

## LOS ESTADOS UNIDOS Y EL MERCADO COMUN

Cualquier consideración sobre este tema debería empezar con algo semejante al ejemplo clásico en favor de la libertad de comercio. Esto hemos hecho en nuestros trabajos de la Comisión para el Desarrollo Económico, con cierta complacencia, apoyada por el párrafo final de nuestra declaración de 1954 sobre el comercio, en la que se lee: «Siendo los Estados Unidos la mayor potencia económica del Mundo Libre tienen una responsabilidad especial en la liberalización del comercio, la responsabilidad de la dirección.»

Nuestra declaración más reciente sobre esta materia ni sostiene la necesidad del libre comercio, ni da por supuesto que nuestra dirección sea esencial para conseguirlo. Estamos ahora en una fase más avanzada: El argumento en favor del comercio libre no encuentra obstáculos y la iniciativa, en todo caso, ha pasado a otros por el momento.

Una información aparecida en el *New York Times* ponía de manifiesto hasta qué punto ha cambiado la actitud norteamericana. Al resumir las sesiones del Congreso dedicadas a los proyectos legislativos en torno a la expansión comercial, hacía notar el *Times* que los puntos más discutidos no son los que se refieren a *si* reduciremos aún más las tarifas aduaneras en las negociaciones con otros países, sino a en cuánto y en qué momento las reduciremos. Es evidente, por lo tanto, que nuestro punto de partida y nuestras metas en las negociaciones acerca del comercio y de las tarifas aduaneras son completamente distintas a las que manteníamos en otro tiempo. Conviene, pues, considerar qué podríamos conseguir en unas futuras negociaciones para liberalizar el comercio y cuáles serían nuestras pérdidas si fracasáramos.

El primer objetivo, caso de ser posible, es el de mejorar la situación de nuestra balanza de pagos. En este país se han sucedido generaciones enteras de gente culta que no han conocido el significado de la «balanza de pagos».

Para la mayor parte se trataba de una cosa que tenían otros países. Los más enterados lo relacionaban con la «escasez de dólares». Sólo hemos llegado a percatarnos de que tenemos un verdadero problema de balanza de pagos después de experimentar un déficit de 3.500 millones de dólares en 1958, otro ligeramente superior, de 3.800, en 1959 y 1960, y una pequeña mejora en 1961, con un déficit de 2.500 millones de dólares.

A este propósito se pasa por alto con frecuencia el hecho de que los dólares ganados por extranjeros no se emplean necesariamente en el país. Las relaciones de este problema con nuestra actividad comercial son evidentes; no estamos en condiciones de seguir siendo generosos por más tiempo. En nuestras futuras negociaciones sobre tarifas aduaneras debemos intentar mejorar la situación de nuestra balanza de pagos, aumentar más aún nuestro balance favorable en las exportaciones sobre las importaciones.

Como primera medida en este sentido, debemos intentar evitar, ante todo, la pérdida de mercados para los productos norteamericanos que podría resultar de la formación y ampliación del Mercado Común Europeo. Durante años hemos procurado llevar a cabo la unificación de Europa como un medio de preservar la paz y para robustecer al Occidente frente a la Unión Soviética. Esto constituye todavía un principio esencial de la política exterior de los Estados Unidos y es, al mismo tiempo, un problema fundamental de su política económica.

El Mercado Común se encuentra en trance de eliminar con rapidez las tarifas aduaneras interiores, que quedaron reducidas al 50 por 100 en julio, y tiende, al mismo tiempo, a fijar unos derechos aduaneros comunes para el exterior, para hacer frente a los productos procedentes de los Estados Unidos y de otros «terceros países». Otros pueblos de Europa que dependen en mayor grado que nosotros del comercio exterior serán incapaces de resistir las presiones para adherirse al Mercado. Es probable que de una u otra forma la Gran Bretaña y los demás países hasta ahora no asociados lleguen a unirse de una manera más o menos completa al Mercado Común antes de mucho tiempo. Si esto acontece, los Estados Unidos se encontrarán con un Mercado Común que, para 1970, dispondrá de una producción total igual a la nuestra. Al extenderse el área metropolitana del Mercado desde el Círculo Ártico hasta el Mediterráneo y prolongarse a través de los territorios asociados hasta el África tropical, Asia y Sudamérica, la variedad de sus productos competirá con casi todos los que se producen en el continente norte-

americano. Dispone, además, de un excedente de trabajo agrícola y ha adoptado una política agraria común que parece dirigida evidentemente a lograr la autosuficiencia.

