



La política económica continental

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz abordó los temas de carácter económico, en el curso de sus deliberaciones, con una claridad, una franqueza, una libertad que tienen pocos antecedentes en las asambleas internacionales. Los textos aprobados no reflejan suficientemente el espíritu que presidió su discusión. Como era natural, más de una vez se acudió a fórmulas de compromiso bajo cuyos términos vagos pudieran caber holgadamente puntos de vista bastante distanciados entre sí. Pero la controversia previa, muy viva en ocasiones, dio amplia oportunidad para precisar el sentido de las distintas tendencias, las diferencias reales que se deberán tomar necesariamente en cuenta al orientar la futura política económica continental, y las bases sobre las cuales puede adelantarse con éxito una acción común. Este aspecto, que pudiéramos llamar crítico e investigativo, fue en nuestro entender el más importante. Sin que al afirmarlo así queramos negar su valor a las medidas de carácter positivo que la Conferencia adoptó y que constituyen indudablemente pasos de progreso hacia la consecución de un orden económico más fecundo y mejor.

Ciñéndose al temario señalado con antelación, los problemas económicos sujetos al estudio de la Asamblea se clasificaron en dos grandes grupos: los relativos a los periodos de guerra y transición, y los de carácter más permanente que implican la consideración de los métodos para desarrollar la cooperación interamericana en beneficio de las condiciones económicas y sociales de los pueblos del continente, con la mira fundamental de elevar el nivel de vida de los mismos.

Sin sujetarnos a ese mismo orden, vamos a comentar aquí algunas de las cuestiones que despertaron mayor interés en el seno de la Conferencia.

Liberalismo económico

Fue notoria en la delegación de los Estados Unidos la tendencia a pugnar por el retomo a una mayor libertad en el campo de la actividad económica. Esa tendencia,



que encontró en Mr. Clayton un vocero inteligente y decidido, estaba consagrada, de manera clara y rotunda, en el proyecto de Carta Económica de las Américas. La discusión que sobrevino sobre los distintos aspectos de esta cuestión fundamental condujo a una enunciación mucho menos enfática y decidida. En tesis general, puede afirmarse que las delegaciones latinoamericanas solo acompañan aquella política con reservas de consideración.

Sobre tres puntos principales tiene incidencia el preconizado retorno al liberalismo económico: la política comercial, la estatización de ciertas actividades y la intervención del Estado en las relaciones económicas de los particulares.

Política comercial. La abolición del control de cambios

Cada día se dibuja con mayor claridad la política norteamericana sobre abolición de las barreras al comercio internacional. En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas reunida en Bretton Woods, en junio del pasado año, se dio sobre ese particular un primer paso. Paso vigoroso, a pesar de las concesiones que fue necesario hacer para un llamado periodo de transición que bien puede prolongarse por varios años. A ese primer ataque dirigido contra los sistemas de control de los cambios siguen lógicamente, dentro de una política de liberalización, medidas contra los controles de importaciones y exportaciones y otras tendientes a rebajar las altas tarifas arancelarias. En efecto, entre los trabajos preparatorios para la Conferencia Técnico-Económica Interamericana que habrá de reunirse en Washington el próximo mes de junio figuran varios estudios referentes a estos dos últimos tópicos. Y el proyecto de Carta Económica de las Américas contenía una declaración terminante sobre abolición de las barreras comerciales de toda índole. Es ya un lugar común de la literatura económica oficial de Norteamérica este de que en la abolición o reducción de aquellas barreras está un medio, quizás el más efectivo, para conseguir una positiva prosperidad mundial. Pero algunos de los países latinoamericanos, entre ellos Colombia, pensaron que no era acertado el seguir haciendo declaraciones de esa clase sin discutir un poco más el contenido y el alcance que se les quiera dar. Y fue así como alrededor de la respectiva



declaración del proyecto de carta económica y de otras mociones presentadas por varios países, se abrió un interesante debate, quizá el más trascendental de los que se desarrollaron en las comisiones económicas de la Conferencia.

