



La política comercial internacional

La Carta de Comercio y Empleo

Discurso pronunciado como presidente de la delegación colombiana en la Sesión Plenaria de la Conferencia Mundial de Comercio y Empleo. La Habana, 26 de noviembre de 1947

Señor presidente, señores delegados:

Es grato para la delegación colombiana expresar en esta Asamblea, a nombre de su gobierno, el sincero espíritu de cooperación con que llega a las deliberaciones de la Conferencia Mundial de Comercio y Empleo. Una ininterrumpida tradición nos liga a todos los esfuerzos que se hagan dotar a la comunidad de las naciones de normas jurídicas que den vigencia práctica a los principios de solidaridad internacional, adopten sistemas pacíficos y ordenados para resolver las diferencias que entre ellas puedan surgir y combinen las actividades de todas en un común esfuerzo por la paz y la prosperidad. A esa tradición responde nuestra presencia aquí, y a ella ceñiremos invariablemente nuestra conducta.

Quiero comenzar rindiendo un tributo de admiración a los miembros de la Comisión Preparatoria que, primero en Londres, y más tarde en Nueva York y en Ginebra, prepararon los informes y el proyecto que sirven de base a los trabajos de la Conferencia. Nadie puede desconocer el inmenso esfuerzo técnico por ellos cumplido y el no menos grande que sin duda ha significado la labor de aproximar los opuestos puntos de vista y de conciliar los intereses divergentes. Considera en su conjunto, el proyecto de carta constituye un documento de inmensa importancia, superior en su concepción y en su alcance a todo lo hasta ahora hecho en el campo de las relaciones económicas internacionales. Quienes intervinieron en su redacción merecen con creces el aplauso y la gratitud de todos nosotros.

Colombia acometió el estudio del proyecto de Carta con un ánimo constructivo y no desea contribuir a socavar ninguna de sus bases fundamentales. Las críticas y observaciones que aquí habremos de formular se inspiran invariablemente en el



deseo de que se consignen en forma aún más clara y precisa ciertas medidas que defiendan en la práctica el verdadero espíritu de ese instrumento. No creemos, naturalmente, que puntos de vista sobre materias relativamente secundarias deban sostenerse hasta el extremo de comprometer el indispensable logro de un general entendimiento. Pero hay cuestiones de trascendencia vital que no podríamos abandonar de la misma manera y que tendremos que defender con invariable firmeza, para que nuestros pueblos no puedan llegar jamás a afirmar con justicia que sacrificamos llevados por una excesiva transigencia, sus primordiales intereses.

Dificultades para la liberación del comercio

Ciertamente podría controvertirse, y de hecho se ha controvertido, si resulta oportuno adoptar, en estos momentos en que la economía del mundo pasa por un periodo de profunda desorganización, normas como las que la Carta consigna en alguna de sus partes. Es indudable que la experiencia que nos ha tocado vivir desde que, en julio de 1944, se elaboraron los acuerdos monetarios y financieros de Bretton Woods, nos enseña que se ha procedido quizá con un excesivo optimismo en el planeamiento de la organización económica internacional; que las dificultades previstas para un periodo de transición han resultado superiores a lo que se pensó en un principio; y que un retorno a la libertad en las relaciones económicas internacionales no solamente no es fácil, sino que de ser impuesto con precipitud puede acarrear graves perjuicios y dificultar aún más el resurgimiento de muchas naciones. Ese panorama de dificultades que en 1944 creíamos que no tendría agudas características sino para las naciones europeas y asiáticas afectadas directamente por la Guerra, se ha hecho más general en el transcurso de los últimos tiempos. Las naciones de la América Latina, por ejemplo, disponían en ese entonces de las reservas monetarias y habían abandonado casi por entero sus controles sobre la importación y los cambios.