No cabe duda de que si los Estados Unidos no cambian su política comercial y realizan negociaciones decididas sobre sus exportaciones agrícolas y de otros productos perderán parte de sus mercados actuales. Queda por ver si esta pérdida se cifrará en términos absolutos o si será meramente una pérdida de nuestra participación relativa. En la actual coyuntura, no es deseable ni siquiera la pérdida de una participación relativa, ya que necesitamos elevar nuestro índice de desarrollo.

Esto nos conduce a un segundo gran objetivo de una nueva política comercial: la necesidad de estimular el índice de crecimiento económico y del aumento de la productividad en los Estados Unidos. Ambas cosas pueden realizarse si evitamos los efectos discriminadores de la tarifa aduanera exterior del Mercado Común. El mercado interior de los países del Mercado Común aumenta en un 4,5 por 100 anual, mientras el aumento anual medio de los Estados Unidos es del 3 por 100. Norteamérica tiene algún excedente de capacidad productiva y padece, desde luego, de un exceso de paro y de empleo insuficiente. En el Mercado Común no se dan, en conjunto, estas circunstancias, sino que se adolece de lo contrario. Nunca se ha dado una situación más propicia para favorecer a ambas partes, ya que los déficits europeos corresponden, precisamente, a nuestras posibilidades. Si nuestras relaciones fomentan una intensificación del comercio, tanto Europa como nosotros estaremos en condiciones de incrementar nuestra productividad. Por otra parte, si no conseguimos franquear la barrera de las tarifas, nos encontraremos con una salida continua o acelerada de capital hacia el extranjero, seguiremos almacenando excedentes agrícolas y se agudizará el problema de conseguir un nivel elevado de trabajo. Europa, por su parte, si no reduce sus derechos aduaneros, levantará instalaciones industriales a un ritmo febril e incapaz de mantenerse por largo tiempo, conservará un sistema agrícola de poca eficacia y padecerá, probablemente, muchos de los problemas típicos de la inflación.

Otro tercer objetivo que hay que conseguir reduciendo las barreras comerciales con el Mercado Común y con los demás países industriales, es el de proporcionar mercados más favorables a los pueblos en trance de desarrollo. Esta meta debía ser común también a las demás naciones industriales.

Como hicimos constar anteriormente, el Mercado Común, en su fase de

desarrollo, dispondrá de los productos de sus territorios tropicales adheridos. El Tratado de Roma estipula que las antiguas colonias asociadas con Francia y Bélgica disfrutarán de franquicias comerciales en sus exportaciones al Mercado Común, cláusula que podrá ser renovada por medio de nuevas negociaciones. Este privilegio no se extiende a los productos similares procedentes de países no adheridos al Mercado Común. El café, cacao, plátanos y otros productos tropicales que procedan de zonas unidas antes o ahora a Inglaterra, Portugal o España, por ejemplo, o que procedan de Sudamérica, quedarán gravados con impuestos que no recaen sobre los mismos productos de los países asociados al Mercado Común. En los territorios asociados se conceden también ciertas ventajas a los productos de la antigua metrópoli. Por ello no es de extrañar que encontremos justificada la actitud de nuestro Gobierno al determinar en el reglamento de expansión comercial que se permita la libre entrada de productos tropicales siempre que pueda conseguirse la adecuada reciprocidad por parte del Mercado Común.

