

EL NO INGRESO DE MÉXICO AL GATT

1. PLANTEAMIENTO.

La respuesta a los problemas de una sociedad no se puede dar con pronunciamientos simplistas en un sentido o en otro. El ingreso o no ingreso de México al Acuerdo General de Tarifas Arancelarias y Comercio tiene, en cualquiera de las opciones, aspectos positivos y negativos que es preciso ponderar detenidamente para llegar a un balance de costos y beneficios que se traduzca en una decisión racional, libre de emotividades y de etiquetados apriorísticos. A nivel nacional, la discusión se ha impregnado de estereotipos: quienes defienden el ingreso representan la corriente conservadora y quienes se oponen representan la vertiente progresista. Por encima de barnices ideológicos, conviene adentrarnos en un análisis técnico de las disposiciones del GATT, sus alcances y las incompatibilidades que existen respecto a las políticas mexicanas de desarrollo.

De cualquier manera, el autor desea expresar desde estas palabras iniciales que el presente estudio parte y concluye en una posición que es al mismo tiempo premisa y conclusión: la no conveniencia del ingreso de México al GATT. Sin embargo, se dedica una parte de estas reflexiones al listado de condiciones mínimas que se deberían cubrir necesariamente en caso de que México decidiera adherirse al Acuerdo.

El trabajo se divide en cuatro partes. La primera, denominada "El marco condicionante", en la que se hacen consideraciones sobre el entorno político y económico que influye en la insistente invitación a México para incorporarse a esta institución sui géneris. La segunda es llamada "Puntualizaciones específicas" y tiene por fin destacar las situaciones particulares de México que en opinión del autor hacen inconveniente la adhesión de este país al Acuerdo. La tercera parte se dedica a estudiar las incompatibilidades concretas que surgen de la política económica y de las leyes mexicanas respecto a las obligaciones que consigna el GATT y los Códigos de Conducta. La última parte, como se apuntaba arriba, se aboca a enunciar las bases mínimas de negociación que deberían salvaguardarse en el caso de un eventual ingreso al Acuerdo.

2. EL MARCO CONDICIONANTE

2.1. La década de los setenta ha sido escenario de importantes descabros para los Estados Unidos en sus estrategias políticas y económicas. La proyección mundial de la superpotencia se ha visto sujeta a repliegues forzados y ha experimentado una pérdida de valiosas piezas geopolíticas y geoeconómicas. Particular significado cobran los acontecimientos del Medio Oriente, donde se han producido desequilibrios que amenazan a

la influencia norteamericana en la zona: el golpe de Estado de 1978 en Afganistán, el replanteamiento de la política exterior de Pakistán, el conflicto entre Yemen del Norte y Yemen del Sur, y el desmoronamiento de la dinastía Pahlevi en Irán que ha dado lugar a la constitución de un gobierno antioccidental. Todos estos sucesos apuntan en dirección de un menoscabo de la influencia norteamericana y, contrariamente, aun cuando no de manera automática, en beneficio de la preponderancia soviética. El mayor temor de los Estados Unidos en esta efervescencia conflictiva es que se produzca una reacción en cadena que afecte a Arabia Saudita, que es uno de sus socios principales en la región y que es el principal país exportador de petróleo del mundo. Así pues, en el trasfondo de estos reacomodos políticos se encuentra el peligro de que el abastecimiento de petróleo sea suspendido o reducido a mediano plazo por circunstancias no del todo imprevisibles.

Igualmente, se encuentra la afectación al comercio exterior norteamericano. En la medida en que exista un alejamiento con aliados tradicionales, la exportación de productos se verá disminuida. Durante 1978 y como resultado de la crisis iraní, se suspendieron compras de equipo militar y de otros bienes e insumos por aproximadamente mil millones de dólares.

La amenaza que se cierne sobre las áreas de influencia tradicionales de los Estados Unidos se manifiesta en que la superpotencia, ante los replanteamientos estratégicos que se dan en el mundo, lo mismo que por derrotas ostensibles como la de Vietnam y por la competencia creciente de los demás bloques capitalistas, como el Mercado Común Europeo y Japón, pretenda evitar fisuras en su esfera inmediata de acción y busque la autosuficiencia fundamentalmente energética y, al mismo tiempo, un espacio económico ampliado para sus mercancías y servicios. La idea —en un principio etérea o exótica— de constituir un Mercado Común de la América del Norte que comprenda como eje motor a los Estados Unidos y que incluya a Canadá y a México como fuentes abastecedoras de petróleo y gas, materias primas y, en el caso de México, de mano de obra barata, cobra una vigencia peligrosa.

La adhesión de México al GATT, organismo que consagra, a pesar de maquillajes institucionales más bien declarativos, un modelo de desarrollo capitalista, se inserta en esta estrategia de mediano y largo plazos tendiente a fincar las bases estructurales de una integración fáctica e inclusive institucional, con los Estados Unidos. Merced a los principios y mecanismos operativos del GATT, se abriría por la vía multilateral el amplio camino, en realidad bilateral, para el establecimiento de esta zona económica continental.

El interés de los Estados Unidos para que México se sume a este proyecto capitalista se hace más evidente si se toma en cuenta que las divisas que obtendrá nuestro país por concepto de las ventas de petróleo, se pretenden recuperar por la vía de las exportaciones a nuestro país. El objetivo es de tal simplicidad que en ocasiones se quiere desconocer y se prefiere caer en la promesa de los mercados mundiales que aguardan anhelantes a los productos mexicanos.