Hubo una primera cuestión sobre la cual existió un completo acuerdo: tanto el control de cambios como los controles de importaciones y exportaciones deben considerarse como organizaciones de carácter transitorio, no como organismos que se pueda pensar en mantener de manera permanente para regular con ellos las relaciones económicas internacionales. Ese criterio es sano y es necesario. Fue a través de la aplicación de los controles que la llamada “guerra económica” cumplió los efectos desastrosos que precedieron al conflicto armado. Su uso facilita las más refinadas formas de discriminación y de competencia desleal, rompe el sistema de compensaciones multilaterales y crea áreas económicas cerradas, fomentando simultáneamente las más utópicas aspiraciones de autarquía. Si el mundo ha de volver a una economía sana, tendrá que condenar y prescribir la permanencia de estos procedimientos que, á son en ocasiones necesarias medidas de defensa, tienden a volverse fatalmente armas de agresión económica, instrumentos de una disfrazada beligerancia.

Pero ¿cómo y en qué oportunidad pueden eliminarse los controles: El mundo que va a salir de la guerra empobrecido y desorganizado no podría ciertamente lanzarse de súbito a la aventura de la libertad. Aun quienes más celosamente propugnan la eliminación, han tenido que aceptar que durante un periodo de transición los sistemas de control se mantengan, siquiera sea bajo un régimen de vigilancia internacional.

La mayoría de las naciones latinoamericanas establecimos en México una distinción clara entre los controles de cambio y los de importaciones. Respecto a los primeros, y en completo acuerdo con la delegación norteamericana nos remitimos a los acuerdos técnicos de Bretton Woods que prevén para la gradual eliminación del control de los cambios un sistema suficientemente elástico y eficaz. Respecto a los segundos, defendimos la necesidad de utilizarlos, con carácter transitorio, en



ciertas circunstancias y para determinados fines.

Resulta interesante recordar, ante todo, lo acordado en Bretton Woods sobre controles de cambio.

El futuro régimen monetario internacional, según esos acuerdos, parte de la determinación del valor de cada una de las monedas nacionales en términos de oro, o en términos del dólar de los Estados Unidos del peso y ley vigentes el 1° de julio de 1944. Ciñéndose a ese valor, con solo un margen que fijará el Fondo Monetario Internacional, harán los países participantes sus transacciones en oro y permitirán las transacciones de cambio dentro de sus propios territorios. En esta forma se eliminan, claro está, los tipos de cambio diferenciales que tanto facilitan los procedimientos discriminatorios. Las variaciones en el valor oro de las monedas quedan sujetas a un sistema de vigilancia y de intervención internacional.

Partiendo de la base indicada, los países participantes se comprometen a no imponer, sin la aprobación del fondo, restricciones sobre pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes. El acuerdo prevé la aplicación del control solo en los casos siguientes: a) Cuando una determinada moneda ha sido declarada escasa por el fondo y con respecto a las transacciones en dicha moneda, y b) Durante el periodo de transición de la posguerra. Con respecto a este último caso, se ha estipulado que, a más tardar tres años después de que el fondo empiece sus operaciones, y en cada año subsiguiente, la citada entidad informará sobre las restricciones que aún están en vigor, y que, transcurridos cinco años, los países que aún mantengan restricciones deberán consultar con el fondo respecto a conservarlas por más tiempo. La persistencia en mantener restricciones incompatibles con los fines del fondo, da a este derecho para retirar el uso de sus recursos al infractor.

Conviene agregar que el acuerdo de Bretton Woods contempla la posibilidad de mantener libremente el control para evitar las transferencias de capital no comprendidas por la definición de transacciones internacionales corrientes. Por estas



deben entenderse sin limitación: 1. Todos los pagos que se adeuden en relación con el comercio exterior, otros negocios corrientes incluso servicios y facilidades normales bancarias y de crédito a corto plazo. 2. Pagos que se adeuden por razón de intereses sobre préstamos e ingresos netos por otras inversiones. 3. Pagos en cantidad moderada por amortización de préstamos o por depreciación de inversiones directas. 4. Remesas moderadas para gastos de subsistencia de familias.

