamental de la ley arancelaria. Por tanto, se consiguió un éxito inesperado.

Provisiones de la Ley de Acuerdos Recíprocos

Vamos a analizar a grandes rasgos las estipulaciones de la nueva legislación.

La Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos es una adición o enmienda a la ley arancelaria de 1930, y fué firmada por el Presidente Roosevelt el 12 de junio de 1934, y en 1940 prorrogó el Senado la vigencia de la ley hasta 1943. Los fines anunciados en el preámbulo de la ley abarcaban los siguientes:

1. Ensanchamiento de los mercados extranjeros para los artículos de producción nacional.
2. Restauración del nivel alto de vida.
3. Recuperación económica y remedio de la ociosidad industrial.
4. Aumento de la capacidad adquisitiva del pueblo norteamericano.
5. Establecimiento y sostenimiento de relaciones mejores entre los distintos ramos de la economía nacional: agricultura, industria, minería, comercio.¹

¹ *Trade Agreements Act*. Public. n° 316, 73rd Cong., and Public Res. n° 10, 75th Cong.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Para realizar estos fines se le concedieron al Presidente poderes especiales para negociar convenios comerciales recíprocos con gobiernos extranjeros y ponerlos en vigor por medio de decreto presidencial, sin necesidad de ratificación por el Senado. El Presidente puede hacer esto en todos los casos en que sea un hecho comprobado que cualesquiera derechos arancelarios existentes, u otras restricciones al comercio de importación impuestas por los Estados Unidos o por una nación extranjera, estén gravando y restringiendo indebidamente el comercio exterior del país norteamericano. En estos acuerdos queda autorizado el Presidente a aumentar o moderar los derechos existentes en una cantidad no mayor del 50%, pero no puede transferir un artículo que se halle en lista de artículos de entrada libre, o viceversa. Sin embargo, se le permite al Presidente que un artículo que se encuentre en la lista libre o en la lista sujeta al pago de derechos con una tasa fijada, siga pagando exactamente los mismos gravámenes. Aunque la autoridad presidencial para negociar tales acuerdos comerciales terminará el 12 de junio de 1943, la duración de un acuerdo puede ser indefinida, puesto que la ley estipula que si uno de los acuerdos no ha quedado terminado en la fecha en que termine la vigencia de la ley, podrá continuar vigente en adelante hasta que se declare terminado por una de las partes contratantes, con la condición de que sea dado para ello aviso con seis meses de anticipación.

La ley de los acuerdos comerciales recíprocos tenía algunos caracteres distintivos y significativos que deben subrayarse.

Primero, durante el plazo de su vigencia, la nueva ley representa el traspaso completo del poder de establecer la escala de tarifas aduaneras al Presidente y su Departamento de Estado. Es decir, el Presidente, con el consejo y la ayuda de los varios departamentos del gobierno, puede proceder a establecer una política

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

arancelaria no sólo exenta de ingerencias partidistas, sino basada sobre un análisis científico de los hechos económicos.

Segundo, la política de los acuerdos recíprocos emplea una psicología muy superior a la del alto proteccionismo. Según la ley Smoot-Hawley el Presidente podía elevar los derechos aduaneros contra un país que nos tratase mal, pero no tenía autoridad para disminuir las tarifas en favor de un país que nos tratase bien. En cuanto a esto, la nueva política arancelaria es radicalmente opuesta al antiguo y arraigado sistema. Por medio de una oferta de concesiones y prescindiendo de todas las ventajas dudosas que ofrezca una política de regateo arancelario, confía el gobierno norteamericano en persuadir a otros países de que deben adoptar una política de conciliación semejante. Una política que tiene el propósito de aumentar el comercio en vez de desviarlo conduce más hacia las amistades internacionales y la oferta de ventajas que a la amenaza de tarifas de represalia.