Se persigue la demanda dinámica que tendrá México en diversos productos particularmente, los bienes de capital. En el caso de los demás países petroleros, sus importaciones provienen de diversos bloques, lo que propicia el derrame de recursos fuera de los Estados Unidos. En el caso de México, por la dependencia estructural de nuestro comercio exterior, las compras se concentrarían en los Estados Unidos y se incrementarían de manera significativa.

2.2. Existe una contracción evidente en el comercio internacional que contrasta con el auge que experimentó en la década de los sesenta, cuando creció a una tasa anual promedio del 9.0%. El informe del Banco de México de 1978 es especialmente ilustrativo en lo que a la aseveración anterior se refiere:

El lento crecimiento del comercio internacional observado en 1977 se mantuvo en 1978 y probablemente continúe en 1979, debido en buena parte al poco dinamismo de la demanda agregada en la mayoría de los países industriales. La expansión del comercio mundial en 1978 se estima en alrededor de un 5% en términos reales, tasa similar a la registrada en 1977 e inferior a la tasa anual promedio del 9.0% alcanzada en la década de los sesenta (Informe del Banco de México, 1978, p. 18).

Es indudable que el interés de que México participe en el GATT obedece a la idea de permear un mercado que promete a corto plazo una demanda acelerada, situación en extremo conveniente en un momento de contracción comercial internacional. Para los Estados Unidos el interés toma proporciones mayores, no únicamente por la contigüidad geográfica sino por la ventaja que le representa la paridad de la moneda mexicana respecto al dólar, que en los últimos años se ha devaluado sensiblemente en relación con las monedas duras y que, por razones lógicas de precios comparativos, empujará a México a efectuar sus adquisiciones en los Estados Unidos. En 1978 el dólar se depreció respecto al yen en un 29% y en relación al marco alemán en un 23% (Informe del Banco de México, 1978, p. 19).

Conectado con la misma línea de razonamientos se encuentra el déficit en la balanza de pagos de los países industriales que ofrece saldos negativos para los Estados Unidos. El déficit en cuenta corriente para este país pasó de 15 mil millones de dólares en 1977 a 18 mil millones de dólares. Por el contrario, el superávit de Alemania y Japón casi se duplicó en el año de 1978. Es obvio, entonces, que los Estados Unidos, con las ventajas antes subrayadas pretenderán dilatar su influencia económica en lo que antes fue un espacio periférico y ahora, con la bonanza financiera que se espera del petróleo, se le quiera dar el rango de socio dentro de una sociedad que claramente se establecería en condiciones de desigualdad.

2.3. Es necesario observar que el GATT no es una pieza aislada sino que es elemento de un conjunto de instituciones representativas de un modelo de desarrollo de alcances mundiales que surge y se ha ido ampliando y perfeccionando a partir de la Segunda Guerra Mundial. Son de sobra conocidos los datos del contexto histórico en el cual nace y que corresponde con la misma línea ideológica que anima la existencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

La correspondencia de intereses y desarrollos no se reduce a orígenes más o menos lejanos. Desde el punto de vista funcional, ambas instituciones se complementan y cada una es precondition y complemento de la otra. La liberalización del comercio exige de un marco liberal para las transacciones financieras. Aun cuando las relaciones entre las dos instituciones no son intensas, se aprecian mecanismos inter-institucionales de coordinación. Por ejemplo, existe un sistema de consulta a través del Comité sobre Restricciones de Balanza de Pagos del GATT. Asimismo, el Artículo XV del Acuerdo concede facultades al FMI para opinar sobre materias relacionadas con reservas monetarias, balanzas de pagos o arreglos cambiarios. De igual manera, el FMI brinda ayuda financiera a corto plazo a países que tienen dificultades de balanza de pagos y la otorga para evitar que se impongan barreras al comercio. La interdependencia es clara en cuanto que uno, el FMI, busca la liberación de pagos en transacciones corrientes y la eliminación de restricciones cambiarias, y que el otro, el GATT, persigue la liberalización del comercio.

Convendría, por lo tanto, asumir con plena responsabilidad las consecuencias de este análisis y clarificar los peligros que tiene para México esta vinculación funcional de los organismos en cuestión. A raíz de la crisis económica mexicana, que alcanzó su momento pico en 1976 con la "flotación" del peso, nuestro país se vio obligado a pactar con el FMI un conjunto de directrices de política económica tendientes a lograr la recuperación de la economía y que se tradujeron fundamentalmente en establecer un aumento moderado de los salarios, la restricción de la inversión pública, el manejo libre de los precios, etcétera.

Hoy, el ingreso al GATT cerraría peligrosamente el circuito de influencia de las instituciones financieras y comerciales mundiales del capitalismo, al ceder el Estado mexicano a estas instancias, facultades relativas a la conducción de su economía que deben manejarse en función del interés propio y de las necesidades nacionales y no ajustarse a modelos prefabricados que persiguen la libre circulación del capital y de las mercancías en función de los intereses de los países industriales. Una reflexión que es digna de comentarse, es la que advierte el peligro de la "privatización del Estado", objetivo perseguido por toda una estrategia transnacional que intenta debilitar los atributos soberanos tradicionales del Estado, que son todavía un freno o por lo menos un elemento desacelerante a la proyección mundial del supercapitalismo (Juan María Alponente, *Uno Más Uno*, 7 de abril).

El enlace funcional FMI-GATT debe apreciarse con seriedad analítica y no exagerarse con sentencias tremendistas. Aquí se enuncia y se trae a colación como un elemento de juicio dentro de la vasta problemática que se estudia. Estimo sospechoso que en el momento en que el Estado mexicano se encuentra en posibilidad de disponer de un flujo importante de divisas, con lo que podría a mediano plazo disminuir sus índices de endeudamiento externo y recuperar gradualmente sus facultades en la dirección de su política financiera y monetaria, se le presione para ubicarse en un sistema de comercio mundial que succionaría los ingresos provenientes de las ventas petroleras.