Hubo en Bretton Woods un asentimiento unánime acerca de la imposibilidad de eliminar el control de cambios que esté destinado a evitar las transferencias de capital. Se reconoció igualmente que para que tal objetivo pudiera realizarse sería prácticamente indispensable mantener un control general. Pero se quiso eliminar, de todas maneras, la posibilidad de obstaculizar las transferencias que obedezcan a transacciones corrientes. Y ello, en realidad, es lo único que se ajusta a una estricta ética en las relaciones económicas internacionales. No puede hablarse de orden económico mientras el producto de las mercancías vendidas llegue a verse congelado en el país importador o sujeto a formas de pago más o menos arbitrarias. Ni el flujo de las inversiones internacionales de capital volverá a ser normal mientras casta el riesgo de que los intereses y dividendo# corran una suerte análoga.

Pero, como puede apreciarse por lo ya dicho, el procedimiento escogido es suficientemente elástico, acepta la imposibilidad de bruscas eliminaciones, y permite afrontar con ciertas condiciones de seguridad las imprevisibles circunstancias de la posguerra. Así las cosas, ninguna objeción válida podría levantarse contra él. Las delegaciones latinoamericanas en la Conferencia de México procedieron acertadamente, en nuestro entender, al recomendarlo sin reserva alguna.

De nuestra parte, creemos que la política así definida responde muy bien no solo a la necesidad de colaborar en un nuevo orden económico del mundo, sino a nuestras propias conveniencias nacionales. Las restricciones en los pagos internacionales corrientes causan perjuicios innegables a cualquier país, y solo los mayores extremos de necesidad pueden justificar su mantenimiento. Pero es principalmente



en los meses por venir cuando la inconveniencia de esas restricciones se pondría más de bulto. El mundo económico de la posguerra será, por muchos aspectos, un mundo de escasez, en que la demanda de artículos esenciales superará grandemente la oferta. Y en esas condiciones debemos hacer todo lo posible para mantener el crédito para alejar cualquier sombra de desconfianza en los vendedores, para facilitar el aprovisionamiento del país eliminando inútiles formalidades y dispendiosos requisitos. Nuestra adhesión expresa a la política internacional sobre libertad de los cambios, da a los otros países la seguridad de que sus fondos no serán demorados, de que las transferencias no quedarán sujetas a procedimientos discriminatorios, de que el producto de sus inversiones podrá ser retirado con libertad. Y eso es precisamente lo que conviene a Colombia. Sobre ello no podemos ni debemos equivocarnos.

Los controles de la importación

Respecto al control de importaciones, la situación es por muchos aspectos diferente. En la Conferencia de México pudo apreciarse con claridad que las naciones latinoamericanas consideran indispensable el mantenimiento de dicho control durante el periodo de transición, sin utilizarlo con fines de discriminación entre los países para los siguientes objetivos:

- a) Para dar una adecuada inversión a las reservas de oro y cambio exterior acumuladas durante la guerra.
- b) Para evitar que se produzcan compras por un valor excesivo susceptibles de crear un posterior problema de transferencias.
- c) Para evitar que una variación demasiado radical y brusca en la balanza de pagos perturbe hondamente el sistema monetario interno y el nivel de los precios.

Con respecto al punto a), debemos recordar que Mr. Clayton, en el interesante discurso pronunciado ante las comisiones económicas de la Conferencia, se apresuró a reconocer la razón que asiste a las naciones latinoamericanas para buscar



