



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Economía de guerra

Salzmann, Juan Jorge

1943

Cita APA: Salzmann, J. (1943). Economía de guerra.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".  
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



E C O N O M I A    DE    G U E R R A

Trabajo de investigación presentado

por

JUAN JORGE SALZMANN

Alumno del 5º Año

del

INSTITUTO DE POLÍTICA ECONÓMICA

-----0o0-----

BUENOS AIRES, Junio de 1943.

Zapiola 1641

--

*Juan J. Salzmán*

1501/0275

ORIGINAL

Indice sintético

Capítulo	I. Introducción.
"	II. Antecedentes.
"	III. Conceptos de la economía de guerra.
"	IV. El fundamento de las relaciones internacionales.
"	V. Economía de guerra, guerra económica y movilización económica.
"	VI. Transición de la economía de paz a la economía de guerra.
"	VII. Economía de guerra de la producción.
"	VIII. Economía de guerra de la distribución.
"	IX. Economía de guerra del consumo.
"	X. Finanzas de guerra.
"	XI. República Argentina - Puntos a contemplar en una política de guerra.

## Capítulo I.

### Introducción

- Sumario: A. El determinismo económico como factor de guerra.
1. La teoría marxista.
  2. Las causas económicas de la guerra.
  3. La última causa del conflicto internacional.
- B. Desarrollo moderno del Derecho Internacional en cuanto se refiere a la guerra económica.
1. Neutralidad.
  2. Bloqueo.
  3. Contrabando



Este trabajo se ocupa de la organización de la economía en tiempos de guerra. La economía de guerra es una realidad y sería hoy tan poco posible hacer una guerra sin ella, como lo sería hacerla sin aviones o sin tanques. Cuanto con mayor anticipación los gobiernos han adoptado sus principios, tanto más provechoso ha resultado para ellos. El proverbio latino "si vis pacem - para bellum" también es exacto para la economía de guerra. Así lo han entendido los países que mejor preparados han entrado en esta conflagración.

Digamos desde luego que ya se fabrique un tanque, o un par de botas, o un kilogramo de pan, siempre será necesaria para ello la existencia de una organización económica. Cuanto mejor sea esta organización, tanto mejor y tanto más económico resultará el producto.

Ahora bien, en una guerra - especialmente en una guerra contemporánea - la calidad del producto constituye un requisito esencial. Una falla de construcción en una serie de tanques, puede significar una batalla perdida y producir serias consecuencias. De la misma manera resultará desastrosa una producción insuficiente de botas o de pan.

En las páginas que siguen se verá cómo se ha encarado el problema económico en la presente guerra, dando ejemplos de guerras anteriores que pueden servir de base de comparación.

No se analiza en estas palabras previas la distribución de los diferentes capítulos, pues la lectura del índice descubrirá un ordenamiento basado en razones lógicas, debiendo agregar que como la guerra está en marcha, el tema no está agotado. Cada día, en efecto, los gobiernos adoptan nuevas medidas vinculadas a su economía de guerra.

Por esa razón este trabajo no tiene ni puede tener la pretensión de ser completo. Sólo aspira a presentar algunos puntos de vista y de información, que deberán ser continuados y no pocos de los cuales, seguramente, serán rectificadas.

Juan J. Salzmänn.

## Capítulo I.

### I N T R O D U C C I O N

#### A. EL DETERMINISMO ECONOMICO COMO FACTOR DE GUERRA.

No se analizarán aquí las causas de las guerras en general, aunque incidentalmente se hablará de ello, sino que más bien se tratará de estudiar en qué medida puede ser considerada la guerra como resultante de razones económicas, ya sean motivos económicos de características particulares o tipos particulares de organismos institucionales entre los cuales puede suponerse que se engendren tales motivos. De aquí que necesariamente deberá llevarse la discusión a factores no-económicos.

Hoy está generalizada la creencia de que la guerra se produce exclusivamente o al menos preponderantemente, por una causa económica de características especiales. Se cree que las instituciones de propiedad privada y el mercado en su actual período de desarrollo llevan inevitablemente a la incubación de conflictos internacionales, es decir, que la guerra es un producto accesorio y necesario del sistema capitalista.

Es imposible perder de vista la importancia de esta declaración. Si fuera cierta, el deber primordial de nuestra generación consistiría en eliminar las instituciones que originan este lamentable estado

de cosas. Conviene, pues, ilustrar un poco este problema examinando las causas económicas que producen la guerra.

El plan seguido en este estudio es sencillo. Se tratarán primero las teorías marxistas y especialmente la teoría del imperialismo. Luego se estudiará el acondicionamiento político y social dentro del cual estas causas tendrían su campo de acción.

### 1. La teoría marxista.

La creencia de que recién en los tiempos presentes se ha comenzado a investigar acerca de las influencias de los factores económicos es falsa. Desde los primeros tiempos los historiadores han explicado ciertas guerras en función de motivos económicos. Más aún, cuando se ha tratado de las causas de guerra en general, el deseo de riquezas y de mejoras materiales, han sido siempre reconocidos en la medida que les correspondía. Muchas de las conclusiones que se refieren a las causas económicas de guerra en los tiempos presentes derivan de una aplicación ingénua de las condiciones del pasado a las condiciones del presente.

Por lo tanto la idea de que los investigadores de las épocas pretéritas explicaban las guerras solamente como resultante de disputas referidas a la religión, al amor, al honor y al deseo de poder, y que fué dejando a las mentes de hoy la idea de la importancia

de los motivos económicos, es falsa. (1)

Si bien la interpretación económica de las guerras no es exclusiva del tiempo presente, cierto es también que existe una gran diferencia entre la forma de investigación antigua y la actual. Los historiadores del pasado se conformaron con explicar guerras determinadas en función de causas económicas determinadas. La característica moderna consiste en tratar de llegar más allá de esto, vale decir, en descubrir el factor económico con más precisión técnica y explicar su influencia de una manera más general con relación a toda la sociedad. En contraposición a los investigadores antiguos, sus explicaciones no son meramente incidentales o de clasificación sino analíticas y sistemáticas. Constituyen parte del esfuerzo de los últimos dos siglos el haber obtenido, con respecto a los fenómenos de la sociedad, un cuerpo de conocimientos sistemáticos y comparables, en general, al propósito perseguido en los estudios de las ciencias naturales.

La teoría más ambiciosa y de mayor influencia es la marxista que atribuye las guerras de nuestros tiempos a la existencia de instituciones capitalistas en un determinado grado de madurez. Esta teoría tiene su importancia porque ha afectado nuestra manera

---

(1) Véase Platón, República, libro segundo.

de interpretar el pasado e influenciado nuestras esperanzas y nuestros temores respecto al futuro.

Trataré ahora de analizar la base sobre la cual se funda esta teoría comprobando su grado de veracidad al enfrentarla con la realidad.

Existen dos características generales en la teoría marxista que se deben reseñar antes de seguir adelante.

En primer lugar, se trata de una teoría con una limitación histórica estricta. Se limita a interpretar una época determinada de la historia: el período del capitalismo en pleno desarrollo.

Por lo tanto, al tratar de analizar su exactitud, no debe aludirse a las guerras acaecidas en otras épocas históricas, tales como las cruzadas o las guerras feudales, por ejemplo.

La segunda característica, que no debe perderse de vista, consiste en la generalización de esta teoría a todas las guerras ocurridas durante el período histórico mencionado. Sostiene que todas las guerras y conflictos internacionales - por lo menos aquéllos de mayor importancia - se deben a la existencia de la forma capitalista en la organización de la sociedad. Constituye por lo tanto, no solamente una explicación histórica de y para guerras determinadas, sino también la explicación general de las consecuencias de una forma igualmente determinada de organización social. Se debe tener bien presente el amplio alcance de esta teoría: sostiene que es inevitable que

ciertos grupos de poseedores ejerzan constantemente una influencia perniciosa que conduce a la guerra. Trataré de analizar las bases sobre las cuales se funda.

Teniendo en cuenta que esta teoría es de capital importancia en la propaganda comunista, se podría suponer que existe unanimidad completa entre los teóricos comunistas respecto a la explicación de estas causas. Esta es la creencia general, tanto de los comunistas como de los no-comunistas, que no se han ocupado intensivamente de este problema. La realidad, sin embargo, es otra. La razón de ello es que el propio Marx no ha dejado especificada su opinión de una manera terminantemente clara. Se produce así el hecho algo extraño de que dentro del mismo partido comunista esta teoría sea explicada en formas completamente opuestas. Tal cosa ocurre con la interpretación de Rosa Luxemburgo y la de Lenin.

Dejando de lado diferencias de exposición de menor importancia, se deben analizar por lo menos dos teorías comunistas vinculadas a las causas económicas de la guerra.

Comencemos con aquellas teorías que culpan a la deficiencia crónica de los mercados. La base de ellas está dada por Malthus y Sismondi. Este último sostiene que la concentración de fortunas produce el estrangulamiento del mercado interno, obligando a las industrias a conquistar nuevos mercados. Sin embar-

go, Sismondi no fué un opositor sistemático. Mucha mayor influencia ha tenido el economista alemán Robertus, quién en un panfleto de 1858 ( Die Handelskrisen und die Hypothekemonth der Grundbesitzer), ofrece una teoría de las tendencias del desarrollo capitalista que da la pauta para la mayor parte de lo escrito acerca de este tema desde entonces.