2.4. El GATT es un organismo donde los países industriales juegan un papel de preponderancia incontrastable. El entorno histórico en el cual surge se caracteriza por los intereses dominantes de los países capitalistas de la segunda posguerra. En 1948 son unos cuantos los países africanos y asiáticos independientes. Esta nota distintiva no ha variado sustancialmente. En la Carta de GATT hay una Parte IV que fue adicionada con motivo de los reclamos crecientes de los países en desarrollo y que se manifestaron en la I UNCTAD; sin embargo, esta parte tiene valor programativo o declarativo, que es tan sólo un punto de referencia para las negociaciones tanto multilaterales como bilaterales. En sentido inverso puede contemplarse la Parte II que contiene todo el régimen operativo al cual se sujetan los Estados y que es susceptible de reservas y negociaciones específicas de los Estados en virtud de sus legislaciones domésticas, pero que, a través de los Códigos de Conducta, se ha intentado hacer obligatoria. Así, los logros para el establecimiento de un régimen favorable a los países de menor desarrollo relativo son raquíticos y decepcionantes. El fin de las negociaciones de la Ronda Tokio ha sido sellado con protestas de los países en desarrollo y con un desencanto general.

Respecto al funcionamiento interno, las negociaciones bajo la Parte II del Acuerdo que prevén la aceptación de excepciones para las reglas generales de suministro, de subsidios, de consolidación de aranceles, etcétera, procede previo consentimiento de la o de las contrapartes o, en su caso, por la aprobación de la mayoría de los Estados miembros. Así, los Estados en sus transacciones comerciales se encuentran sujetos a estas limitaciones que adquieren al adherirse al Acuerdo. En caso de que acepte alguna excepción a un determinado Estado sobre las obligaciones contraídas, debe otorgar algún beneficio compensatorio, amén de que las medidas que se le autoricen deberán ser de carácter temporal.

Este régimen, de aplicarse en forma equitativa, podría ofrecer ventajas recíprocas; sin embargo, todo lo que es el sistema del GATT se encuentra condicionado por los intereses de los países industriales. Los Códigos de Conducta que se han venido negociando han sido propuestos en su articulado fundamental por los países desarrollados y atienden, obviamente, a sus intereses. Tal es la situación que ofrecen los Códigos de Valoración Aduanera, el de Subsidios e Impuestos Compensatorios y el de Compras Gubernamentales.

Como ejemplo de esta característica tenemos a la propia Ronda Tokio, que se inició en el año de 1973 y que fue promovida principalmente por los Estados Unidos para encontrar fórmulas que neutralizaran la alta y desquiciante competitividad de los productos de la CEE y de Japón.

A pesar de que los Estados en desarrollo han participado activamente en las negociaciones de algunas materias específicas, sus contribuciones reales son totalmente marginales. Una información de la Agencia Informativa IPS, del 15 de abril de 1979, difundió una opinión considerada general entre las delegaciones de los países en desarrollo, que calificó a la Ronda Tokio como la "Ronda Transnacional de Negociaciones Multilaterales." terales."

El dominio dentro del GATT de los intereses de los países industriales parte de los mecanismos prácticos de negociación. Las diferencias a resolver son las que se presentan entre los principales bloques comerciales. En la medida en que éstas se resuelven o se agudizan, se afecta en la misma dirección el trato con los países en desarrollo. Evidencia de esta situación han sido las negociaciones sobre productos agropecuarios, que revisten especial interés para los países en desarrollo, pero sobre los cuales no ha sido posible establecer un régimen favorable, debido, en primer lugar, a que el grueso de los intereses se ha concentrado en los productos industriales y, en segundo término, por las discrepancias severas entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos en razón de la política en extremo proteccionista del Mercado Común y por el interés norteamericano, como principal país exportador de alimentos, que anhela penetrar al marco ampliado de la comunidad.

México ha podido ya palpar estas severas limitaciones. En diciembre de 1978 México inició tratos preliminares de carácter bilateral para determinar nuestra oferta de productos y la contraoferta de otros países, a fin de establecer un sistema de concesiones para el caso del eventual ingreso de México al Acuerdo. Las pláticas se sostuvieron con Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Japón, Canadá, Suiza, Australia, Finlandia, Suecia, Noruega y Nueva Zelanda. En casi todos los casos se expresó que las negociaciones con México estarían sujetas a los arreglos finales entre los demás países industriales. De esta manera, la oferta se basa en un arreglo previo entre países desarrollados y, en segunda instancia, las bases alcanzadas se hacen extensivas a otros países, que no pueden esperar con grandes posibilidades algún beneficio adicional, toda vez que éste, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, se tendría que extender a los primeros países.

Además, y como consecuencia de las relaciones de fuerza y de la pluralidad de intereses que se manejan dentro del GATT, no se presenta un bloque monolítico entre los países en desarrollo para asumir posiciones conjuntas. Antes al contrario, es frecuente que los países en desarrollo busquen beneficios aislados que respondan a sus situaciones particulares. En el Código de Conducta de Subvenciones y Derechos Compensatorios, contra la tendencia de los países en desarrollo de no aceptar la eliminación gradual de subsidios a la exportación, Brasil adoptó una postura favorable, lo que ha sentado un precedente valioso a favor de los Estados Unidos en contra de México.

2.5. Por los elevados niveles de competencia que se han gestado entre los países desarrollados, se ha desatado una ola de proteccionismo mundial que es una de las razones básicas de la contracción del comercio mundial. Tal como se presentan las cosas, no es nada probable que esta corriente proteccionista se alivie en el futuro; por el contrario, tal tendencia habrá de incrementarse.