los medios que les garanticen la adecuada inversión de sus reservas de oro y cambio. Nuestros países se encuentran, en efecto, en una situación que es única en su historia. Durante cuatro años, la imposibilidad de adquirir en el exterior muchos artículos, unida al aumento en las compras por parte de los Estados Unidos, han formado unas reservas, enormes si se las compara con las que ordinariamente registraban nuestros bancos centrales antes del conflicto, quizás insuficientes si se las mide a la luz de las inmensas necesidades que deberemos satisfacer. Parece, además indudable que por muchos meses después de la terminación de la Guerra el despacho a Suramérica de equipos de transporte, motores, maquinaria industrial, etc., continuará siendo muy reducido, pues la demanda europea y la propia demanda doméstica de los Estados Unidos superarán con mucho a la producción. Corremos, pues, el riesgo de gastar en artículos de secundaria importancia, o completamente superfluos, las reservas de cambio, ya que el despacho de tales artículos será fácil, y su adquisición estará estimulada por los altos niveles de precios que predominen hoy en nuestros países y el poder de compra que les comunica a nuestras gentes la abundancia de medios de pago en circulación. Cuando más tarde llegara a ser fácil la adquisición de equipo económico, podríamos encontrar no solo con que nuestros medios de pago internacionales se habrían tomado de nuevo escasos, sino también con que las variaciones en el nivel de los precios provocadas por el cambio en el sentido de la balanza de pagos habían engendrado una depresión capaz de desalentar las nuevas inversiones. Estas son realidades que no pueden desconocerse, peligros ciertos contra los cuales necesitamos adoptar suficientes medidas de defensa.

Si adoptamos una franca política de libertad para las transacciones corrientes de cambio, como se preconiza internacionalmente y como nosotros lo creemos sano para el país, es evidente que necesitamos adoptar precauciones para que un exceso de compras no quiebre bruscamente esa política en las primeras etapas de su desarrollo. Queremos pagar cumplidamente todo lo que compramos, garantizar la plena libertad de las transferencias. Pero precisamente para ello necesitamos reservarnos el derecho de no comprar sino lo que creamos poder pagar sin graves



desequilibrios en nuestra economía monetaria. Es lícito afirmar que el cumplimiento de los Acuerdos de Bretton Woods hace, en cierta medida, necesario el control de importaciones. Si no recordamos mal, estas ideas, que nosotros tuvimos ya ocasión de exponer en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y de reiterar en la de México, fueron también defendidas con brío por muchos países no americanos en la primera de aquellas reuniones.

Y están, por último, los argumentos referentes a la normalidad del sistema monetario interno y al nivel de los precios. Nadie puede pretender hoy que nos resignemos a contemplar impasibles los efectos que la variación en el sentido de la balanza de pagos traiga sobre el volumen de los medios de pago en circulación. La vieja doctrina clásica según la cual el restablecimiento del equilibrio en la balanza debía esperarse únicamente de la restricción en el medio circulante interno, ha sido generalmente abandonada porque la experiencia demostró que un reajuste así conseguido resultaba demasiado doloroso, tremendamente perturbador de la economía doméstica. Y tampoco se nos podría colocar ante la necesidad de devaluar nuevamente nuestra moneda para poner coto al exceso de importaciones. En realidad lo más acertado es la limitación de nuestras compras por medio del control, mientras la generalización de un orden económico mundial como el que se aspira a conseguir no venga a cambiar las precarias condiciones de nuestra economía.

Porque en la actualidad existen dos factores transitorios que precisa tener en cuenta: de una parte, el hecho de que las compras al exterior durante la etapa de transición serán superiores a lo normal, como que se trata de abastecer mercados que no han tenido un aprovisionamiento regular durante más de cinco años. Y de otra, el de que el movimiento de las inversiones internacionales no se restablecerá sino pasado un tiempo que puede ser largo. Uno y otro hecho autorizan para predecir un prolongado desequilibrio en la balanza, que de no ser controlado produciría finalmente una deflación excesiva.



Los debates de la Conferencia de México pusieron de presente que la casi unanimidad de las naciones latinoamericanas comparte estos puntos de vista. En realidad los Estados Unidos tampoco los rechazan, aunque parece evidente que no desean consagrarlos con demasiado vigor en declaraciones internacionales. El texto de la Resolución No 20, que se refiere conjuntamente a los controles de importación y exportación es, sin embargo, amplio y aceptable. En efecto, después de hacer notar en sus considerandos que la perpetuación de las medidas de control que han transformado el comercio internacional, dándole una dirección administrativa oficial, resultaría incompatible con los principios de gran alcance que persiguen las Naciones Unidas. Dicha resolución determina lo siguiente:

“Que el control especial que ha sido o sea indispensable imponer al comercio internacional, debido a la situación de la Guerra, deberá ser eliminado en interés del desarrollo comercial en el periodo de la posguerra, tan pronto como sea posible y en la medida compatible con la más eficaz prosecución de las hostilidades, en la inteligencia de que, a la terminación de ellas, el mantenimiento temporal de tales limitaciones podrá quizá ser necesario, pero únicamente para fines relacionados directamente con la transición de la guerra a la paz, o con la estabilidad económica del país respectivo durante el mismo periodo”.