Como un objetivo final, hay que considerar la renovada necesidad de encontrar una política comercial que sirva para fortalecer la unión de la Europa occidental y Norteamérica en su esfuerzo continuo por neutralizar al bloque chino-soviético. El mantener en vigor la política comercial que se sigue actualmente a ambos lados del Atlántico puede conducir a tres resultados igualmente perjudiciales para seguir dirigiendo con éxito la guerra fría. Si no se remedia la actual división que existe entre el Mercado Común europeo y la E. F. T. A., la consecuencia será una Europa desunida. Por otra parte, si los principales países de la E. F. T. A. entran en el Mercado Común, la división se producirá entre Europa y América. Finalmente, si evitamos la ruptura entre Europa y los Estados Unidos por medio de alguna fórmula de unión económica atlántica o a través de un área de comercio libre, la prosperidad de los grandes países industriales de la comunidad atlántica se realizará a expensas de terceros, como el Japón o el nutrido grupo de países subdesarrollados del mundo. Cualquiera de estas posibilidades proporcionará puntos de apoyo a la labor del comunismo.

Frente a estas perspectivas y con las pérdidas cuantiosas que se derivarán si no las utilizamos adecuadamente, la única esperanza está en que la discusión no se centre en si debemos reducir las tarifas aduaneras, sino en cuánto y en cuándo habremos de reducirlas.

Si queremos conseguir las ventajas de unos lazos económicos más estrechos entre las naciones del Mundo Libre tenemos que aplicar las lecciones

que se derivan de las conversaciones sobre tarifas concluidas recientemente. En septiembre del año pasado pude lograr una idea adecuada de la situación al actuar como consejero de la delegación norteamericana enviada al G. A. T. T., de tal manera que en este punto puedo hablar con una convicción nacida no sólo del estudio, sino también de cierta experiencia. En las negociaciones de 1960-61 la oferta de reducción de tarifas propuesta por la Comunidad Económica Europea constaba únicamente de una breve declaración y de algunas páginas de notas aclaratorias. Era, en esencia, un ofrecimiento para reducir la tarifa común exterior en un 20 por 100 aplicable a todos los productos, con ciertas reservas. Este procedimiento se conoce con la denominación de *linear tariff cut*—reducción arancelaria lineal—y se aplica interiormente con gran éxito por los países del Mercado Común. Los Estados Unidos presentaron una lista de ofertas sobre artículos concretos que requerían el volumen de una enciclopedia para quedar descritos cumplidamente. Con nuestras concesiones arancelarias no estábamos en condiciones de aceptar, juntamente con todos nuestros socios del G. A. T. T., la oferta global de la C. E. E. Los Estados Unidos consiguieron sólo llegar a un acuerdo porque el Presidente estaba decidido a superar los puntos de fricción con unos 75 millones de dólares en transacciones comerciales y porque se consiguió retirar cierto número de ofertas de la C. E. E.

Si los Estados Unidos desean seriamente reducir la discriminación inherente a la tarifa aduanera común exterior del Mercado Común, deben mejorar, si no revolucionar, las atribuciones y los métodos con que cuentan sus delegados arancelarios.

Los delegados norteamericanos han de estar facultados para reducir las tarifas de una larga serie de productos con el fin de lograr concesiones por parte del Mercado Común y de otros países de especial interés para los Estados Unidos.

Debemos tener también atribuciones suficientes para suprimir de un modo efectivo las diferencias arancelarias en cuya eliminación estamos especialmente interesados. Esto significa que debemos estar dispuestos a negociar una reducción de hasta el 100 por 100 en nuestras tarifas a cambio de una reducción de hasta el 100 por 100 en un volumen comercial equivalente por parte del Mercado Común. Expresado de otra manera significa que debemos prepararnos para llegar hasta tarifas de cero en un sector comercial muy considerable a cambio de un trato semejante por parte de nuestros amigos de ultramar.