En una medida importante, el proteccionismo mundial marca un declive —por lo menos de carácter temporal— en el GATT, que intenta neutralizar estas prácticas o regularlas, pero que deja en vigor medidas que

utilizan los países industriales, como las cuotas, los requisitos fitosanitarios, el embalaje, el etiquetado, etcétera, que constituyen frenos para las exportaciones provenientes de los países en desarrollo.

3. PUNTUALIZACIONES ESPECÍFICAS

3.1. Uno de los argumentos que se manejan para que México se incorpore al sistema del GATT es que, al momento presente, son 84 los países miembros y que, dentro de ellos, se incluyen países socialistas como Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Yugoslavia. Conviene apuntar, para efectos de la reflexión vertebral de este estudio, que el sistema económico o el estadio de desarrollo semejante de otros Estados no es comparable con la vecindad geográfica de México con uno de los mercados más grandes de la historia, y con el agravante de la dependencia comercial ya existente que nos coloca como el cuarto cliente en los Estados Unidos. El hecho de que Cuba o Argentina, por citar ejemplos al azar, sean miembros del GATT, no constituye un argumento convincente para la eventual adhesión mexicana, en razón de que México ha fincado su modelo de desarrollo en forma defensiva ante los Estados Unidos, a través de un esquema económico de sustitución de importaciones y de que el desarrollo industrial de México no ha alcanzado niveles que le permitan competir en condiciones satisfactorias con una planta industrial que funciona a nivel mundial.

En cambio, sí es preciso advertir que de los países de la OPEP casi ninguno es miembro del GATT, lo que conduce a algunos planteamientos de interés. El Acuerdo es en la práctica el antimodelo de la OPEP, que a través de las políticas concertadas de sus miembros ha significado el más importante cuestionamiento a todo un sistema comercial internacional que funcionaba sobre la premisa de artículos primarios baratos y productos industriales de precio elevado. La OPEP ha permitido a sus miembros elevar considerablemente los precios y ha afectado las economías de los países industriales de Occidente. Vía el cartel petrolero ha sido posible llegar a lo que nunca ha sido una meta factible en el GATT: atender los intereses de los países productores de materias primas. De ahí que una maniobra evidente sea debilitar a la OPEP, sujetando a países petroleros no miembros a un sistema de transacciones comerciales que se ubica, según se decía, como un antimodelo. No es demasiado descabellado pensar que a mediano plazo se intente incluir al petróleo dentro del sistema de fracciones concesionadas del GATT y por medio del congelamiento de los aranceles y su reducción progresiva, se alcance el fin de combatir las elevaciones de precios del mismo.

Por otra parte, es menester considerar que los países de la OPEP son, casi en su totalidad, países monoexportadores. Su membresía en el GATT implicaría que no podrían beneficiarse de las fracciones concesionadas, simplemente porque carecen de una planta industrial y de una economía orientada hacia las exportaciones. La consecuencia real sería que abrirían sus mercados internos a las importaciones de los países industriales. Por ello, el mejor régimen para estos países ha sido el de realizar casuística-

mente sus adquisiciones en el exterior y aplicar un sistema de licencia previa a las importaciones.

3.2. No obstante los estímulos fiscales y el apoyo de organismos oficiales especializados como el IMCE, la diversificación de productos de exportación y de mercados, así como el aumento de las tasas de exportación, son reducidos. Las ventas al exterior de México en 1978 fueron de 5831.9 millones de dólares, cifra que representó un incremento de 1381.1 millones de dólares con respecto a 1977. Tal incremento, se origina en buena medida por la duplicación de las ventas de petróleo en 1978 que ascendieron a 791.222 millones.

Asimismo, la composición de nuestra tabla de productos de exportación del sector de industrias de transformación, revela un amplio conjunto de mercancías que tienen un mínimo de procesamiento y que se califican de manufacturas más bien por razones de orgullo de un país en despegue industrial: abulón en conserva, café tostado en grano, fresas congeladas adionadas de azúcar, piña en almíbar, preparados de legumbres, hortalizas y frutas, tequila, calzado, hilados de algodón, pieles y cueros, textiles, tejidos de algodón, hormonas naturales y sintéticas, mosaicos, instrumentos de música, juguetes, manteca de cacao, etcétera.

México no se encuentra en posibilidades de concurrir a los mercados mundiales en condiciones competitivas todavía: lo que sí puede hacer es beneficiarse de las fracciones concesionadas en el GATT e incrementar su corriente de importaciones. Y esta aseveración es particularmente significativa por que se supone que una de las ventajas de la adhesión al Acuerdo sería precisamente incrementar las ventas al exterior.

De conformidad con ciertas informaciones, en el pasado mes de diciembre, México inició negociaciones preliminares con un conjunto de países para considerar la probable oferta comercial de México y la contraoferta de otros países para el caso eventual del ingreso de México al GATT. Dos resultados, ambos decepcionantes resultaron de estas negociaciones bilaterales: se decidió esperar a que los países más avanzados finalizaran sus negociaciones entre sí a efecto de negociar posteriormente con México y, por otra parte, se consideró insuficiente la oferta mexicana, solicitándole que hiciera un esfuerzo respecto a la ampliación de productos que se pretendía incluir dentro del sistema de concesiones. Es obvio que en una primera fase de negociaciones un país no va a presentar todas las posibilidades que se encuentran en condiciones de ofrecer, pero, de cualquier manera es indicativo el testimonio de una capacidad de venta bastante raquítica.