Tercero, en la negociación de los convenios comerciales recíprocos insiste el gobierno norteamericano en que todas las concesiones hechas a otros países deben hacerse también a todas las demás naciones que gocen de la cláusula de nación más favorecida y que cultiven, produzcan o manufacturen el artículo motivo de la concesión. Más aún, todas las concesiones que los Estados Unidos otorguen a otro país se harán extensivas a las demás naciones con que se hayan concertado tratados de nación más favorecida. La única excepción a este tratamiento incondicional podemos encontrarlo en el acuerdo comercial con Cuba, en el que se incorporan una serie de concesiones mutuas que no han sido otorgadas a otros países. La razón reside en el tratamiento de preferencia que de modo exclusivo se han concedido mutuamente los dos países signatarios por espacio de muchos años.

El Secretario de Estado, Cordell Hull, ha puesto gran énfasis

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sobre este principio de generalizar las concesiones arancelarias. Vale la pena recoger aquí sus razones:

Las naciones que marchan a la vanguardia del comercio mundial se convencen cada día más de la inutilidad de una política que sólo ha de conseguir finalmente la destrucción definitiva del propio comercio. Muchos países continúan haciendo frente a la crisis económica con medidas restrictivas, pero sus miradas empiezan a converger hacia los acuerdos recíprocos y a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, porque son estos los principios que conducen más rápidamente al restablecimiento del comercio.

Cada pacto comercial que este gobierno concierta de acuerdo con el principio de nación más favorecida tiene un efecto acumulativo sobre la reducción de las trabas comerciales en todo el mundo. Nuestro programa, por consiguiente, debe ser considerado como un esfuerzo dirigido no sólo hacia la rehabilitación de nuestro comercio, sino también hacia el restablecimiento del intercambio mundial, restablecimiento indispensable para la prosperidad económica de los Estados Unidos. Nuestro programa es un esfuerzo encaminado a sustituir las armas de la guerra comercial por instrumentos que traerán la paz entre todas las naciones.

Es interesante notar que esta política concuerda con la proposición sobre política económica, comercial y arancelaria que se presentó en la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo y que fué adoptada en forma de una resolución que incluye la cláusula siguiente: "Los gobiernos adheridos declaran que el principio de la igualdad de tratamiento es, y debe seguir siendo, la base de toda política comercial aceptable".

Un cuarto carácter distintivo de la nueva ley es la anunciada intención de los Estados Unidos, para una reducción en los derechos arancelarios, de escoger los productos que vengan principalmente de los países con quienes se están negociando pactos comerciales. La Comisión de Aranceles estadounidense recomendó al Senado que "en los convenios bilaterales que se celebren con cualquier país las concesiones otorgadas por los Estados Unidos deberán

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

restringirse a los artículos de que ese país es nuestro principal abastecedor”.

En general, puede observarse en los acuerdos ya concluidos que la gran mayoría de los productos motivo de concesiones proceden de países contratantes.

El procedimiento para llevar a cabo las negociaciones requiere un cuidadoso estudio previo, el empleo de métodos científicos y el servicio leal de expertos y especialistas, libres de presión política alguna. Para efectuar esto, se estableció un organismo excelente: la Sección de Acuerdos Comerciales, que actúa bajo el Departamento de Estado, con la ayuda de otros varios comités interministeriales del gobierno. Más importante aún es la Comisión de Convenios Comerciales, que actúa bajo las órdenes de un Comité Ejecutivo encabezado por el Subsecretario de Estado. Esta Comisión tiene como encargos principales los de “disponer que se hagan los estudios económicos que considere necesarios en relación con el programa de reciprocidad, así como también los estudios relacionados con cada negociación en particular; dar su consejo con respecto a la selección de los países con que se ha de entrar en negociaciones, y, en general, coordinar el trabajo de las entidades gubernamentales interesadas”.

Realizaciones del Programa de Acuerdos Comerciales Recíprocos

El éxito que ha conseguido el gobierno norteamericano en la negociación de los acuerdos comerciales recíprocos es notable y ha logrado más extensión de la que pensábamos los economistas con anterioridad a la iniciación del programa. Durante los seis años aproximadamente de vigencia que lleva esta ley, se han realizado más de veinte pactos, abarcando el 60% del comercio extranjero de los Estados Unidos, y están en vía de negociación convenios

EL TRIMESTRE ECONOMICO

con Uruguay, Argentina y Chile. La influencia del programa sobre el comercio mundial efectivamente debía ser muy honda y últimamente de mucho alcance.