En pocos meses esa favorable posición se ha modificado totalmente y, uno tras otro, los países latinoamericanos nos estamos viendo obligados a adoptar un régimen de mayores restricciones. La misma directiva del Fondo Monetario



Internacional ha tenido que reconocer implícitamente que las normas del Pacto de Bretton Woods no pueden aplicarse con excesiva rigidez, y que el periodo de transición bien puede tener que llegar a ser mucho más largo de lo que se había imaginado. Si estas circunstancias no pueden ser suficientes para inhibirnos de adoptar las normas que se consideren más adecuadas para regular con carácter permanente el movimiento de una economía mundial en expansión, sí deben por lo menos servirnos para moderar, con severo realismo, el generoso impulso de quienes puedan imaginar que la libertad en las relaciones económicas internacionales está al alcance de la mano. Al fin y al cabo, las realidades son superiores a todas las teorías, y si se demuestra, como puede fácilmente demostrarse, que en lo hecho hasta ahora no ha triunfado plenamente el sentido de la previsión, bien tenemos derecho a aplicar un severo espíritu crítico a las reglas que en el proyecto de carta se proponen.

Otra experiencia fundamental que nos han ofrecido los últimos diez años es la de que para conseguir el deseado retorno a la prosperidad no basta dictar normas que regulen las actividades de las naciones participantes y pongan límites a su libertad de acción. Si las economías nacionales se hallan desorganizadas, si no cuentan con suficientes recursos para reconstruirse o desarrollarse, es inútil esperar que las palabras de las recomendaciones y de los pactos produzcan, como por milagro, el resurgimiento y la abundancia. Ciertos sistemas son buenos cuando funcionan para una economía fundamentalmente sana y pueden contribuir a facilitar el normal desenvolvimiento de esa economía; pero no debemos caer en la extraña ilusión de atribuirles la facultad de cambiar las condiciones de la economía del mundo por la sola virtud de su consagración contractual. Los métodos restrictivos a que las naciones acuden no se adoptan ciertamente por capricho, sino por el imperio de la necesidad. Si la necesidad desaparece, desaparecerán las restricciones; si subsisten, las restricciones tendrán que ser mantenidas, y ninguna organización internacional podría forzar su eliminación. Si es evidente que la rebaja en las tarifas arancelarias por parte de países como los Estados Unidos, al abrir más amplios mercados para los productos de otras naciones, cumplirá un espléndido resultado de expansión, no puede afirmarse lo mismo en el caso de naciones que confrontan ya hoy tremendos desequilibrios en sus balanzas de



pagos. Las normas de libertad solo tienen, pues, un efecto estimulante cuando se parte de ciertos supuestos básicos, y las teorías económicas en que la Carta se funda, al aceptar la posibilidad de que la libertad del comercio pueda en ocasiones hallarse en contradicción con la política fundamental del pleno empleo en relación con un determinado país, no hacen sino aceptar la lógica irrefutable de los hechos.

De ahí que revista tanta importancia el cumplimiento que haya de darse al capítulo III del proyecto de la carta, y principalmente al párrafo 1o del artículo 10. La cooperación para promover el desarrollo industrial y, en general, el desarrollo económico, lo mismo que la reconstrucción, tiene que adquirir caracteres de efectividad si se quiere que los restantes artículos del proyecto puedan llegar a tener pronta vigencia. E infortunadamente, es notorio el contraste entre la vaguedad declamatoria con que se enuncian esos compromisos de cooperación y la energía de los procedimientos coactivos que restringen la libertad de acción de los participantes para defender sus propias economías o estimular el progreso de las mismas. Si hubiéramos de atenernos al simple texto de la Carta, tal como está ahora redactado, el indicado contraste bastaría por sí solo para que pudiéramos tildar de imperfecta, y aun de inequitativa, la organización que se propone.