3.3. Los apologistas del ingreso de México al GATT mencionan que a través del sistema de protección arancelaria y la eliminación de otros obstáculos al comercio, se podrá combatir la ineficiencia de la planta industrial mexicana que ha crecido distorsionada por el amparo de un proteccionismo industrial defensivo enfocado a la sustitución de importaciones. No es posible negar esta condición de ineficiencia que muestra el aparato industrial mexicano; antes al contrario, éste es uno de los problemas fundamentales que se deben vencer en la actual etapa de desarrollo. No obstante, la

liberalización del comercio interfronteras, cuando existen países con diferentes niveles de desenvolvimiento económico y con patrones de vida distintos, sujetaría a la planta industrial mexicana a una competencia desleal de la que saldría mal librada la mediana y pequeña industria mexicana, incapaz de competir con empresas que actúan a nivel de economía de escala, que aprovechan los recursos de la transnacionalidad, como el acaparamiento de recursos naturales y de otros insumos, el empleo de tecnología avanzada y de recursos de mercadotecnia y publicidad. Liberalizar el comercio en estas circunstancias conduciría a un sistema de libre competencia en el que, por razones elementales del juego económico, las empresas mayores, en este caso las extranjeras, aplastarían a las empresas con menores recursos. La organización macroeconómica dominará inevitablemente a las formaciones microeconómicas; de ahí el imperativo de que el Estado trace políticas de salvaguardia a las propias empresas y que ejerza sin limitaciones ni cortapisas su carácter de rector fundamental de los procesos económicos. Las disposiciones del GATT, no obstante la posibilidad de que sean aplicadas en forma restringida por la interposición de reservas, tienden a coartar la libertad del Estado en el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades dentro de la vida económica. De esta manera, en el escenario protagónico del GATT tienden a enfrentarse un capitalismo tradicional, que atiende a intereses de una economía concebida en términos del Estado nacional, y un capitalismo transnacional que requiere para su proyección abolir los obstáculos que impone la soberanía estatal. A través de un refinamiento de los mecanismos institucionales y del enjambre normativo, en extremo complejo, que defiende los intereses del capitalismo transnacional, se pretenden hacer vigentes los principios del liberalismo económico dentro de un entorno ampliado y transformado por la evolución histórica.

Crear en el estímulo de la competitividad por el camino de la liberación del comercio es perder de vista acontecimientos testimoniales en contra. Inglaterra, en el inicio de la década de los cincuenta, participaba con el 20.9% de las exportaciones de los países de la OECD, mientras que en 1974 su participación se había reducido drásticamente a un 8.8%. La membresía en el GATT no ha sido por sí misma estímulo a la corriente de exportaciones. Los Estados Unidos, a pesar de su formidable planta industrial, han sentido en forma severa la alta competitividad de los productos del Mercado Común Europeo y de Japón, al punto de que, en una de las más célebres medidas del período nixoniano, establecieron una sobretasa del 10% a las mercancías importadas. Seguramente es éste el caso más evidente de una difícil competitividad a través de la opción de la liberalización del comercio. Para nosotros, el falso argumento de la competitividad tendría el alto costo social del desempleo, hoy, el mayor problema que afronta el país en su vida comunitaria.

3.4. El comercio participa en el Producto Nacional Bruto de México en un 30%, contrariamente a la contribución del sector industrial que se reduce a un 11%. Tal desproporción es prueba clarísima de un desarrollo interno de escasa fuerza productiva. Uno de los objetivos prioritarios en cualquier proyecto de país es el de tomar en cuenta la necesidad imperiosa

de estimular el aparato industrial y no apoyar a un sistema comercial que tendería a reforzarse por medio de compras externas y cuya consecuencia terminal vendría a ser la mediatización del proceso industrial. Las divisas que se obtengan del petróleo deberán canalizarse a vigorizar la industrialización del país, básicamente en lo concerniente a bienes de interés popular y a bienes de capital, tomando en cuenta una visión de distribución geográfica equitativa. Orientar los recursos al comercio sería propiciar la creación de empleos en el exterior.

Por otra parte, la opción de los mercados internacionales para fortalecer la corriente exportadora mexicana puede provocar serias distorsiones en la producción interna. Efectivamente, la promesa de mayor remuneración en los mercados internacionales para ciertos productos, particularmente agropecuarios, ha propiciado en numerosas ocasiones y con carácter de gravedad la desatención de la demanda doméstica. No debe olvidarse que uno de los problemas medulares del país es la marginación de la mayor parte de la población a la que no se ha orientado la producción industrial. La distorsión que implicaría la proyección de la producción hacia afuera únicamente vendría a agudizar la ya preocupante situación del aparato productivo.

4. INCOMPATIBILIDADES NORMATIVAS Y DE POLÍTICA

4.1. El GATT se funda en el principio del trato no discriminatorio, apuntalando la vigencia de la igualdad de las partes. Tal principio, que a primera vista podría parecer la encarnación de la justicia, postula una situación fáctica de desigualdad, toda vez que no es posible tratar en las mismas condiciones a países que se encuentran en grados de desarrollo distintos.

En la Parte IV del GATT y en la Declaración de Tokio de 1973 se han incorporado principios para establecer un trato diferenciado a los países y no hacer exigible la reciprocidad en las negociaciones. Sin embargo, tales principios son declarativos, sin que exista fuerza vinculante. En la práctica han sido únicamente guías o pautas de referencia para los arreglos entre las partes; sin embargo, los resultados corresponden a todo el sistema distintivo del GATT. Las tendencias que han recogido los Códigos de Conducta, obedecen a los intereses de los países industriales o fueron negociados para solventar las diferencias entre los grandes bloques económicos, los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón.