¿Qué ha sucedido con el comercio de los Estados Unidos durante los seis años de nueva política?

A juzgar por las estadísticas, hasta el principio de la segunda guerra mundial las cosas han marchado muy bien para el comercio de la nación. En el período transcurrido entre 1929 y 1933, el comercio de exportación estadounidense sufrió una reducción desde 5,241 millones de dólares a 1,675 millones, pero en 1938, a pesar del receso del comercio mundial de este año, la exportación subió a 3,094 millones de dólares —doblando casi la del año 1933—. Las cifras del comercio de importación vienen a expresarnos lo mismo. Entre 1929 y 1933, el país experimentó una merma en el valor de los artículos de importación desde 4,309 millones de dólares a 1,450 millones. Pero ya en el año desfavorable de 1938, las importaciones ascendieron a 1,961 millones de dólares, o sea una tercera parte más que las de 1933. Con excepción de algunos grupos de productores amparados por el alto proteccionismo nacional, el pueblo norteamericano está muy satisfecho con los resultados. Todo esto concuerda con la política del buen vecino, que mejora las relaciones con los países latino-americanos.

Por supuesto, no es la política arancelaria la única causa de este mejoramiento comercial, pero sí puede mantenerse que es una de sus causas más importantes. Si el economista recuerda que el país norteamericano normalmente exportaba un gran porcentaje de sus productos: algodón, trigo, arroz, tabaco, manteca, automóviles, máquinas de escribir y otros artículos manufacturados, y que muchas de las industrias estaban dispuestas de manera que producían más de lo que vendían, no le será difícil imaginar el reajuste que hubiera sido necesario hacer sobre la estructura eco-

POLITICA COMERCIAL DE EE. UU.

nómica del país si hubiera continuado permanentemente la reducción del comercio.

Otro índice de lo eficaz que es el programa de acuerdos comerciales recíprocos podría ser el de comparar el comercio entre Estados Unidos y los países con que ha concertado pactos, y el de los países con los que todavía no lo ha hecho. En los años 1937 y 1938, la exportación a países con los que teníamos pactos en vigor creció por término medio 47.9% sobre el de 1934-35, mientras que el comercio con los países con los que no se hubiera concertado pacto creció no más que 37.5% en el mismo período.

El resultado más significativo de la nueva política es su influjo favorable sobre las políticas comerciales de otros países y sobre los problemas de una economía continental. En contraposición a los conflictos económicos crecientes, a las enemistades y roces, y a las barreras cada vez más altas, que engendró nuestra política de antaño, obra esta política actual en un sentido de cooperación y entendimiento entre las naciones que traerá un comercio más libre y una mayor estabilidad.

Una política que se base sobre una confianza desmesurada en sí misma, no es válida ni para los individuos ni para las naciones. Tal política es una política retrógrada, no sólo para el país que la emplea, sino también para los demás países del mundo. Pero ya en los mismos Estados Unidos, a pesar de la sombra de guerra, puede divisarse un nuevo espíritu de internacionalismo. Es una señal llena de esperanzas. Consecuencia de esta nueva política es la existencia segura de una actitud actual abierta a la consideración de las ideas y los problemas económicos de otras naciones. El pueblo norteamericano se da cuenta de que no hay país industrial moderno que pueda ser económicamente independiente. ¡Ojalá el país persevere en la prosecución de esta nueva

EL TRIMESTRE ECONOMICO

política para que así se establezca la paz del mundo y la solidaridad continental sobre bases aún más sólidas!

Se dice que en las regiones nórdicas, después de la larga noche polar, la aurora es precedida por la llegada de cigüeñas. Luego llegan las golondrinas anunciadoras del día. Como observa el profesor Nitti, las golondrinas no han llegado todavía, pero aquí en las Américas ya han llegado las primeras cigüeñas.

Todos los economistas tienen la esperanza ferviente de que se está llegando al momento en que retorne la libertad económica.