Sería un error, dice, considerar la crisis entonces existente como debido a la falta de dinero. La causa no reside en la falta de dinero, sino en una falsa distribución de las entradas que produce un exceso de inversión y un sub-consumo. La mala distribución no es un fenómeno transitorio, sino una enfermedad orgánica de la sociedad moderna que resulta de la naturaleza misma del sistema de propiedad, de lo que deduce que los remedios empleados no son sino paliativos. Sigue diciendo que todo lo que se pueda hacer en salvaguardia de tensiones futuras será solamente un arma de doble filo y se refiere al engrandecimiento de los mercados extranjeros. Debido a que la producción aumenta continuamente en el mercado interno y a que el poder adquisitivo interno permanece estacionario, el comercio debe buscar nuevos mercados. Todo nuevo mercado significa, por lo tanto, aplazar el problema social central. El mismo efecto tiene la colonización. Pero, ya que el mundo es limitado, la adquisición de nuevos mercados cesará algún día y en ese momento deberá resolverse el problema social.



En pocas palabras se tienen así desarrolladas las ideas esenciales de la teoría imperialista basada en el sub-consumo,

Rosa Luxemburgo, en su libro "Akkumulation des Kapitals", dice concretamente que todo ahorro bajo condiciones capitalistas tiende a producir paralizaciones y depresiones. Aun Carlos Marx, en su libro "El Capital" al tratar de demostrar cómo en las diferentes etapas de acumulación se produce la circulación capitalista, falla en demostrar cómo puede venderse un producto con ganancias si en ese momento se está produciendo la acumulación de capitales. Sostiene que la teoría marxista del capital en el sentido técnico de la palabra fué muy superior a la de los economistas clásicos. Pero es esencialmente estática en su carácter. No muestra cómo, bajo condiciones dinámicas, se puede realizar una plusvalía. Y sigue diciendo que bajo condiciones rígidamente capitalistas el problema no tiene solución. No hay nadie que quiera comprar aquellos productos que los capitalistas desean como plusvalía. Para que el sistema funcione, debe existir un comprador externo: la "tercera persona" según la terminología de Rosa Luxemburgo. Debe, pues, existir un mundo no-capitalista al lado de un mundo capitalista.

No es difícil ver cómo tal teoría puede servir de apoyo para la teoría completamente desarrollada del imperialismo. Esto es exactamente lo que ha hecho Rosa Luxemburgo. La tercera persona, el "deux

ex machina", puede ser encontrada en la economía natu-  
ral interna y de aquí la intensidad de la campaña por  
destruir las comunidades auto-abastecedoras agrícolas  
existentes en el interior del país. Esta tercera per-  
sona, sin embargo, puede encontrarse también en el ex-  
terior y de aquí la ansiedad de los países capitalis-  
tas en apropiarse de áreas no-capitalistas fuera de  
Europa y de Norte América. Como estas áreas van re-  
duciéndose poco a poco, la gravedad del problema au-  
menta acercándose el momento en que se producirá la  
catástrofe final.

La teoría de Rosa Luxemburgo no es admisible.  
Desde luego, en el proceso de la creación del capital,  
puede menguar el volumen de entradas y, por lo tanto,  
es lógico que se introduzca la teoría expansionista  
del imperialismo. Pero no es correcto argumentar  
que la creación del capital real produce por sí mis-  
mo una situación en la cual el producto final no se  
podrá usar dentro del círculo cerrado de un sistema  
capitalista. El "deus ex machina" del exterior no  
es necesario.

Examinemos ahora la teoría imperialista de  
Lenín. La influencia mayor que ha tenido Lenín apa-  
rece, sin duda alguna, en la obra "Finanzkapital" de  
Hilferding. En esta obra la teoría del sub-consumo  
es rechazada. La idea central de la teoría de Lenín  
no es la del sub-consumo, sino la influencia del ca-  
pital monopolista y la lucha de los capitalistas pa-  
ra desplazar la tendencia de las ganancias decrecien-

tes.

A medida que se desarrolla el capitalismo, dice, la organización de la producción tiende más y más a caer en manos de un monopolio. Esos monopolios controlan más y más a los gobiernos de los diferentes estados, apareciendo la política nacional, por lo tanto, esencialmente como una resultante de esta influencia. Queda así permitido dentro de las teorías marxistas pensar que el Estado necesariamente es el órgano de una organización económica predominante.

Se desprende de todo el libro de Lenin la idea de que el Estado en el período del mayor desarrollo del capitalismo necesariamente debe ser considerado como instrumento de una estrategia monopolista. La zona de influencia de estos monopolios no queda confinada al área del Estado en el cual se han originado, pues debido a la interdependencia económica de las diferentes áreas, sus intereses se extienden más allá de las fronteras. Ahora bien, como hay muchos monopolios en muchos estados, estos intereses están a menudo en conflicto. Este conflicto aparece muy visible en lo que se refiere a las materias primas. Si la ganancia del monopolio ha de ser segura, debe estar a cubierto del control de otros monopolios que proveen las materias primas esenciales. Los grandes monopolios mundiales continuamente intrigan para asegurarse, por medio de la extensión de la

jurisdicción de los estados que ellos controlan, el dominio sobre materias primas tales como hierro y petróleo. Lenin sostiene que por lo menos parte de la lucha imperialista debe ser interpretada en este sentido.

El principal conflicto, sin embargo, radica en las finanzas. El imperialismo moderno resulta esencialmente del choque de intereses financieros. La lucha por la extensión de territorio, por esferas de influencia, etc., es la lucha de grupos de capitales financieros rivales que trata de extender sus monopolios. "La necesidad de exportar capitales nace del hecho que en los principales centros el capital está demasiado "maduro" y por lo tanto el capital ya no encuentra inversiones remuneradoras. La característica esencial del imperialismo no es la de un capital industrial, sino la del capital financiero".

Lenin señala cinco etapas del desarrollo del imperialismo capitalista:

1. La concentración de la producción y del capital se ha desarrollado en tal medida que engendra monopolios, que desempeñan un rol decisivo en la vida económica.

2. La aparición de capital de bancos con capital industrial sobre la base de "capital financiero" de una oligarquía financiera.

3. La exportación de capital que se ha hecho muy importante y que debe diferenciarse de la exporta-

ción de bienes.

4. La formación de monopolios capitalistas internacionales que se reparten entre sí al mundo.

5. La división territorial del mundo entero entre las potencias capitalistas queda completa.

Una vez que se ha llegado a este estado, concluye, el choque de intereses y la guerra son inevitables.

Esta es la parte positiva de la teoría.

Pero para poner bien en claro su opinión, Lenin, hace un comentario crítico respecto a ciertos puntos de vista alternativos, con los cuales no está de acuerdo.

Se opone a los que sostienen que la característica del imperialismo es la anexión agraria. Al contrario, Lenin razona de la siguiente manera: "la característica del imperialismo consiste en que trata de anexar no sólo regiones agrícolas, sino también altamente industrializadas. (El deseo alemán por Bélgica, el de Francia por la Lorena)." Se ve aquí pues, la divergencia entre Lenin y Rosa Luxemburgo. No hay para Lenin una "tercera persona" necesaria.

Hasta aquí las teorías comunistas sobre el imperialismo.

Veamos ahora estas teorías a la luz de los hechos concretos para anotar los criterios de verificación. La teoría que se ha analizado, no sufre ningún error lógico y teórico, cosa que es muy frecuente en sus predecesoras. Por tanto, se

debe examinar en qué medida las teorías de Lenin concuerdan con los hechos de la historia.

Recapitulemos ante todo las ideas esenciales que inspiran sus teorías. Se pueden distinguir dos: primero, la presión del "capital financiero" que trabaja por medio del mecanismo de la exportación del capital y segundo, la inevitabilidad y la universalidad de este tipo de causa dentro del período, supuesto, desde 1870. Trataremos de examinar si las guerras, o los peligros de guerra, han tenido realmente por causa este mecanismo.

Desde luego, siendo la historia lo pasado, no se pueden citar testigos y en muchos casos ni examinar documentos. En una investigación de esta índole se debe depender de una prueba que necesariamente es incompleta. Siempre resulta posible que después de realizado un estudio histórico se descubran documentos que evidencien hechos que derrumben todo el valor de las investigaciones anteriores.

Esta verdad no debe estimular el pesimismo. No se debe dejar de admitir que, por ejemplo, una determinada guerra fué ocasionada por la presión de las altas finanzas simplemente porque no se puede probar que un cierto banquero tuvo confabulaciones secretas con un ministro extranjero. Existiendo una prueba general que llevara a la deducción de que ha habido tal presión, sería absurdo negarla.

De la misma manera no se debe rechazar el valor del factor económico por el solo hecho de haber

jugado en el determinante de las causas de guerra otras fuerzas no-económicas. Si bien es cierto que los teorizantes comunistas, discípulos de Lenin, eran no solamente propagandistas sino también filósofos y que algunas veces exponían sus ideas de una manera tan extrema que no admitían más causa que las económicas, no por esto se refutarán sus teorías al descubrir excepciones dentro de sus generalizaciones. No se olvide que es muy difícil ser justos con los comunistas, porque ellos rara vez son justos con los no-comunistas. Pero debe pensarse que son ante todo propagandistas y que sus formulaciones extremas no son sino simplificaciones de propaganda. No queda la menor duda de que Lenin sabía ésto y que no desconocía factores tales como el patriotismo del pueblo, el prejuicio histórico, las ambiciones personales, etc., que se podrán encontrar siempre en la historia de cualquier guerra.

Como ejemplos de capitalismo imperialista pueden, seguramente, citarse varios casos. La naturaleza esencialmente objetiva que queremos dar a este trabajo nos hace pensar que, con las reservas del caso pueden citarse la guerra boer, la acción alemana con respecto a Samoa, la política norteamericana anterior a Roosevelt, la acción conjunta de Gran Bretaña y Alemania respecto a Venezuela y otros casos conocidos sobre los cuales deseamos pasar por alto.