4.2. El GATT pretende eliminar los obstáculos al comercio y permitir preferentemente como vía de protección al comercio el sistema de aranceles. Es sabido que el desarrollo industrial se ha fincado en políticas defensivas frente a los Estados Unidos, fundamentalmente para propiciar el crecimiento del sector por medio de la sustitución de importaciones lo que ha conducido al manejo de permisos previos de importación, el cierre del mercado interno y una amplia gama de políticas. Ninguno de los críticos del ingreso al GATT ha desconocido el efecto negativo de estas políticas, que se han resuelto en un rendimiento ineficiente de la planta industrial, gravitando a su vez en perjuicio de los consumidores. Uno de los argumentos

para el ingreso al GATT ha sido precisamente la necesidad de dismantlar este proyecto de desarrollo que ha permitido a los industriales amurallarse en un régimen en extremo favorable. No obstante, como también se ha apuntado en otras partes del estudio, la eliminación de este proteccionismo debe proceder por otras vías diferentes a la liberalización del comercio.

Es cierto que México, por decisión unilateral, ha iniciado el proceso de suprimir gradualmente las licencias de importación, con el fin, precisamente, de eliminar el proteccionismo nocivo; pero debe advertirse que esta supresión de licencias se ha dirigido en la práctica a artículos que no tienen demasiada importancia dentro de la tabla de importaciones y que son de escaso impacto en el desarrollo nacional. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la eliminación de licencias está sujeta a decisiones casuísticas que pueden ser objeto de rectificación de conformidad con el interés nacional o de ciertas condiciones económicas imperantes en un momento dado. El sistema del GATT obliga a consolidar las decisiones adoptadas y, aun cuando se admite la posibilidad de excepciones por causa de fuerza mayor, la regla general es el carácter irreversible de las medidas negociadas.

Por otra parte, es menester no perder de vista que como resultado de la contracción del comercio mundial se ha extendido una ola de proteccionismo que amenaza seriamente a las transacciones comerciales, en contra, inclusive, del espíritu y de las metas del GATT. En estas circunstancias no parece procedente continuar con las políticas unilaterales de eliminación de la licencia previa ni sumarnos a un sistema de negociación internacional que tiende a imponer una camisa de fuerza en esta materia, al mismo tiempo que en la realidad se recrudece el proteccionismo comercial.

4.3. El GATT, como antes se ha apuntado, consagra un aparente sistema de justicia al apuntalar los principios de la igualdad entre las partes, del trato recíproco y de la no discriminación. También ha quedado asentada la conclusión de que no es posible conceder un tratamiento igual a Estados que atraviesan por estadios evidentemente distintos de desarrollo económico. En este sentido el Acuerdo confiere un trato no discriminatorio en el ámbito fiscal para productos de la misma naturaleza cuando procedan del extranjero. Obviamente, tal reglamentación persigue facilitar el flujo comercial e impedir mecanismos de competencia desleal que puedan establecer los Estados a favor de sus propias industrias. Para México el presente régimen afectaría a ramas muy importantes de la economía nacional como la automotriz.

4.4. Una de las reglas primarias del sistema es la consolidación de la oferta en lo tocante a aranceles y al volumen de compras y ventas. Uno de los argumentos que se manejan a favor del ingreso es que México quedaría sujeto a una estabilidad comercial, libre de las variaciones de compra de sus productos que pueden ser utilizadas como un elemento de presión. No cabe duda de que el argumento es válido, si se toma en cuenta que una de las dificultades más frecuentes con los Estados Unidos es precisamente la alteración unilateral por nuestro vecino del norte de las adquisiciones de productos nacionales. De hecho, una de las visibles presiones que ya han empezado a emplear los norteamericanos es la reducción de las compras y la

eliminación de artículos mexicanos de su sistema general de preferencias. Han puntualizado que la consolidación de compras y ventas entre los dos países sólo procederá por medio de los mecanismos multilaterales del GATT. No obstante, la consolidación opera en dos direcciones y comprometería a México, que se encontraría obligado a mantener los aranceles y a no variar los volúmenes de venta. Existe una amplia variedad de productos, principalmente agropecuarios, que se destinan al mercado norteamericano sin que se encuentre cubierto de manera satisfactoria el mercado doméstico. Esta situación puede experimentar en ciertos momentos peligrosas agudizaciones, que requerirían las limitaciones de las ventas e, incluso, la reorientación de la producción hacia el consumo interno. La aceptación de obligaciones convencionales respecto a la consolidación ataría al Estado en función de intereses internacionales y, aun cuando retuviera la opción de imponer excepciones, éstas deben ser aceptadas por la contraparte afectada, deben ser justificadas y aplicadas por un determinado tiempo.

Más grave aún parece el peligro que se cierne a corto plazo en el renglón de los energéticos. Es probable que de ingresar México al GATT no se le exija concesionar el petróleo, pero es seguro que uno de los objetivos a mediano plazo, como contrapartida estratégica a las maniobras de la OPEP, será asegurar el abastecimiento de petróleo para las plantas industriales de occidente. De esta manera, la consolidación del volumen de venta de petróleo en el hipotético, pero no lejano caso de que sea concesionado, garantizaría los intereses foráneos y no las prioridades nacionales que pueden ser en extremo variables si tenemos en cuenta que la disponibilidad de este recurso, en una etapa de adecuación económica, requerirá ajustes periódicos. Los Estados Unidos tienen fresca la experiencia de Irán, donde por motivos de sacudimientos revolucionarios, se han disminuido las ventas de petróleo a los países industriales de occidente. Se trata, pues, de encontrar mecanismos que aseguren el abastecimiento de petróleo, libre de riesgos y como defensa a las alteraciones unilaterales de los países petroleros de la OPEP.