Proteccionismo en los países subdesarrollados

El reconocimiento consignado en el artículo 13 de que una especial ayuda gubernamental en forma de medidas protectoras puede ser necesaria para el desarrollo o reconstrucción de determinadas ramas de la industria o la agricultura, es la simple aceptación de un hecho que nadie sería osado a negar. No peca por exceso este tributo que se rinde a la realidad, y esperamos que la Conferencia pueda darle en el texto de la Carta más positivas consagraciones. La delegación colombiana habrá de presentar reformas concretas sobre esta materia, que serán llevadas en hora oportuna a las respectivas comisiones. Pero no sobra llamar desde ahora a otro contraste no menos significativo que aquel que hemos señalado antes: en el capítulo IV se pacta la eliminación progresiva de las restricciones; es un compromiso que los participantes adquieren de una vez, formalmente. En cambio, la implantación de medidas de protección o el mantenimiento temporal de las



mismas se hallan sujetos a la autorización de la organización, es decir, que sobre ellos va a decidir una autoridad internacional en la cual cada Estado deposita una parte de su soberanía. Esto hace indispensable y urgente la adopción de normas que reafirmen de manera más positiva el derecho de las naciones participantes a proteger su agricultura y su industria cuando medien determinadas circunstancias que indiquen la necesidad de tal protección.

Es precisamente alrededor de este tema que se plantea el más grave de los interrogantes que se desprenden del estudio del proyecto de carta. Prácticamente, son unas mismas las normas y las excepciones que habrán de aplicarse a todos los países participantes. Ninguna distinción se establece entre aquellos que han alcanzado ya los más altos grados de desarrollo económico y que gozan de elevados niveles de vida y aquellos otros que se encuentran retardados en el aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos y cuyos pueblos, en considerable proporción, carecen de las más elementales condiciones de bienestar. A la tremenda desigualdad de condiciones se le da una igualdad de tratamiento, y ello, a la luz de los principios de solidaridad humana, de equidad y aun de simple conveniencia general, resulta inadmisibles. Una organización internacional del carácter de la que se proyecta establecer tiene que aceptar, en primer término, la necesidad de que las diferencias hoy existentes entre las condiciones de vida de los distintos pueblos que a ella van a ingresar desaparezcan progresivamente. Si para lograrlo es necesario consagrar en la Carta ciertas medidas de excepción en beneficio de los más retardados, como nosotros lo pensamos, debemos proceder a hacerlo y ningún argumento respetable puede oponerse a tan lógica aspiración. Los deberes que se desprenden de la solidaridad internacional se han invocado y se siguen invocando para que se facilite a las naciones industriales de Europa la reconstrucción de sus economías y el regreso a su antigua prosperidad. ¿Por qué no habrían de invocarse también en beneficio de quienes nunca han disfrutado de condiciones semejantes? ¿Qué especial derecho de primogenitura pueden tener algunas naciones frente a otras que representan la porción más numerosa de la población mundial y también la más necesitada de modificar las condiciones actuales de su economía?



Quizá se nos responda que la prosperidad de las grandes naciones es condición indispensable para la prosperidad de las demás. Ello es cierto; pero la primera no garantiza por sí sola el logro de la segunda, y la prosperidad de una gran nación puede estar fundada, como lo estuvo en el pasado, sobre el atraso y la esclavitud económica de otros pueblos. Nosotros estimamos, por el contrario, que la prosperidad general se consigue más sólida, estable y equitativamente, elevando el nivel de vida de los más retrasados, diversificando sus economías, acrecentando su poder de consumo. La Carta reconoce teóricamente este principio; démosle los desarrollos concretos que esa aceptación debe implicar y, de consiguiente, facilitemos a las naciones que apenas se encuentran en las primeras etapas de su desarrollo la conservación o el establecimiento de razonables medidas de protección, bajo un régimen excepcional, más elástico y sencillo que el que con carácter general ha previsto el proyecto.

Para que no llegáramos a esa conclusión lógica, sería menester que se nos demostrara la inutilidad o la inconveniencia de las medidas proteccionistas de nuestra agricultura y nuestra industria; sería menester que a la luz de las experiencias de la historia se nos señalara un camino más seguro y de más efectivos resultados. Pero es dudoso que cualquiera de las naciones aquí representadas se decida a dictar esa lección pueril. Al fin y al cabo, no pedimos nada distinto de que se nos permita utilizar en condiciones de razonable equidad y bajo un control internacional y adecuado, los mismos instrumentos que ya otras naciones utilizaron en el pasado sin tasa ni medida, y sin otro control que sus unilaterales conveniencias.