Como es sumamente improbable que el Mercado Común desee llegar hasta la desaparición total de los derechos aduaneros en muchas clases de productos, el dotar a nuestros delegados de tales atribuciones no significa que vayan a ser utilizadas de un modo muy amplio, ni creo yo que haya que llegar a la supresión de tarifas para eliminar las diferencias. Sólo en mercancías altamente standardizadas, hechas de acuerdo con ciertas especificaciones, tendría alguna significación una diferencia pequeña en el precio, que podía ser equivalente a los derechos aduaneros. En un vasto sector de productos industriales las tarifas aduaneras bajas pueden resultar tan anti-discriminatorias como la supresión total de las mismas. En mi opinión, una reducción de un 50 por 100, por término medio, llevada a cabo por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, y aplicada de acuerdo con una selección de productos, suprimiría la mayor parte de las diferencias. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el promedio de las tarifas no es elevado en ninguno de los dos lados; por término medio constituyen de un 10 a 15 por 100 sobre los artículos gravados.

Para lograr el método y la facultad de contratación que produzcan los resultados apetecidos—reducción hasta niveles razonables de las diferencias implícitas en el arancel común exterior—nos veremos obligados a abandonar o modificar la idea de que no podemos verificar reducciones arancelarias sobre productos de importación que puedan perjudicar a nuestros propios fabricantes. Nuestros amigos de Europa reconocieron esto con toda claridad en el Tratado de Roma, que establecía un fondo especial para hacer frente a los problemas de reajuste, mientras, por su parte, cada país lleva a cabo su programa particular.

En nuestro país hemos reconocido la necesidad de ayuda para conseguir un reajuste en el caso de zonas afectadas por una depresión y para la rehabilitación de trabajadores desplazados por la automatización o por otras causas. Estos mismos principios están incluidos en la legislación de la expansión comercial. Para los obreros está prevista la ampliación de los subsidios de paro, la oportunidad de rehabilitación y aún un fondo de reempleo; en favor de los negocios está establecida la asistencia técnica, empréstitos y exenciones tributarias, sobre todo una prolongación del período de retroceso y avance por las pérdidas.

Si tenemos en cuenta que nuestras importaciones ascienden solamente al 4 ó 5 por 100 de la producción total del país y que una gran parte de este pequeño porcentaje viene constituida por artículos que, o no se pro-

ducen en los Estados Unidos, o entran ya libres de derechos aduaneros; no es fácil alarmarse por el perjuicio que puedan causar las importaciones al trabajo norteamericano. Recientemente hicimos un estudio sobre más de cien zonas afectadas por la última recesión. Ni en una sola de ellas podía determinarse como causa principal la competencia ocasionada por las importaciones. Por ello, probablemente resulta excesivamente generosa la amplia ayuda para el reajuste prevista en la proyectada legislación de expansión comercial.

En vista de que el Congreso de los Estados Unidos ha concedido la ampliación de atribuciones solicitada para negociar en torno a las tarifas aduaneras, ¿qué es lo que ocurrirá con los países europeos que no están asociados al Mercado Común y con el Japón, que no parece tenga opción a unirse? En atención a estos pueblos pienso que debemos insistir en aplicar nosotros y los demás el principio razonablemente establecido de nación más favorecida. Cualquier liberación de mercados conseguida a través de las negociaciones entre el Mercado Común y los Estados Unidos debiera extenderse después al Japón y a los demás países.

En relación con lo expuesto se plantea el siguiente problema: ¿Qué garantía tendrán el Mercado Común y los Estados Unidos de obtener concesiones por parte de naciones como el Japón, mientras negocian con tanto interés? En las últimas conversaciones de Ginebra se puso de manifiesto con toda evidencia que los pequeños países permanecían meramente a la expectativa, esperando recoger las ventajas que se dedujeran de los convenios de Inglaterra y de los Estados Unidos con el Mercado Común, sin tener que aportar apenas nada por su parte.

¿Qué haremos si llevados por nuestro celo de franquear los obstáculos al Mercado Común nos encontramos inesperadamente inundados de mercancías procedentes de zonas en que la mano de obra está poco remunerada? Yo creo que ya que nos adentramos por un terreno en ciertos aspectos desconocido, debemos esperar que el acuerdo internacional sobre artículos textiles se aplique también a algunos otros artículos. Cuando el ritmo de absorción de las importaciones no pueda ser mantenido por una actividad razonable del mecanismo de reajuste, tendremos que acudir a la limitación de importaciones. Este problema habría de ser discutido con cada parte interesada—los demás importadores y el principal país exportador—y se aseguraría automáticamente una expansión comercial ordenada.