4.5. El Código de Subvenciones y Derechos Compensatorios alcanzó algunas directrices básicas dentro de las Negociaciones Comerciales Multilaterales. Independientemente de que México acatara esos lineamientos o de que éstos dentro del GATT gozaran de consenso pleno, son un punto referencial para las negociaciones.

El Código pretende facilitar las transacciones comerciales entre los países miembros, a través de la eliminación de subsidios estatales a las empresas dedicadas a actividades exportadoras. Aun cuando un amplio conjunto de estímulos son permitidos, en virtud de que los que se prohíben son los indirectos, algunos parecen ser incompatibles con las directrices básicas que contiene el Código. En efecto, los créditos de FOMEX se opondrían al sistema y otras disposiciones, como el Decreto de 29 de diciembre de 1978 que estableció precios diferenciales de electricidad, gas y petróleo para ciertos ramos industriales como la petroquímica secundaria, serían incompatibles. Esta conclusión es preocupante si advertimos que México con el

correr de los años ochenta estará en condiciones de emerger como una potencia exportadora de productos petroquímicos.

Así, resulta que por un lado se invita a México a concurrir a los prometedores mercados mundiales y, por el otro, se le sujetará a una limitación de sus estímulos directos a favor de las exportaciones.

Igualmente, vale la pena mencionar que los derechos compensatorios son una de las amenazas que manejan los Estados Unidos contra los artículos mexicanos que en ciertos ramos como el textil han ido ganando competitividad. Los Estados Unidos han ofrecido aplicar los derechos compensatorios dentro de los supuestos del GATT que prevén la prueba del daño, si decidimos unirnos al sistema del Acuerdo.

4.6. Los lineamientos sobre los que ha existido consenso en el GATT en lo que respecta al Código de Valoración Aduanera, se alejan del sistema legal mexicano representado por la nueva Ley de Valoración Aduanera publicada el 27 de diciembre de 1978 y que entrará en vigor el 1° de Julio de 1979. El sistema del GATT contempla como definición de la base gravable el valor de transacción de las mercancías a importar mientras que el ordenamiento mexicano atiende al valor normal de las mercancías. Por añadidura, la ley mexicana establece la posibilidad de fijar precios oficiales, cosa que contraría totalmente al sistema previsto en el GATT.

Debe advertirse que el Código de Valoración Aduanera requiere de una infraestructura técnica y administrativa demasiado compleja que los países en desarrollo no pueden montar por lo menos en un lapso reducido.

Una conclusión elemental por lo que a México respecta es que la nueva ley se ha nutrido de la experiencia propia y que sus efectos no pueden evaluarse cuando está por iniciarse su aplicación; sin embargo, al entrar al sistema del GATT sería preciso iniciar el proceso de adecuación.

4.7. El Código de Compras del Sector Público, como los anteriores Códigos, persigue la finalidad de activar el comercio mundial. Un supuesto que incluye este ordenamiento es que, a partir de un determinado monto de compras que tengan que hacer los gobiernos o sus empresas, es obligatorio abrir un concurso en el que puedan participar las empresas tanto nacionales como extranjeras y decidir por la mejor oferta. A México, en el momento en que dispondrá de grandes divisas y que requerirá efectuar compras considerables de bienes de capital, no le conviene aceptar un sistema que le obligue a derramar los recursos en el exterior, sino, al contrario, estimular el surgimiento y crecimiento de industrias en este renglón, a través de compras preferenciales. Es obvio que tenemos la alternativa histórica de sentar una plataforma industrial y no dispersar las divisas en una sangría por importaciones.

5. BASES MÍNIMAS DE NEGOCIACIÓN

5.1. En el cuarto apartado del presente estudio se analiza la posibilidad de un ingreso forzado al GATT. Para el autor, únicamente tendría sentido el ingreso al Acuerdo en caso de que las presiones manejadas por los Estados Unidos condujeran a aceptar la "invitación" a la adhesión. Fuera de esta posibilidad, las inconveniencias se plantean de mayor grado y sería

preferible mantener al país, como hasta ahora, fuera del sistema. La situación económica de México no parece haberse transformado sustancialmente de 1947 y 1948, cuando se negó a ingresar en su origen histórico, y de 1964, cuando se le formuló la invitación con motivo de la Ronda Kennedy, también rechazada por incompatibilidades de política.

No obstante, y tomando en consideración la flexibilidad del GATT en el que todo parece —por lo menos en principio— objeto de negociación, sería conveniente trazar un mínimo de condiciones para dejar a salvo áreas muy sensibles de la actividad económica que podrían ser impactadas severamente si no se tiene la cautela técnica de obtener regímenes especiales en ciertas materias.

5.2. En primera instancia, posponer el ingreso al GATT o sumarse al acuerdo en calidad de observador o en una membresía condicionada, para iniciar las negociaciones en un período posterior. La cerrada oposición que se ha manifestado en México y que ha aglutinado al sector obrero y empresarial en una rara comunión de intereses, respaldada por académicos, editorialistas e inclusive un ala importante del gobierno, justificaría por el momento esta petición de México al GATT.

En caso de que no se aceptara la calidad de observador o la membresía condicionada, podría someterse el trámite de ingreso a un proceso más o menos largo de adecuación y ajustes. En ciertos campos como las subvenciones, los derechos compensatorios y la valoración aduanera, México ya ha advertido que su acoplamiento normativo y de políticas exigiría cuando menos cinco años. Se tiene, por otro lado, el ejemplo de Argentina, cuya incorporación definitiva se extendió por un lapso de aproximadamente siete años.