La teoría de Lenin no sostiene que se pueden encontrar ejemplos en los cuales los intereses representados por los capitales de inversión hayan sido la principal causa de la fricción diplomática. Sostiene que desde el momento en que el capitalismo ha llegado al estado de madurez, un mecanismo de esta clase ha sido la causa principal de todos o de casi todos los conflictos internacionales. Por lo tanto, si el ejemplo de la guerra de los boers se hubiera repetido en la mayoría de los casos, se habría demostrado la validez de las teorías comunistas y si esto no fuera posible, se llegaría a la conclusión de la invalidez de estas teorías. Se verá que los hechos niegan la razón a las teorías de Lenin. En efecto, el papel desempeñado por las finanzas en el período que precedió a la Guerra Mundial I se presenta como muy diferente a la influencia que le es atribuida por la teoría. Analizaremos algunos casos concretos.

El más extraordinario es el de la guerra ruso-japonesa de 1904. La interpretación que se da generalmente como causa de este conflicto radica en el deseo del gobierno ruso de salvaguardar los intereses de un pequeño grupo de capitalistas en el distrito de Yalú para satisfacer sus finalidades netamente financieras. Este punto de vista no es exacto. Si bien es cierto que existían esos intereses particulares, no es menos cierto que eran de muy secundaria importancia. En efecto, estaba por crearse una compañía Asiática-Oriental, que no tenía por finalidad



realizar ganancias inmediatas, y que reportaría un beneficio al Zar, permitiéndose capital extranjero. Se usaría una vanguardia de ataque disfrazada de traficantes en madera, para que pretendieran una explotación económica. Se obtuvo el apoyo del mismo Zar. Se construyeron caminos militares y depósitos de armas disfrazados de depósitos de madera. No es, por lo tanto, sorprendente que poco después comenzara la guerra entre Rusia y Japón. Se ve en este ejemplo que la pretensión del capital de inversión fué solamente un disfraz para la operación del imperialismo ruso.

Un caso parecido es el de la guerra ítalo-turca de 1911-12. También se ha sostenido que se trataba de una guerra ocasionada por factores netamente económicos, es decir, por capitales de inversión- en este caso el Banco de Roma. El señor Stanley, quien ha examinado este caso en detalles, prueba sin mayores dificultades que la anexión de Trípoli fué proyectada por estadistas italianos mucho antes de que el Banco de Roma tuviera algo que ver con el país. El gobierno de Italia tenía grandes deseos de encontrar una forma para rehabilitarse por las consecuencias negativas de batalla de Adua. La ocupación de Trípoli, facilitada por los tratos con los franceses originados por el conflicto de Marruecos, ofreció una oportunidad conveniente. De tal suerte que llegado el momento el Banco reclamó

el apoyo del gobierno anteriormente ofrecido. La parte desempeñada por motivos financieros es meramente la de un agente secundario.

Otro ejemplo es el caso de la construcción del ferrocarril de Bagdad. Sin examinarlo detenidamente ya que es muy complicado, diremos solamente que a pesar de referirse el conflicto a concesiones que en esencia revestían carácter económico, los motivos básicos de los gobiernos interesados fueron de naturaleza predominantemente diplomática y estratégica.

Viene, por último, el episodio de Marruecos y la parte que ha desempeñado en él, según se dice, el interés financiero de Mannesmann. Aquí nuevamente se encuentra el ejemplo típico de un episodio de importancia fundamental dentro de la historia diplomática que culminó con la Guerra Mundial I y en el que se ha generalizado la opinión de tratarse de la presión ejercida por el capital de inversión que buscaba ganancias mayores en el exterior.

Se sabe que se provocaron agitaciones intensas en Alemania para que el gobierno interviniera en la operación de una concesión, que según se decía, había sido otorgada por el Sultán de Marruecos al representante de la Casa Mannesmann. La obstinación de esa Casa dificultó enormemente toda labor para llegar a un acuerdo pacífico. Se deben considerar dos aspectos importantes. Primero, que en la crisis de Agadir no tenía nada que ver la Casa Mannesmann. Esta crisis se produjo debido a que el gobierno francés

se propuso hacer uso de la fuerza contra el Sultán y que al mismo tiempo los alemanes estaban ansiosos de asegurarse concesiones equivalentes en otras partes. Las conversaciones ya habían llegado bastante lejos sobre una base amistosa cuando se le ocurrió al ministro alemán que él facilitaría las cosas con el envío de un cañonero a Marruecos. Esto fué, evidentemente, un grave paso en falso de parte del ministro alemán. De todas maneras el objetivo alemán era obtener parte del Congo. En este aspecto no entra para nada el interés comercial de la Casa Mannesmann.

En segundo lugar, la agitación Mannesmann no fué un asunto de alta finanza en su aspecto como causa general de fricción. Los que ayudaban a la Casa Mannesmann no fueron representantes de la alta banca, sino políticos pangermanistas, Junkers reaccionarios y entusiastas románticos. La Casa Mannesmann ha tenido, es verdad, un interés netamente económico. Pero el interés económico de los que la ayudaron, si es que ha existido este interés, era de una especie tal que no ha sido posible encontrarlo en el análisis hasta ahora realizado. Nótese que las ideas y afirmaciones que quedan expuestas no nos pertenecen y en forma de síntesis las hemos tomado de la obra de Lionel Robbins, citada en la bibliografía que acompaña a este capítulo.

Se llega, pues, a la conclusión del análisis constatando que la teoría de Lenin es inadecuada.

Se ha visto que los casos en los que la influencia del capital de inversión y de los financistas ha sido decisiva, constituyen casos de excepción. Los casos más típicos demuestran otras relaciones que no están de acuerdo con las teorías comunistas. No existe aún una prueba concluyente de que las luchas del capital de inversión o las maquinaciones de los financistas sean responsables del estallido de la Guerra Mundial I.

Cuando se estudia la literatura de las teorías del imperialismo económico, no se puede sino preguntar si los que tales libros escriben han visto alguna vez a un banquero. Así por ejemplo, Hobson pregunta seriamente: ¿puede alguien suponer que una guerra de mayor envergadura podría ser iniciada por alguna nación europea o un empréstito ser suscripto, en caso de que la Casa Rothschild y sus vinculaciones se opusieran a ello? A lo cual se puede responder que, desgraciadamente, muchas personas tienen esta creencia.

La conclusión que fluye de todo esto, según creemos es que la teoría comunista no resulta aceptable. Trataremos de construir una teoría más posible y más satisfactoria.

## 2. Las causas económicas de la guerra.

Hasta ahora no aparecen sino resultados negativos de este estudio. Se ha dado una síntesis de las versiones de sub-consumo que están de acuerdo con

la teoría comunista del imperialismo y se ha llegado a la conclusión de que, o presentaban defectos de lógica o no demostraban lo que pretendían demostrar. En la mayoría de los casos se ha visto que el capital ha desempeñado más bien papel de instrumento y no de impulso. Trataremos de llegar ahora a conclusiones más concretas y presentar una teoría que esté más de acuerdo con un análisis económico correcto y con los hechos. Seguiremos, también en esta parte, al autor arriba citado.

Teniendo en vista los fenómenos más frecuentes dentro de las relaciones internacionales - maquinaciones diplomáticas, ententes, alianzas, guerras - todos estos aspectos de vida internacional pueden ser concebidos como parte de una continua lucha por el poder, ya sea una lucha para conservarlo o para aumentarlo.

Evidentemente, en tales relaciones los factores económicos desempeñan necesariamente un papel de cierta importancia. La obtención de poderío militar presupone el control de recursos que escasean. Lo mismo sucede con cualquier clase de poder. Esto es exacto bajo cualquier sistema social que rija dentro del Estado, pues, ya se trate de socialismo o de capitalismo, el poderío nacional descansa sobre factores económicos. Se deduce de esto que el poder nacional supone un potencial de materias primas. Igualmente debe tenerse en vista que las materias primas accesibles en tiempos de paz, no son necesariamente las ma-

terias primas accesibles en tiempos de guerra. Pueden ser más o menos. Serán más, por ejemplo, en el siguiente supuesto caso: si un país tiene como vecino la colonia de otro país que es rica en determinadas materias primas, en tiempos de guerra le resultará fácil invadir la colonia, apoderarse de ellas y, si el país del cual depende esta colonia está muy lejos, no tendrá mayores dificultades en continuar la explotación de los recursos naturales de la colonia invadida.

Si la materia prima debe llegar de ultramar, cosa que es muy sencilla en tiempos de paz, en tiempos de guerra podrá no llegar debido a la acción enemiga. Una reducción del aprovisionamiento sufrirá también la potencia cuyas colonias han sido invadidas, según se ha visto en el ejemplo anterior. Por lo tanto, toda potencia grande debe tratar de obtener en territorio propio o en territorios fácilmente accesibles las riquezas naturales necesarias, tanto para sus necesidades en tiempos de paz, como para las posibles necesidades en tiempos de guerra. A la luz de las teorías marxistas, sin embargo, este interés fundado exclusivamente en razones de poderío, tiene como origen el capital de inversión.

Otro aspecto muy importante está constituido por las vías de comunicación poco vulnerables.

No menos importante resultarán las inversiones de capitales en el extranjero, ya que constituirán una fuente enorme de poderío de guerra. La gran po-

tencialidad de Gran Bretaña durante la Guerra Mundial I se debió en gran parte a las inversiones de sus ciudadanos en el extranjero.

Desde este ángulo de observación el poderío debe ser considerado como el objetivo más inmediato. Se ha dicho que la principal causa de la guerra es la guerra misma. En la ausencia de un derecho internacional coercitivo, se crea una situación en la cual el mantenimiento o el aumento de poder en sentido militar es un objetivo casi inevitable para los gobiernos independientes.

Se partirá pues, de la base de que la lucha diplomática es una lucha por el poder y que toda lucha por el poder tiene como premisa necesaria el control de recursos escasos. Una vez aceptado esto, se deberán contestar las siguientes preguntas: ¿para qué se desea el poderío nacional? Es con propósitos de carácter económico o no-económicos?.