Si conseguimos las oportunas facultades para negociar concesiones aran-

arancelarias de importancia, ¿podemos esperar una mejora de la balanza de pagos norteamericana basada en el uso de tales facultades? ¿Podemos esperar a través del comercio un alivio de los insostenibles déficits que hemos estado padeciendo?

Existe cierta esperanza de mejora en nuestra balanza de pagos como consecuencia directa de unas futuras negociaciones sobre tarifas. La *primera* esperanza consiste en que nuestra misma inclinación a negociar nos permitirá obtener las máximas ventajas de las concesiones que conseguimos anteriormente. Ciertos países, entre los cuales se cuentan algunos de la Europa occidental, mantienen todavía restricciones cuantitativas contra las exportaciones de los Estados Unidos, especialmente contra las exportaciones de productos agrícolas. La supresión de tales restricciones mejorará nuestras posibilidades de exportación sin que ello nos exija nuevas concesiones arancelarias.

En *segundo* lugar, podemos dedicarnos intensamente a conseguir un contrato ventajoso, un contrato tal que nos permita ampliar las exportaciones en mayor grado que las importaciones. Nuestras posibilidades de alcanzar un convenio favorable serán mayores si estamos dispuestos a incrementar no sólo nuestras exportaciones, sino también las importaciones.

En *tercer* término, la mera existencia de barreras arancelarias en Europa actúa como un imán poderoso sobre las inversiones americanas. De un modo o de otro las compañías americanas llegarán a encontrar el acceso a uno de los mercados más ricos y en más rápido crecimiento del mundo. En la medida en que se reduzcan las diferencias de tarifas estaremos en condiciones de expedir más artículos desde los Estados Unidos sin vernos obligados a realizar inversiones al otro lado de la barrera arancelaria.

Con estas tres posibilidades, por lo tanto, y a través de mutuas reducciones de tarifas, podemos esperar una mejora en nuestra balanza de pagos. Sería indudablemente uno optimista si pensara que sólo con esto estaríamos en condiciones de eliminar el déficit de nuestra balanza de pagos.

El ambiente creado por una amplia negociación arancelaria proporcionaría una oportunidad excelente para intentar la liberalización de otras restricciones que afectan directamente a la balanza de pagos de los Estados Unidos. Esto incluiría por parte de nuestros amigos de Europa la concesión de un intercambio incrementado y de ventajas turísticas y la supresión de las

restricciones que mantienen en torno a las inversiones de sus ciudadanos en los Estados Unidos. Tal vez sea de mayor importancia todavía el hecho de que el sentido de comunidad y el aumento de la prosperidad europea puedan conducir a una redistribución esencial de las cargas militares y de cierto tipo de ayudas exteriores que constituyen en la actualidad una importante pérdida en dólares. Sería de desear, por lo tanto, que en las próximas negociaciones sobre tarifas se incluyeran también conversaciones acerca de todos estos puntos que de una manera tan importante se reflejan en nuestra balanza internacional.

En último término, el único medio de que estemos seguros de sanear nuestra balanza de pagos es mejorar nuestras condiciones para la competencia. Por otra parte, tendremos más probabilidades de mejorar nuestra capacidad de competición si adoptamos una actitud más activa respecto a los demás países.

En todo caso no hay razón alguna para suponer que la competencia exterior tenga menos eficacia que la interior para mantener a punto nuestros salarios y precios, nuestra técnica de ventas y la preparación de nuestros productos para el mercado. El peligro mayor para la unidad del Mundo Libre reside en la negativa de sus miembros a dejarse implicar en los millones de lazos voluntarios que se crean automáticamente en un sistema de comercio y de pagos abierto y sin restricciones.

ALFRED C. NEAL

Presidente de la Comisión para el Desarrollo  
Económico de los Estados Unidos