Las condiciones económicas comparativamente más favorables que algunos países derivaron en buena parte de la política proteccionista, no se pueden invocar como un derecho adquirido contra los demás, para pedimos ahora que iniciemos una nueva etapa, sujetos a unas mismas reglas que constriñen la libertad de acción de los distintos países, cuando es lo cierto que ni salimos del mismo punto de partida, ni vamos armados con las mismas armas.

Sin duda va a decírsenos que la Carta, tal como está redactada, deja abierto el campo para que la organización tome en cuenta en cada caso las condiciones peculiares de las diferentes economías nacionales y obre en consecuencia. Pero si se



está dispuesto a aceptar ese criterio, ¿por qué no consagrarlo de manera clara en la Carta? No hay para hacerlo dificultades técnicas insalvables, y la renuncia a proceder así crearía forzosamente en nosotros un espíritu de fundada desconfianza acerca de la manera como algunos entienden la política de la organización.

La posición de Colombia

Deseo hacer ahora a nombre de mi gobierno algunas declaraciones francas y claras acerca del alcance que nosotros atribuimos a los compromisos que contraeríamos al aceptar la Carta, en materia de tarifas arancelarias. El arancel colombiano data de 1931, época en la cual nuestra moneda se cotizaba a la par con el dólar. En 1936 entraron en vigencia fuertes y numerosas reducciones, pactadas contractualmente en el Tratado Comercial con los Estados Unidos de América y que hemos extendido a numerosas naciones, en aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Entre tanto, nuestra moneda se ha depreciado y ha sufrido una devaluación mayor que la del dólar, hasta el punto de que la rata oficial es hoy de 175, y sería muchísimo mayor si no mediaran los fuertes controles sobre la importación que nos hemos visto obligados a establecer. La depreciación, desde el punto de vista del poder adquisitivo interno, ha sido mucho más considerable. En tales condiciones, se ha contemplado, desde hace varios años, la necesidad de llevar a cabo un reajuste, que aun hace más indispensable el hecho de que nuestro arancel contiene casi exclusivamente gravámenes específicos. Una ley de 1936 prevé ya ese reajuste, y desde hace aproximadamente tres años nuestra Comisión de Tarifas de Aduanas lo viene estudiando y efectuando al mismo tiempo un cambio en la nomenclatura para hacerla más técnica y clara. Actualmente cursa en el Congreso un proyecto de ley que ordena terminantemente llevar a cabo el reajuste de conformidad con la depreciación sufrida por el peso colombiano. De consiguiente, cualquier compromiso nuestro sobre reducción de tarifas debe entenderse con referencia a un arancel reajustado en la proporción que queda indicada. En ninguna otra forma podemos aceptarlo y deseamos que esta declaración conste entre los antecedentes de la Carta. A la secretaría de la Conferencia presentaremos oportunamente una comunicación sobre este punto, junto con los documentos que justifican nuestra actitud. Estimamos además que el texto



mismo de las recomendaciones formuladas por la Comisión Preparatoria (punto 3 de la sección E del informe de Londres) obra en apoyo de nuestra conducta, y que lo pactado en el punto 6A del artículo primero del Tratado General sobre Tarifas y Comercio la explica claramente. Si la depreciación monetaria ha sido aceptada como razón justificativa de futuros cambios en las tarifas que en dicho tratado se pactan, es apenas lógico que la depreciación ya cumplida, para países que operan sobre aranceles específicos, se tome en cuenta en el momento de pactar los compromisos de reducción. Por lo demás, la delegación colombiana habrá de presentar una reforma al texto del artículo 17 en la que contemple expresamente este punto.

Oportunamente, y de acuerdo con el artículo 14, haremos conocer de los participantes de esta Conferencia las medidas protectoras de otro carácter que Colombia tiene en la actualidad establecidas.

Hecha la anterior declaración, deseo referirme a otros dos puntos de la carta que presentan especial importancia: la defensa de los productos básicos y el sistema de voto en el seno de la organización.