“Que para la modificación de leyes, medidas y actos de emergencia que tengan por objeto la protección de la economía nacional, cada gobierno americano adopte un procedimiento gradual, teniendo en cuenta el ritmo con que se amplíen y renueven los medios de producción y de transporte desgastados a consecuencia de la Guerra, o que se hayan anticuado como consecuencia de los adelantos técnicos”.

Al cerrar los debates sobre la Carta Económica de las Américas, tuvimos ocasión de explicar que Colombia entendía las recomendaciones que allí se hacen sobre abolición de las barreras comerciales a la luz de las consideraciones que se han expuesto. Y esta declaración no provocó en la respuesta de Mr. Clayton ninguna objeción fundamental.



Los aranceles de aduana

La delegación de Colombia presentó a la Conferencia el siguiente proyecto de resolución sobre protección aduanera a las industrias:

“Los gobiernos representados en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz,

Considerando:

1. Que el común empeño de abolir innecesarias barreras comerciales y de ensanchar el volumen del intercambio internacional, puede y debe armonizarse con la diversificación de la producción en aquellos países americanos insuficientemente desarrollados y con el acceso de los mismos a etapas más avanzadas de la industria.
2. Que el desequilibrio proveniente de la desigual disponibilidad de capitales, de la extensión de los mercados, de la mayor o menor experiencia industrial, del grado de educación profesional y de la posesión de utilaje técnico, ha requerido y requiere una moderada protección aduanera que garantice condiciones estables al desarrollo de las industrias, y
3. Que el crecimiento en la capacidad compradora de los pueblos económicamente débiles constituye el medio más efectivo para ensanchar el volumen del comercio internacional,

Resuelve:

Recomendar a los países americanos que en la celebración de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales y en los proyectos acuerdos sobre reducción de las barreras comerciales, se reconozca la necesidad en que se hallan los países de menor desarrollo económico de dar a sus industrias una adecuada protección aduanera”.



Puede afirmarse que los principios consagrados en el proyecto anterior contaban con el asentimiento casi unánime de las naciones latinoamericanas. Brasil, por su parte, presentó otro proyecto de un contenido semejante, en el que quizá se ponía mayor énfasis sobre la distinción que necesariamente debe hacerse, frente a una política de reducción de aranceles, entre los países que ya han alcanzado un alto grado de industrialización y aquellos cuya industria se halla aún en estado incipiente. Este es un punto fundamental. Los Estados Unidos, por ejemplo, han desarrollado sus industrias en cien años de proteccionismo; han asimilado ya la técnica europea; gozan de abundantes capitales y de un mercado doméstico inmenso. ¿Cómo se puede pretender que, en tratándose de redacción arancelaria, sea una misma la norma que a ellos se aplique y la que se adopte para países menos bien dotados y que apenas sí comienzan a recorrer los pasos más elementales en la manufactura?

La delegación colombiana fue suficientemente explícita al declarar que la gradual reducción de barreras arancelarias tiene que estar condicionada a los principios que enunciaba su proyecto de resolución, y que así procedería Colombia. Análogas declaraciones formularon muchos otros países, entre ellos Brasil, México, Chile, Uruguay, Cuba y Venezuela. No somos enemigos de la política de reducción en sí misma. Por el contrario, la consideramos indispensable para conseguir la prosperidad mundial. Pero creemos que su desarrollo no puede hacerse solo a la luz de los intereses comerciales de las grandes potencias, sino reconociendo el principio de que las naciones menos avanzadas tienen derecho a proteger sus industrias con tarifas que restablezcan el equilibrio entre las condiciones de producción que imperan en los diversos países. En otras palabras, pedimos que no se nos niegue una defensa de la que disfrutaron ampliamente las mismas naciones que hoy propugnan por el retorno al librecambismo.