No existe ninguna razón que induzca a sostener que los motivos no-económicos no hayan sido a menudo muy poderosos. El deseo de liberación de un yugo extranjero, motivos religiosos, manifestaciones violentas de odio común, han sido factores que han causado conflictos en todas las épocas. Desde luego, sería pecar de ingenuo creer siempre en la apología emanada de fuentes oficiales y de otra índole. Cabe recordar solamente el ultraje que se ha cometido en todos los tiempos bajo el antifaz de la Guerra Santa.

Pero si por un lado sería ingenuo creer siempre en las fuentes oficiales, por otro lado también lo sería no creer nunca en ellas.

Comenzaremos con algunos ejemplos sencillos. Al examinar la teoría marxista hemos analizado casos en los cuales la guerra estaba determinada por intereses particulares. Pero, si bien quedará demostrado que existieron intereses de inversión en una guerra, esto no permite llegar a la conclusión de que todo capital disponible tiene intereses en el conflicto ya que lo que resulta beneficioso para un grupo de capitalistas no es necesariamente beneficioso para todos. Al contrario, existen razones para suponer que donde se ha otorgado ciertos privilegios monopolistas a determinadas personas o grupos, los intereses de los restantes se verán directamente afectados. Lo que se necesita tener no es un concepto de intereses de clase en el sentido que le da la sociología, sino un concepto de intereses de grupos en el sentido de la teoría de los mercados o de la teoría general de los impuestos. Si se encuentran grupos de esta índole con intereses similares, se estará en condiciones de suponer una cierta solidaridad y de atribuirle al grupo, como tal, una participación preponderante en el mecanismo causal. El interés común es lógico.

Ejemplos clásicos de esta clase de influencias se encuentran en los tiempos del feudalismo. Un príncipe, por ejemplo, sentía el deseo de extender



su territorio. Tal extensión no sólo le reportaba un aumento de gloria, sino también de poder económico. Es decir, en este caso se está frente a una causa no-económica y a otra netamente económica.

Más visiblemente se demuestra la influencia marcadamente económica en el período mercantilista, durante el cual la marcha de las relaciones internacionales estaba continuamente influenciada por poderosos grupos de comerciantes con intereses comunes en el monopolio de ciertos mercados. Nadie negará seguramente el motivo marcadamente económico que inspiró la conquista de la India.

Después de haber visto que los factores económicos determinan conflictos diplomáticos en casos concretos, trataremos de ver si tales factores son capaces de influenciar a grupos geográficos.

No se sabe exactamente el origen de las invasiones bárbaras al Imperio Romano. Puede haber sido una sequía muy larga en Asia, las presiones sobre la población, o simplemente una continuación de los hábitos antiguos. Pero puede tenerse la seguridad de que el principal propósito de estas tribus invasoras era el de mejorar su condición. Los hijos de Israel habrán dejado Egipto debido a las persecuciones del Faraón; pero innegablemente han invadido Palestina, porque era el país que más riquezas les prometía.

Hablando en términos generales, puede decirse

que siempre que el aumento de territorio ofrece la oportunidad de la apropiación de factores materiales de producción o la esclavitud de sus habitantes, es posible que exista un interés nacional de esta clase. Esta posibilidad presenta dos formas. O bien los miembros del grupo invasor esperan para sí mismos tierra y botín individual, como ocurrió con las guerras de los colonizadores de América al comenzar la conquista del Nuevo Continente, o bien aspiran a disfrutar colectivamente de la propiedad y usufructo de las nuevas posesiones. Los romanos exigían tributos en los territorios conquistados y tenían ese interés.

En época reciente, sin embargo, la anexión de territorios no ha significado, como regla general, ni la imposición de tributos permanentes, ni la apropiación de factores de producción materiales o humanos. En consecuencia, a primera vista, es más difícil ver cómo una nación tomada globalmente pueda tener un interés económico en la extensión de sus límites territoriales. El profesor Schumpeter argumenta sosteniendo que la mayoría de los miembros de las sociedades capitalistas jamás pueden tener intereses de guerra. En tales sociedades, dice, el deseo de guerra siempre que sea general, es una especie de fenómeno psicológico, un retorno a la manera de pensar de los tiempos de los príncipes absolutos, cuando los intereses económicos de la reducida clase de los gobernantes estaban evidentemente favorecidos por la expansión. Esta teoría tiene mucho peso.

La historia de los tiempos modernos ofrece muchos ejemplos de pueblos enteros que se han mostrado dispuestos, y a veces aún ansiosos, de ir a la guerra en casos en los que no se podía descubrir ninguna ganancia económica a no ser para una minoría muy reducida. Las guerras italianas por Trípoli y Abisinia constituyen, según creemos, ejemplos evidentes de esto. Además, se debe recordar que los pensadores responsables de la principal racionalización del nuevo imperialismo de fines del siglo pasado, fueron hombres educados en una atmósfera dentro de la que los hábitos intelectuales del "principio absoluto" no habían sido eliminados. La principal escuela de economistas alemanes de ese período, que resultaron ser indudablemente los padres de este movimiento, fueron los descendientes directos de aquellos señores que tenían como objeto de sus vidas enseñar al príncipe la manera de acrecentar las entradas de su estado. Para estos señores, el concepto de "propiedad del Emperador" que había sido desde mucho tiempo un símbolo ficticio representando nada más que una determinada unidad espiritual, era de la más absoluta realidad. No es pues de extrañarse que dentro de este marco de pensamientos la necesidad de una expansión territorial pareciera constituir uno de los requisitos primordiales de la política.

Sin embargo, no puede dejar de considerarse el hecho de que para el gobierno de cualquier estado

que desea con toda sinceridad el bienestar de sus ciudadanos, la idea de un interés nacional y económico en el mantenimiento y engrandecimiento del área de su soberanía sea una falsa ilusión. Al contrario, en ciertos casos por lo menos, puede demostrarse que es éste un interés que debe ser considerado como absolutamente fundamental. Tanto con respecto al comercio como respecto a la inmigración pueden existir intereses nacionales muy reales en la fijación de los límites.

Consideremos en primer término al comercio. Ejercitó, sin duda alguna, la influencia más poderosa antes de la Guerra Mundial I. No es imposible no obtener beneficio directo de la agresión, aún en el caso en que no se efectuaren confiscaciones de propiedad o imposiciones de tributos. Si a los habitantes de los territorios conquistados no se les permite vender sus bienes en mercados que no sean los de los conquistadores y si al mismo tiempo se les prohíbe comprar en otros mercados que no sean éstos, es muy probable que los habitantes del área dominadora obtengan ganancias en función del comercio, lo que significa decir, que importarán a menor precio. Esta es la política generalmente seguida por la metrópoli con respecto a sus colonias.

Sobre una base completamente diferente se encuentra lo que se denomina el interés defensivo.

Posiblemente no se pueda ganar mucho directamente en un imperialismo basado en restricciones; pero puede haber mucho que perder á causa de la política de restricción de otras potencias. Una simple comparación lo demostrará.

Supongamos, en primer lugar, que Gran Bretaña tenga que entregar su imperio colonial a una autoridad internacional que procediera a administrar estos territorios sobre la base del libre cambio. Realizado esto, es difícil llegar a la conclusión de que muchos ingleses se verían perjudicados económicamente. Habrá una leve pérdida para las clases acomodadas, ya que la competencia para obtener puestos en la colonia será mucho mayor. Habrá también alguna pérdida para aquellos contratistas que bajo la jurisdicción británica gozaban de ventajas con respecto al comercio gubernamental. Pero en general, es muy poco probable que el hombre o la mujer, término medio, se vea perjudicado. Es probable que si las demás naciones lo hicieran el standard general aumentaría.

Pero las restricciones territoriales generalmente no son de esta clase. Hasta hoy, han significado transferencias a potencias que practican la restricción de comercio. Si esto es exacto, el resultado podrá ser muy diferente. Supongamos a Gran Bretaña derrotada en la guerra y sus colonias anexadas por otra potencia que las rodeara de restricciones para

otros países. Esto, inevitablemente, constituiría una gran catástrofe que no solamente afectaría los ingresos de grupos particulares de capitalistas y de obreros, sino también los ingresos de la nación. Los mercados que hasta entonces habían estado disponibles, ahora estarían cerrados. Se tendrían que vender los bienes - o sea los servicios de los factores de producción - en términos menos favorables que antes. Sería inevitable una reducción del standard de vida. Tales peligros no son imaginarios. Los habitantes de Gran Bretaña hasta ahora no han debido sufrir tales calamidades, pero la historia suministra ejemplos de tal índole. La organización económica de Austria anterior a 1918, especialmente de Viena, estaba organizada de manera de poder satisfacer mediante una vasta área el viejo Imperio Austriaco. Repentinamente la mayor parte de este mercado le fué sustraída por tarifas casi prohibitivas. La división territorial del trabajo de la cuenca del Danubio quedó anulada por particularismos nacionalistas. Los austriacos, especialmente los habitantes de Viena, tuvieron que amoldarse a un mercado que solamente podía absorber sus productos reduciendo los valores en forma catastrófica. Por lo tanto, no es difícil comprender que si una guerra con éxito podría haber evitado esta calamidad, esa guerra fácilmente se podría haber considerado como un precio que valía la pena pagar.