5.3. México ha pugnado dentro de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, a las que fue invitado a participar al iniciarse la Ronda Tokio, por que no se aplique de manera estricta el principio de la igualdad y de la reciprocidad entre las partes. Tal solución estaría en consonancia con la Parte IV del Acuerdo y con la Declaración de Tokio de 1973, que señalaron un conjunto de principios guías para las negociaciones con los países en desarrollo. Correspondería a México hacer vigentes estas declaraciones programáticas para ciertos renglones de su actividad económica, como la industria automotriz, por citar un ejemplo de particular importancia.

5.4. Toda vez que México carece de capacidad exportadora y de que la economía orientada en los últimos años hacia la sustitución de importaciones exige de una redefinición hacia afuera, con el apoyo de estímulos estatales a la exportación, se requiere detectar con nitidez las diversas políticas y medidas de subvención disponibles, establecidas para fomentar el desarrollo de ramos industriales y de regiones para evitar que los lineamientos del GATT obliguen a su desmantelamiento.

5.5. Aplicación del sistema mexicano de valoración aduanera que ha surgido de conformidad con la experiencia local y que permite como un recurso muy importante el empleo de precios oficiales.

5.6. Necesidad de que el Estado mexicano asegure en lo referente a compras del sector público la libre decisión de efectuar sus compras en

cualquier sitio, preferiblemente en territorio nacional, sin que se aplique esa dañina noción de igualdad entre nacionales y extranjeros.

5.7. Garantía de que México podrá seguir utilizando su régimen de licencias previas a la importación con la flexibilidad suficiente como para determinar sin cortapisas y limitaciones institucionales la conveniencia o inconveniencia de otorgarlas de acuerdo a los casos concretos o con los requerimientos que marque el interés económico del país.

En este mismo orden de ideas, garantía de que México podrá aplicar con flexibilidad las obligaciones de consolidación de los aranceles y volúmenes de compraventa, sin que se exija reciprocidad. Las condiciones de México como país en desarrollo demandan un trato diferenciado. Sólo en estas circunstancias podría pensarse en una adhesión al Acuerdo.

6. CONCLUSIONES

Contemplo el interés persistente de los Estados Unidos respecto al ingreso al GATT en el contexto de los descalabros políticos y estratégicos que ha vivido este país en los últimos años dentro de la escena mundial. Es previsible que en los próximos años se aceleren los acomodos geopolíticos, por lo que los Estados Unidos se vean obligados a cerrar su zona de influencia natural. Se une a este elemento el problema del petróleo, cuya irregularidad de suministro y la alta dependencia de la planta industrial norteamericana requiere de un abastecimiento seguro. A mediano plazo se presenta el peligro de que las presiones, hoy fuertes, para que México ingrese al GATT, se redoblen para que el petróleo se concesione y los volúmenes de venta se consoliden, con lo que además se limitaría uno de los elementos de negociación que el país tendría frente a los Estados Unidos, al poder manejar estratégicamente los volúmenes de venta. Tal parece que la mira del GATT es obligar a los ratones a que se corten las uñas.

Por otra parte, se contempla que se pretende alejar a México lo más posible de la OPEP, que viene a ser el contramodelo de intereses del GATT, para que este organismo presente un bloque estratégico a mediano plazo frente al cartel petrolero. México sería el único país petrolero en desarrollo importante dentro del Acuerdo, que vendría a sumarse a las otras dos regiones productoras de petróleo importantes ya dentro del sistema: Alaska y el Mar del Norte.

Todo indica que es el petróleo el vehículo condicionante del interés para que México se sume al Acuerdo. No sobra la insistencia de que las divisas que captará México se pretenden recuperar a través de la venta de otros artículos.

Conviene destacar en esta síntesis de conclusiones que no es conveniente que México se incorpore a un Acuerdo que está dominado por los intereses de los países industriales y en el que sólo de manera marginal, y como reflejo, se atienden los intereses de los países de menor desarrollo. Se ha insistido en la exposición que los retoques al Acuerdo han sido declarativos y que en la práctica no han establecido obligaciones jurídicas que favorezcan realmente a los países en desarrollo. Al contrario, los Códigos de Conducta que pretenden dar obligatoriedad a los principios contenidos en la Parte II

han recogido los patrones de interés de los países industriales. Es inconveniente que México decida participar en un club industrial donde por añadidura se presentan fracturadas, por la pluralidad de intereses, las posiciones de países en un nivel semejante de desarrollo.

Se aprecia una estrategia mundial que persigue la privatización del Estado. El GATT no aparece ni funciona como un ente aislado, sino que corresponde a un circuito de instituciones internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que ya han logrado introducir en la conducción de la economía mexicana ciertas directrices que no son compatibles con las ingentes necesidades del país.

Ciertamente México se encuentra inmerso en el acontecer internacional, y su desarrollo económico se encuentra peligrosamente conectado con el de los Estados Unidos. Sin embargo, la disponibilidad de divisas y el valor estratégico del petróleo deben conducir a un juego propio, difícil en principio y en su proyección de futuro, pero opción única de independencia. En la polémica del GATT estamos decidiendo qué tipo de país queremos: si una formación social "moderna" por las expectativas de consumo de las élites económicas, o un país que se reconcilie consigo mismo y decida en un acto de congruencia histórica volver al fin prioritario, insustituible en esencia, de mejorar las condiciones de vida de las mayorías nacionales.

Verdad es que México se encuentra dentro de un modelo capitalista, tanto en su sistema interno de economía mixta como en sus principales relaciones internacionales. Empero, esta condicionante no debe dar pie para una vinculación más profunda con los Estados Unidos, que ejercen ya sobre México una peligrosa influencia por el mero peso del desnivel económico. La decisión debería ser el fortalecimiento de la autonomía a través de la superación de los desequilibrios regionales, sectoriales y sociales.

RICARDO MÉNDEZ SILVA