Sacamos la impresión de que la futura política comercial habrá de desenvolverse buscando una justa armonía entre las dos tendencias. Es explicable que los Estados Unidos, preocupados por el conjunto de la política mundial, no deseen un



Reconocimiento demasiado explícito sobre la necesidad de la protección arancelaria. Pero las discusiones en México, que a este respecto fueron muy vivas, casi demasiado vivas en ocasiones, deben haberles dejado la clara sensación de que una política extrema no contaría con ninguna probabilidad de éxito.

El texto primitivamente presentado por la delegación de los Estados Unidos en la Carta Económica de las Américas fue modificado como consecuencia de las discusiones a que se ha hecho alusión, y quedó así en su forma definitiva:

“Alcanzar, a la mayor brevedad posible, la aspiración común de las repúblicas americanas de encontrar fórmulas prácticas internacionales para reducir las barreras de toda índole que dificultan el comercio entre las naciones, dentro normas que aseguren a todos los pueblos de la Tierra altos niveles de vida y el desarrollo de sus economías sobre bases sólidas, y promover la acción cooperativa que deberá tomarse en otros terrenos, particularmente la estabilización de moneda y las inversiones internacionales”.

Por lo demás, en la Resolución No 50 sobre “Desarrollo Industrial” quedó consignado el principio de que las condiciones peculiares de los países de desarrollo incipiente requieren una consideración especial a sus problemas propios, lo que en nuestro entender, descarta la posibilidad de proponer fórmulas uniformes sobre producción de tarifas. Fue precisamente con ese propósito que la delegación del Uruguay defendió esa fórmula y obtuvo su aceptación.

Estatización e iniciativa privada

La Carta Económica de las Américas contiene la siguiente declaración con respecto a la iniciativa privada en el campo económico:

“Promover el sistema de iniciativa privada en la producción que ha caracterizado el desarrollo económico de las repúblicas americanas; adoptar medidas apropiadas para asegurar el estímulo a la iniciativa privada y para allanar en lo posible los



obstáculos que retarden o estorben el desarrollo económico”.

La primitiva redacción de la Carta contenía una condenación expresa de las empresas oficiales que se dediquen al comercio, condenación que fue suprimida cuando se negaron a aceptarla muchos países, entre ellos Colombia, Chile, Uruguay y Bolivia. En realidad, el criterio económico que actualmente predomina en la Secretaría de Estado parece orientarse definitivamente en contra de todas las formas de estatización, salvo contados casos de interés público. No se desea que la transformación que ha traído consigo la economía de guerra, con sus múltiples formas de intervención estatal, pueda perdurar más allá de un cierto periodo de transición. Es otra de las manifestaciones de retorno al liberalismo económico que ya tuvimos ocasión de mencionar atrás.

Pero los países latinoamericanos no podemos acompañar esa política sin reservas de importancia. Tómese, por ejemplo, el caso de la Federación Nacional de Cafeteros en Colombia. Mediante un esfuerzo muy grande hemos logrado libertar a nuestro productor cafetero del dominio incontrolado de las casas compradoras y lo hemos puesto a salvo de la especulación que tantas veces lo hizo su víctima en pasados tiempos. ¿Podríamos ahora renunciar a seguir interviniendo en el comercio del grano? ¿Podríamos abandonar el libre juego de la iniciativa privada al comercio de un artículo que es fundamental para todo el conjunto de nuestra economía? Está bien que se conserve, en la medida de lo posible, lo que en los Estados Unidos se suele llamar “canales usuales del comercio”. Pero ese respeto a la iniciativa privada tiene sus límites en las superiores conveniencias de la economía nacional. Un cierto grado de estatización no exagerado, en ciertos campos como el del café para Colombia, el salitre chileno o los minerales bolivianos, se justifica ampliamente. Por lo demás, y salvo en casos de interés público, la política de estímulo a la iniciativa privada parece la más acorde con las conveniencias de nuestra economía en su actual estado de desarrollo.

"Revista de América", abril de 1945.

Reproducido en "Los días y los años", páginas 206 a 217