Consideraciones análogas pueden hacerse con respecto al problema de la emigración. Un país que no pone restricciones a la emigración no presentará - desde el punto de vista económico - problemas a la población, ya que si un habitante considera que su país sufre de super-población, mejorará su situación emigrando a otro. Esto varía radicalmente desde el momento en que el gobierno prohíbe la emigración. Entonces este problema se convertirá en un conflicto concreto de intereses nacionales, que ha encontrado en los últimos tiempos su expresión en la frase de "falta de espacio vital". Este problema de espacio vital ha sido agrandado artificialmente en sus dimensiones fomentando la natalidad, es decir, aumentando la relación entre la población y la superficie territorial, o sea, reduciendo el espacio vital.

Se tiene así el bosquejo de una teoría que ofrece una explicación mucho más lógica de las causas económicas de las luchas diplomáticas del período moderno, que cualquier otra de las hasta ahora examinadas. Hayan o no hayan pensado en estos términos los ministros y embajadores, ha existido por ello un justificativo permanente para mantener y aumentar el poderío nacional. Si por una serie de pequeñas pérdidas la situación general de la nación se viera debilitada, entonces existiría el peligro de una catástrofe a la que tantas veces se ha aludido: la pérdida subs-

tancial de prestigio y de influencia que podría significar un peligro de exclusión y empobrecimiento. Cada vez que otras potencias han practicado la exclusión, ha existido el peligro de un daño substancial ocasionado por las alteraciones de los límites nacionales.

Constituye, además, una explicación que mejor que cualquier otra explica los hechos de la carrera de lucha por las colonias durante el período en que esto sucedió. Gran Bretaña fué la única potencia mayor que no puso en práctica una política de restricción comercial. De aquí que existiera un interés nacional concreto de expansión; un interés que no estaba limitado a las clases pudientes. Los trabajadores de la misma manera que los capitalistas perdían con el achicamiento de los mercados potenciales. Pero el trabajador perdía más que el capitalista en razón de que es menos movable que el capital. Al recrudecer el proteccionismo a fines del siglo pasado la división de la superficie del mundo entre las diferentes naciones se convirtió en asunto de gravedad para los estadistas responsables.

Este aspecto parece evidente en la política colonial de expansión británica. Sin duda alguna es cierto que en algunos períodos de tiempo fueron apoyadas determinadas anexiones por ciertos grupos de intereses. Pero el principal objeto de la política de gobiernos sucesivos consistía en evitar una



reducción del mercado. Ya que ellos seguían la política del libre cambio, no tenían ninguna razón para excluir a otros pueblos. Sin embargo tenían todo derecho a temer que si otros se adelantaban, ellos serían eliminados.

El temor de exclusión del mercado internacional, y desde luego, la exclusión misma, obran como poderosas causas de medidas diplomáticas que en casos extremos culminarán con la acción de las armas. El período de post-guerra ofrece ejemplos muy notables y Alemania es un caso típico. Después de la Guerra Mundial I, se hizo notar un nacionalismo exageradamente acentuado. Las barreras aduaneras elevadísimas impedían la exportación a países que antes vivían de la exportación. En tal situación se vieron de pronto muchos países industrializados y Alemania y Japón entre ellos. No debe sorprender que estos países tomaran medidas para poder existir. Naturalmente, las medidas iniciales son puramente económicas. Se recurre al dumping, practicado por Alemania y Japón en gran escala. Dentro de una economía dirigida y rígidamente cerrada, esto es posible durante algún tiempo, es decir, durante el tiempo necesario para prepararse para tomar medidas de fuerza. Se tiene así una explicación muy lógica y sensata de las sucesivas agresiones alemanas y de la agresión japonesa a China. Si a esto se agrega la imposibilidad de emigración -

imposibilidades que se deben tanto a las restricciones que ponen los países de inmigración como a las de los países de emigración - se tendrán dos causas de guerra bien definidas y lógicas.

### 3. La última causa del conflicto internacional.

Hasta ahora el análisis que hemos tratado de hacer ha sido principalmente respecto de las causas en el sentido de motivo. Consideraremos ahora las causas en un sentido más amplio: las condiciones generales que conducen a la aparición de estos motivos. Se comenzará con la causa menos común: la presión de las inversiones para defender o facilitar su colocación en el extranjero. Este es el ejemplo dado por Lenin.

La cuestión que analizaremos consistirá en ver si la presión del capital de inversión es de una influencia activa en la creación de fricciones diplomáticas, y si al ocurrir esto median condiciones que acompañan un carácter más general que puede ser interpretado como de importancia causal. En el caso de la guerra de los boers, se tendrá que ver si existe un marco que podrá ser considerado como típico.

La contestación es relativamente sencilla. En casi todos estos casos se notarán que existe una debilidad política, por parte del gobierno importador de capitales. Esta debilidad se exterioriza en el sentido de que el país exportador de capitales se ve

dispuesto a defender los intereses monetarios propios, cosa que no haría si el país importador fuera más fuerte. Existe una debilidad también en el sentido de que el tipo de derecho comercial que rige en el país importador de capitales y el tipo de su administración son diferentes de aquéllos que rigen en las zonas de la civilización occidental. Las demandas de los comerciantes y capitalistas pidiendo protección contra una confiscación arbitraria o contra una justicia no objetiva, y una administración corrompida han revestido siempre mucha importancia. De todas maneras, no se debe olvidar que el comercio entre países con justicia y administración occidental, ya sean débiles o fuertes en el sentido militar, no significa una protección a los nacionales. Se ha dicho que "no se cubre con el pabellón el comercio que se lleva a cabo en aquellas regiones donde existen gobiernos modernos".

Consideremos ahora las causas del nacionalismo económico. Este caso típico es excepcional en el período más reciente del capitalismo. La principal causa ha sido la exclusión de oportunidades económicas en otros países.

Desde luego, sería exagerado atribuir todas las restricciones comerciales a la presión de intereses ocultos. Tales restricciones han sido impuestas, a veces, por razones militares.

Hay ocasiones, sin embargo, en que las restricciones encierran un interés nacional en un sentido estrictamente económico. No será preciso perder tiempo examinando la lista de casos excepcionales, en los que es concebible que restricciones bien elegidas puedan asegurar ganancias concretas. En tiempos de crisis estas restricciones pueden tener una ventaja más inmediata: la de reducir la desocupación en ciertas industrias. Desde luego, estas ventajas desaparecen a la larga. Es claro que las medidas restrictivas provocarán contra-medidas que pueden anular las ganancias transitorias que éstas medidas prometían. Es claro también que si se imponen nuevas medidas de este tipo en cada crisis los resultados negativos serán mucho mayores que los positivos. Sin embargo, se debe subrayar el hecho de que una crisis siempre produce una atmósfera particularmente favorable para una campaña de propaganda en favor del proteccionismo. Muchos cambios en los impuestos aduaneros se han producido en esos tiempos de crisis.

Esta es la dosis de verdad que aparece en las teorías de sub-consumo del imperialismo. El análisis teórico en el cual se han basado generalmente ha sido erróneo. Es un hecho que el temor de que se repitan las crisis, acompañadas de una reducción en los gastos, desempeña un papel importante para pre-

disponer al público en general a que acepte medidas a las que en otras circunstancias se opondría enérgicamente. Si se pudieran eliminar los ciclos económicos el aspecto propagandista de la restricción se vería substancialmente debilitado.

Sería incurrir en grave error, sin embargo, considerar al ciclo económico como la principal causa del restriccionismo. La principal causa está en la presión de intereses ocultos. No resulta accidental que durante los últimos 70 años las medidas de restricción en diferentes países hayan variado con la predisposición de sus gobiernos a la presión de intereses privados. Allí donde ésta predisposición ha sido grande, las restricciones han sido prohibitivas. Por otro lado, en los países donde la opinión pública ha estado mejor informada y donde el standard de la política y administración ha sido elevado, el restriccionismo ha sido relativamente tenue.

En ello, finalmente, se encuentra sitio en la principal teoría para la influencia de los intereses ocultos, es decir, de intereses que no son los del grupo nacional en su conjunto. Estos intereses no producen conflictos directamente como regla general. Constituye más la excepción que la regla, el hecho de que los gobiernos arriesguen fricciones diplomáticas serias en interés exclusivo de un grupo económico. la causa inmediata de los conflictos radica en el deseo de los gobiernos de mantener o extender su poder.

rio, es decir, un interés nacional y no un interés oculto. Pero esta finalidad no se produciría sino fuera por las prácticas del restriccionismo; y estas prácticas deben ser imputadas en gran parte a la influencia de "grupos de presión". De esta suerte, la teoría deja un amplio margen para el juego del espíritu público desinteresado y del error intelectual genuino. No le atribuye a los grupos de presión cualquier deseo conciente de causar complicaciones diplomáticas ni sugiere en lo más mínimo que los dirigentes patronales u obreristas, que abogan por una legislación de restricciones, puedan suponer que sus acciones darán a otros gobiernos una justificación para seguir una política que pueda eventualmente llevar a la guerra. Sin embargo, por intermedio de los mecanismos indirectos mencionados, eventualmente se puede llegar a la guerra. Tal explicación seguramente está más de acuerdo con la experiencia cotidiana que la explicación que supone la existencia de un interés económico maquiavélico, detrás de todo incidente o fricción diplomática. Se debe destacar que los intereses mencionados no son los intereses de clase en el sentido marxista, sino aquellos intereses que tienen posibilidades comunes de ganancias monopolísticas dentro del mercado.

Así, si se considera la influencia de los propietarios, es obvio que no se considerarán como clase; es un grupo determinado de ellos que especula

con la probabilidad de aumentar el valor de sus propiedades al limitarse los mercados. Digamos que los grupos de presión no están constituidos por regla general sobre una base "horizontal" sino que su organización es esencialmente "vertical".

No sólo son representantes del capitalismo los que presionan. Es sabido que tanto en Estados Unidos como en Australia, grupos de representantes obreros han presionado fuertemente para la adopción de medidas de restricciones comerciales. En Gran Bretaña esto ha constituido la excepción hasta hace muy poco tiempo, debido a que el libre cambio ha sido una política tradicional de los partidos de izquierda. Ultimamente cuando la práctica del libre cambio fué dejada de lado, apareció la alianza de grupos determinados del capital y del trabajo para obtener privilegios especiales. Claramente se podrá notar que el interés en las restricciones no está reservado únicamente a los grupos capitalistas observando otro tipo destacado de restricción: la restricción sobre la inmigración.

Ya se ha dicho que tales restricciones constituyen hoy las causas principales de tensiones internacionales. Las principales fuerzas que tienden a tales restricciones derivan de los representantes del trabajo y no de los representantes de grupos capitalistas, quienes no tienen ningún interés en esta cla-

se de restricciones. Es muy probable que los intereses de la clase obrera en conjunto se vean perjudicados por las restricciones sobre emigraciones. Son intereses de grupo que influyen también a la política.

Los marxistas tenían cierta razón al culpar a intereses ocultos como causantes de las guerras. Pero no fueron explícitos. No son los intereses de los capitalistas como clase, sino los intereses de grupos - que pueden ser grupos de capitalistas o grupos de los obreros o alianzas temporarias de ambos - que dan lugar a las prácticas del restriccionismo que puede resultar indirectamente responsable por las guerras.

La causa última de la guerra no se debe buscar en la organización económica de la sociedad, sino en la organización política.

Se podría argumentar que tales conflictos no son necesarios. Si los diferentes estados soberanos no practicaran el restriccionismo, si no existieran los deseos de ventajas de grupo, estas catástrofes no sucederían. Bien interpretados los intereses de los habitantes de las diferentes áreas nacionales, resulta que no están en pugna. Estos intereses, dejando de lado las ventajas momentáneas que por cierto pueden ser muy alentadoras, persiguen todos una misma meta: la conservación de la paz.

Es cierto que a la larga los intereses de la mayoría de la humanidad no están en conflicto. Es



también cierto que para la humanidad la guerra constituye una calamidad de primer orden. Pero no es cierto que en ausencia de la ley exista alguna seguridad contra su estallido. Por lo tanto, no se podrá suponer que de las relaciones entre habitantes de diferentes países se pueda esperar una armonía pacífica. Si no se puede esperar tal paz dentro de la nación, mucho menos se la podrá esperar entre las naciones. Es de suponer que si los diferentes gobiernos nacionales pueden hacer lo que quieren, existe la gran probabilidad de que no obstante la mejor buena voluntad del mundo, de tiempo en tiempo los errores o intereses ocultos determinen políticas que llevarán al conflicto.

Para ver esto mas claramente dejaremos de lado por un momento las relaciones de grupos geográficos y consideraremos las relaciones de grupos de productores. Es muy posible que los intereses de los diferentes grupos de productores, a la larga, no estén en pugna. Si solo un grupo restringe la producción, es muy posible que gane; pero si todos los grupos hacen lo mismo, eso no sucederá. Sin embargo, la existencia de períodos largos de armonía no justifica la creencia de que si se diera a los grupos de producción una situación de monopolio sin control, la posibilidad de una ganancia no los tentaría para abusar. Al dársele a los grupos de producción una posición monopolística privilegiada, se creará seguramente un estado de cosas dentro del cual la aparición de políticas que

conducen al conflicto será casi inevitable.

De la misma manera, en el caso de que grupos geográficos tengan poderes no controlados de restricción y de exclusión, de hecho existe un estado de cosas en el que será probable el abuso de esos poderes siempre que no exista un cuerpo de ley que limite la acción de los estados soberanos independientes. Existe un estado de cosas donde los efectos de las restricciones y de la influencia oculta de los grupos de presión tienen la máxima probabilidad de efectividad: es aquel estado de cosas en el que los impulsos no racionales hondamente arraigados del nacionalismo tienen el máximo de oportunidad para verse mezclados en una cooperación en políticas económicas con la tendencia de guerra. Por más cierto que pueda ser que a la larga tal política lleva al empobrecimiento y al conflicto internacional, no hay razón para suponer que en ausencia de restricciones de una ley la mayoría de los ciudadanos serán lo suficiente previsores como para prevenir estas catástrofes. Un sistema de grupos geográficos soberanos provocará choques de intereses en igual forma que los produce un sistema de grupos "soberanos" de productores.

Todo esto puede aparecer mas claro ideando un ejemplo hipotético.

Dentro de la Constitución de Estados Unidos, los diferentes estados no pueden imponer tarifas protectoras a la importación o exportación. Tampoco pue

den restringir las emigraciones o los movimientos de capitales. Ambas son prerrogativas del gobierno federal. Pero supongamos que esto no fuera así y que en vez de un gobierno central existieran 48 estados independientes y soberanos. ¿Qué resultará?

El resultado sería que se habría producido una red de restricciones dentro de las relaciones económicas de los diferentes estados. Se limitaría el comercio. Los intereses de varios estados se habrían salvaguardado contra la corriente de importaciones baratas. Aun bajo el régimen de la actual Constitución se imponen barreras no prohibidas por la ley en el sentido de no permitir, por ejemplo, la entrada de ganado debido a reglamentos veterinarios que no tienen razón de ser. Se trabarían las emigraciones. Las relaciones entre los deudores y los acreedores se verían en peligro. Suponiendo que los estados del este estuvieran sufriendo crisis, no solamente se producirían quebrantos para con los acreedores del oeste, sino que también se impondría un aparato paralizador del control de cambios que se conoce tan bien en las prácticas que rigen hoy el comercio con Europa. El resultado de todo esto sería un conflicto entre los estados. Los diferentes gobiernos se verían obligados a celebrar pactos, tratados de agresión y no-agresión, etc. Se hablaría del espacio vital, se repudiaría las deudas de guerra y los intereses de los capitales invertidos se convertirían en motivo de fricción di-

plomática. Es decir, se produciría una situación de tensión política muy semejante a la que rige la historia de Europa. Los pacifistas dirían que esto se debe a falta de virtud. Los biólogos afirmarían que es un aspecto de la inevitable lucha por la existencia. Los psicólogos argumentarían diciendo que es una manifestación del instinto de muerte que exigiría un milenio para estudiar y sublimar. Los marxistas sostendrían que todo esto se debe al sistema capitalista. Y algunos historiadores señalarían como causa el juego de fuerzas oscuras que solamente ellos podrían poner de relieve.

Su causa, sin embargo, reside en la existencia de estados soberanos independientes. No solamente por que los estados independientes tienen el poder de declarar la guerra es que ésta se declara, sino también porque tienen el poder de adoptar una política que significa el choque de intereses nacionales para los cuales la guerra desgraciadamente parece ser la única solución.

Si esto es así el remedio es evidente: deberá limitarse la soberanía. Como ciudadanos de los diferentes estados-naciones, se podrá disminuir el peligro de los conflictos oponiendo políticas convenientes. Pero esto no será suficiente. El aparato de la guerra es tan costoso, los peligros de conflictos tan grandes, que no se puede confiar en la buena voluntad espontánea, para la eliminación del peligro de la

catástrofe. Deberá existir un marco internacional de derecho y de orden, sostenido por sólidas sanciones que eviten la adopción de aquellas políticas que eventualmente resultan responsables de los conflictos. No se necesita un estado mundial único. Tal organización, acaso, no sería ni factible ni deseable. Lo que se necesita más bien es una organización general y no una mera confederación de estados soberanos como lo fué la Sociedad de las Naciones, sino una federación en la cual se delegarían por los Estados que la componen, aquellos poderes y facultades que engendran conflictos. Los fundadores de la Sociedad de las Naciones tuvieron razón al reconocer la necesidad de una autoridad por encima de la nacional. Su error estuvo en que no le dieron el suficiente alcance. No se dieron cuenta de que el funcionamiento efectivo de una autoridad super-nacional no es compatible con una soberanía nacional dependiente. Hoy eso se sabe. La historia de la Sociedad de las Naciones constituye una demostración de la verdad de la proposición formulada por Hamilton y Madison de que no existe el factor seguridad en una confederación. Hoy además se sabe que si no se destruye al Estado soberano, el Estado soberano será el destructor.

Creemos que no existe el sentimiento suficiente de ciudadanía común como para formar una federación de dimensiones mundiales. La formación de un sistema

mundial podrá considerarse casi como un hecho divino hacia el cual tiende todo lo que es bueno dentro de las diferentes civilizaciones del mundo.

Pero no es utópico confiar en la construcción de federaciones más limitadas, es decir, de soberanía independiente en áreas donde existe la conciencia de una civilización común y de la necesidad de una mayor unidad. Un especial no es utópico confiar en la formación de una estructura de esta índole en aquella parte del mundo que más se ha visto envuelta en conflictos, es decir, en Europa.

Nadie dejará de convenir en que la actual organización política de Europa no tiene nada de deseable ni de práctico. No es más que una amenaza a la civilización a la cual ha contribuido. Cuando los estados soberanos de Europa moderna salieron del feudalismo de la edad media, sus funciones fueron creadoras. Eliminaron el crecido número de restricciones locales que impedían el desarrollo económico, hicieron la paz entre los príncipes en guerra y establecieron una uniformidad de la ley en grandes áreas. Hoy no son sus tendencias unificadoras sino sus tendencias separatistas las que dominan. Restringen las actividades de una vida económica que va más allá de sus fronteras. El peso para el mantenimiento del aparato de defensa necesario para asegurar su independencia, amenaza más y más la absorción de todas las energías de sus habitantes. Las restricciones al comer-

cio y al movimiento entre los diferentes estados de Europa son tan absurdas como la existencia de restricciones similares entre provincias diferentes en los períodos anteriores. Para un observador que no estuviera empapado en las fuentes históricas de nuestra civilización, el mantenimiento de grandes ejércitos por parte de los diferentes estados de Europa para defenderse unos de otros, será tan ridículo como lo sería el mantenimiento de ejércitos para la defensa individual de ciudades o provincias dentro de estos estados. Los adelantos de la técnica convierten en defectuoso todo ese sistema. De la misma manera como la pólvora hizo desaparecer el sistema feudal, así el aeroplano está haciendo desaparecer la razón de la existencia de un sistema de soberanías independientes en Europa. ¿ Se producirá esta nueva Europa por mutuo acuerdo o por conquista ? He ahí la gran incógnita de los oscuros tiempos presentes.

La creación de una federación en ese sentido será muy difícil. Europa tiene una cultura común, pero le falta lenguaje común. Tiene una historia común, pero ha sido formada por luchas fratricidas. Sin embargo, de todas las tareas que se presentan, la más noble y la más digna es ésta.

Toda guerra trae como consecuencia grandes cambios dentro de la estructuración de los pueblos y esto puede ser debido a que en parte la necesidad de estos cambios han sido los motivos de la guerra. Pe-

ro no se debe dejar de considerar que después de una guerra los pueblos están cansados y sus energías gastadas, de modo que la post-guerra constituye un período muy propicio para realizar innovaciones en el momento de firmarse la paz, ya que la masa del pueblo resulta entonces más maleable. La unidad de Europa en una federación tal cual se ha esbozado, podría constituir una justa compensación por todos los sufrimientos que ha tenido que pasar la humanidad en estos años de guerra. Las fuerzas vencedoras en esta contienda, o mejor dicho las fuerzas que hagan la paz, podrán entrar en la historia como héroes máximos si consiguen realizar esta unidad que aparentemente es la única oportunidad que existe actualmente para salvar la civilización de Sócrates y Espinosa, de Shakespeare y de Goethe, de Miguel Angel y de Rembrandt, de Newton y de Pascal.

B. DESARROLLO MODERNO DEL DERECHO INTERNACIONAL EN CUANTO SE REFIERE A LA GUERRA ECONOMICA.-

Durante el período de tiempo que transcurrió entre las Guerras Napoleónicas y la Guerra Mundial I, se ha hecho uso de la guerra económica en varias ocasiones y entre ellas durante la guerra de secesión norteamericana. Durante todo este período se ha no-



tado una clara tendencia hacia la centralización de ciertas normas legales de acuerdo con las cuales debía hacerse la guerra. Estas normas abarcan tres aspectos diferentes:

### 1. Neutralidad.

La idea de la neutralidad tomó formas concretas durante el siglo XIX bajo la guía de los Estados Unidos. Presupone la existencia de estados independientes que no están interesados vitalmente en las diferentes causas que provocaron la guerra entre otros estados. Tal independencia reclama, desde luego, un cierto grado de desarrollo político.

La idea fué, además, fortificada desde el punto de vista filosófico al generalizarse las concepciones de los derechos naturales y desde el punto de vista práctico debido al continuo aumento del comercio transoceánico. Para la mente moderna, la noción de neutralidad supone en general la idea de conducta imparcial hacia ambos beligerantes, sean cuales fueran las dificultades que resultaran de la aplicación práctica de esta idea. También supone esta idea que el espectador imparcial debe estar inmune al ataque de parte de cualquier país beligerante.

Ahora bien, mientras esta inmunidad significa estar libre de una invasión territorial, la situación no presenta dificultades. Cuando se refiere, sin embargo, a las naves, consideradas como territorios flo-

tantes amparados por el pabellón nacional, la situación es ambigua.

En el siglo XVII, los estados beligerantes no se comprometían a ninguna obligación que les hiciera respetar los territorios de los estados no-combatientes. Y aún en el siglo XVIII fué posible para un estado permanecer neutral en una guerra entre dos o más estados y al mismo tiempo proveer a uno de ellos con ayuda militar siempre que ello estuviera de acuerdo con algún tratado hecho con anterioridad al respecto. De tal suerte fué legal el uso que hiciera Gran Bretaña de tropas germanas en la guerra de la Independencia Americana, habiéndose producido otros casos en los que se reconoció la misma práctica.

Sin embargo, este concepto de la neutralidad ha cambiado notablemente. En 1788 Dinamarca estaba obligada a dar ayuda a Rusia; Suecia - si bien aceptó la situación - dejó constancia de su protesta diciendo que la conducta de Dinamarca al cumplir con la obligación de su tratado, no estaba de acuerdo con el derechos de las naciones.

El artículo XX del Tratado de 1785 entre los Estados Unidos de Norte América y Prusia establecía, entre otras cosas, que ninguna de las partes debía alquilar, prestar, o dar cualquier parte de sus fuerzas navales o militares al enemigo de la otra, o ayudarle en forma ofensiva o defensiva.

La doctrina tradicional sufrió un cambio importante a fines del siglo, al firmarse el tratado de amistad y de comercio entre los Estados Unidos y Francia en 1778. Según el artículo 21 de ese Tratado, cada una de las partes contratantes se obligó a "no pedir o aceptar pedidos o permisos para armar barcos de guerra" contra la otra.

Por otro lado, el Tratado permitía a los particulares de cada bando llevar presas de guerra a los puertos de la otra, mientras que al mismo tiempo negaba a los cruceros enemigos el derecho de acceso a estos puertos, excepto en el caso de avería o mal tiempo.

Al declararse la guerra entre Gran Bretaña y Francia en 1793, este Tratado se convirtió en una ayuda poderosa para la política francesa. La neutralidad americana, interpretada benevolamente, constituyó para Francia una ayuda mayor que una ayuda militar o naval.

Más aun, el artículo 23 del Tratado incorporó el principio de "barcos libres, mercaderías libres", excepto en el caso de mercaderías de contrabando y el artículo 24 excluía las provisiones de la lista de contrabando. En marzo de 1793, el embajador norteamericano en París informó a su gobierno que el representante de los Estados Unidos nombrado recientemente en la República Francesa, había llevado consigo "300 autorizaciones en blanco, que debería distribuir entre

aquéllos que armasen cruceros en nuestros puertos para perseguir al comercio británico". Estas autorizaciones fueron distribuidas inmediatamente. Gran Bretaña protestó contra esa conducta.

El conflicto diplomático que resultó de este incidente tuvo como resultado una doctrina más específica en lo que se refiere a la neutralidad. La nueva doctrina fué más allá de la mera no-intervención en la guerra entre otros estados. Significó que el estado neutral debía tomar medidas para evitar que sus ciudadanos prestaran ayuda a cualesquiera de las partes en lucha.

De esta suerte, en abril de 1793 se promulgó una Proclamación de Neutralidad que impuso a los súbditos americanos el "deber de adoptar y perseguir con sinceridad y buena fe una conducta amistosa e imparcial hacia los poderes beligerantes", agregando que cualquier súbdito americano "que se hiciera culpable de castigo por la ley de las naciones, ayudando a cualquiera de las potencias en lucha o llevando a ellas cualesquiera de aquellos artículos considerados como contrabando, no recibirá la protección de los Estados Unidos contra tal castigo". En junio de 1794, el Congreso adoptó el primer "Neutrality Act" que prohibía el enrolamiento de hombres para el servicio de otros estados en guerra, así como también el armamento o aprovisionamiento de naves que estuvieran al servicio de otra nación en guerra. En 1818, esta ley fué

reemplazada por un estatuto más completo - el "Foreign Enlistment Act" - trazado sobre líneas generales. Gran Bretaña adoptó una medida parecida al año siguiente.

Estas disposiciones legales fueron puestas a prueba durante la guerra civil en Estados Unidos. En 1862 el gobierno norteamericano protestó ante el gobierno inglés porque se estaban armando dos barcos - el Alabama y el Florida - en Inglaterra, para ser puestos a servicios de los confederados. El gobierno inglés dió orden de que se capturara a uno de estos barcos; pero, habiendo ya salido de puerto inglés, no tomó ninguna medida para detenerlo. El otro barco partió de puerto inglés con destino a puerto neutral sin llevar armamento militar de ninguna clase. Este barco fué armado por otros dos barcos ingleses en alta mar. A la protesta norteamericana contestó el gobierno inglés manifestando que si bien estos barcos habían sido armados por ingleses, esto no había sucedido en tierra británica que es lo que prohibía el "Foreign Enlistment Act".

Este incidente demostró claramente que las disposiciones respecto a la neutralidad eran vagas y fáciles de ser tergiversadas.

Aparte de una compensación de 15.000.000 de dólares que tuvo que pagar el gobierno de Gran Bretaña, resultó de mayor significado la sanción de un arbitraje sujeto a las siguientes tres reglas a-

ceptadas como obligatorias: un gobierno neutral está obligado a lo siguiente:

Primero; usar los medios disponibles para evitar el equipo, el armamento o el aprovisionamiento, dentro de su jurisdicción, de cualquier barco, del que tiene razones suficientes para suponer que lleva la intención de navegar o de hacer la guerra contra una potencia con la cual está en paz; y también de usar el mismo cuidado para prevenir la partida desde su jurisdicción de cualquier barco que intente navegar o llevar la guerra y también en el caso que tal barco haya sido especialmente adaptado total o parcialmente, dentro de tal jurisdicción para uso de guerra.

Segundo; de no permitir o tolerar que cualquier beligerante haga uso de sus puertos o aguas como base para sus operaciones navales contra el otro, o con el propósito de renovar o aumentar su provisión militar, o el enganche de hombres.

Tercero; de ejercer las suficientes actividades en sus puertos y aguas y respecto a todas las personas dentro de su jurisdicción para evitar cualquier violación de las obligaciones y deberes antedichos.

El gobierno británico sostuvo que estas disposiciones no las consideraba como en vigencia, al formular los norteamericanos sus reclamaciones de compensación; pero que estaba preparado a aceptarlas como una base para el futuro.

Una fórmula mucho más precisa del significado

de la neutralidad, particularmente con respecto a sus aplicaciones a la guerra naval, fué la contenida en la XIII Convención de La Haya de 1907.

Otro paso positivo adelante fué dado por las disposiciones del Tratado de Versalles, que en su artículo 11 dice:

"Cualquier guerra o amenaza de guerra, afecto o no a algún miembro de la Liga, se declara de interés para toda la Liga y ésta tomará las medidas que se consideren necesarias para salvaguardar la paz de las naciones".

El artículo 16 dice que:

"Si cualquier miembro de la Liga se decidiera por la guerra desconsiderando sus obligaciones. . . ipso facto será considerado como que hubiera cometido una acción de guerra contra todos los demás miembros de la Liga".

## 2. Bloqueo.

En segundo término se consideró la validez de los bloqueos. Lo fundamental al respecto no es meramente la aclaración del derecho de uno de los beligerantes para interceptar el aprovisionamiento de materias de guerra necesarias destinadas a una potencia enemiga, pues se refiere al derecho de emplear ciertas medidas que estarían en pugna con las actividades comerciales normales del enemigo, y que significarían un estorbo para el comercio de los neutrales. En su

origen los bloqueos estaban ligados con operaciones de sitio, donde todo movimiento de productos y de personas de o al lugar sitiado estaba obstruido por fuerzas militares. Bajo estas condiciones las fuerzas militares organizadoras del sitio al mismo tiempo imponían el bloqueo como parte de sus operaciones militares y, hablando en el lenguaje de las controversias que resultaron, el bloqueo era efectivo. Se ha planteado después repentinamente la cuestión de saber hasta qué medida esa condición es esencial para que el bloqueo sea válido. Porque si no hay una fuerza militar o naval disponible para interceptar el paso libre de estos bienes del o al territorio bloqueado, sucederá que el estado que impone el bloqueo se abroga ciertos derechos soberanos con relación a los estados neutrales, sin justificación aparente para tal acción. De tal suerte que si un estado beligerante puede válidamente establecer que sus propios súbditos no deberán comerciar con el enemigo, su soberanía no le permite imponer semejantes restricciones a los ciudadanos de un país neutral.

Durante muchos años los bloqueos se vincularon con la tolerancia de barcos de guerra particulares. En 1854 al estallar la guerra de Crimea, se pusieron en evidencia estas razones. En enero de ese año, dos meses después de haber comenzado las hostilidades entre Rusia y Turquía y dos meses antes de la declaración de guerra británica a Rusia, los gobiernos



de Noruega y de Suecia dirigieron una nota a los beligerantes y neutrales en la cual dejaron expresados sus puntos de vista respecto a esta guerra. En esa declaración los gobiernos de los dos países escandinavos hicieron saber su intención de permanecer neutrales y dar tratamiento imparcial a todos los beligerantes. Tal neutralidad produciría ciertos resultados que fueron enumerados: se permitiría la admisión a sus puertos bajo ciertas condiciones de los barcos de guerra y mercantes de todos los beligerantes; se permitiría a los barcos beligerantes cargar en sus puertos con excepción de los artículos de contrabando; excluiría de sus puertos las presas de guerra con excepción de barcos en peligro y demandaría para sí el derecho de inmunidad de sus barcos de ataques por parte de los beligerantes. En 1856, la Declaración de París fué firmada por Gran Bretaña, Francia, Rusia, Austria, Prusia, Cerdeña y Turquía, comprometiéndose éstas naciones a "hacer saber la presente declaración a los estados que no hayan tomado parte en el Congreso de París y de invitarlos a hacerlo". Los puntos tratados por la declaración incluían a) abolición del corso, b) el principio de que, a parte del contrabando, el pabellón neutral cubre las mercaderías enemigas, c) el principio de que, a parte de contrabando, las mercaderías neutrales no serán capturadas cuando viajen bajo bandera enemiga, y el principio de que solamente los bloqueos efectivos serán válidos.

### 3. Contrabando.

Se considera en general como contrabando aquellas mercaderías que un beligerante prohíbe que sean llevadas al enemigo, basándose en que ellas le ayudan en la conducción más efectiva de la guerra. Hace mucho tiempo ha sido aceptado, en principio, que tal intervención del aprovisionamiento al enemigo constituye un acto legítimo. Más difícil es encontrar una definición de los artículos que deben ser considerados como contrabando. La Declaración de París de 1856 no le dió.

En la Convención de Paz, Comercio y Navegación entre los Estados Unidos y Francia firmada en 1800, el artículo 13 menciona una serie de artículos que serían considerados como contrabando. Para llegar a un acuerdo sobre lo que será contrabando de guerra se establecen como tal a la pólvora, salitre, petardo, granadas, sables, pistolas, monturas de caballería, cañones, morteros y en general toda clase de armas, municiones de guerra e instrumentos que puedan ser usados por las tropas.

Más allá de este concepto fué difícil llegar a un acuerdo. En 1659 el Tratado de los Pirineos entre Francia y España, restringió los artículos de contrabando a aquellas cosas que tenían un carácter guerrero, excluyendo "trigo, maíz y otros cereales, aceites, lino, sal y en general todas aquellas

cosas necesarias para mantener la vida siempre que no fueran destinadas a ciudades o territorios bloqueados, sitiados o rodeados". En 1713, el tratado comercial entre Gran Bretaña y Francia excluyó de la lista de contrabando a "todas las provisiones que sirvieran para la alimentación". El Tratado de Amistad y Comercio en 1778 entre Francia y Estados Unidos especificó una larga lista de productos que no debían ser tratados como contrabando.

En 1855, en el transcurso de la guerra con China, Francia declaró que se trataría como contrabando absoluto al arroz cuando fuera destinado a puertos al norte de Canton. El gobierno británico protestó declarando que los alimentos no podían ser tratados como contrabando en general, a lo que el gobierno francés respondió que su acción estaba justificada si tenía por objeto acortar la guerra aumentando las dificultades para todos los barcos neutrales.

En 1909, la Declaración de Londres reconoció una triple distinción entre contrabando absoluto, contrabando condicional y mercaderías libres. El primero se refería a artículos y materiales usados exclusivamente para propósitos de guerra. El segundo para usos de guerra y de paz; y el tercero para artículos que se referían solamente al uso de paz. Esta declaración no fué ratificada.

De lo visto hasta aquí se desprende que si bien se han producido desarrollos importantes dentro del

Derecho Internacional en cuanto éste está vinculado a la guerra económica, no se ha creado aún un código definitivo y completo de reglas, suscriptos por todos los estados.

B I B L I O G R A F I A

Bowden, Witt y otros, An Economic History of Europe since 1750, Nueva York, 1937.

Dobb, Maurice, Political Economy of Capitalism.

Fisher, H. A. L., Esor, R. C. K. y otros, The Background and Issures of the War, Oxford 1940.

Fried, Ferdinand, Das Ende des Kapitalismm Jena, 1931.

Fried, Ferdinand, Wende der Weltwirtschaft, Leipzig, 1940.

Hilferding, Finanzkapital.

Kack, D. T., M., A., Studies in Economic Warfare, Londres, 1940.

Lenin, Imperialism, The Highest Stage of Capitalism.

Luxemburgo, Rosa, Akkumulation des Kapitals.

Robbins, Lionel, The Economic Causes of War, Londres, 1940.

## Capítulo II.

### Antecedentes

Sumario; A. Las guerras napoleónicas y la economía de guerra.

1. Generalidades.
2. Financiación de la guerra.
3. El aprovisionamiento de las tropas.
4. La guerra económica y el bloqueo continental.

B. La guerra chino-japonesa.

1. Japón;
  - a. Su estructura económica.
  - b. Su situación económica y la capacidad defensiva de la economía al estallar la guerra.
2. China;
  - a. Su estructura económica.
  - b. Su situación económica y fuerza defensiva económica al estallar la guerra.
  - c. Resultado de la comparación.

3. Desarrollo de la economía de guerra en el Japón;
  - a. Las diferentes fases del desarrollo hasta llegar a la economía de guerra completa.
  - b. La alimentación.
  - c. La industria de la economía de guerra.
  - d. Materias primas.
  - e. El comercio exterior.
  - f. Financiación de la guerra.
- C. La Guerra Mundial I.
  1. Consecuencias económicas del Tratado de Paz de Versalles;
    - a. Generalidades.
    - b. Europa antes de la guerra.
    - c. El Tratado.
  2. La guerra y la alimentación.
  3. La Guerra Total.

## Capítulo II.

### A N T E C E D E N T E S

#### A. LAS GUERRAS NAPOLEONICAS Y LA ECONOMIA DE GUERRA.

##### 1. Generalidades.

La dependencia de la conducción de una guerra respecto del abastecimiento regular de las personas, del equipo y de la alimentación, es un hecho demostrado en todas las épocas de la historia.

Las dificultades que se plantearon a la economía al ponerse a la disposición de la guerra, así como también la solución de los problemas de carácter económico-militar, han sido de índole muy variadas.

Los caminos que se han seguido en las diferentes épocas para hacer frente a las necesidades de material bélico, estaban determinados por la constitución de cada estado, por los reglamentos de los ejércitos y por el orden económico, por un lado y por el otro dependían del punto de vista, personalidad y genialidad del jefe del ejército. De una manera especialmente clara se demuestra la influencia de estos factores sobre la relación existente entre la conducción de guerra y la economía en las guerras napoleónicas.

La Revolución Francesa produjo hondos cambios en la organización del estado, del ejército y de la



economía de los siglos XVII y XVIII, que se produjeron en los diferentes países con diferentes ritmos. Lo que quedó más estable fué la constitución del estado. Bajo Napoleón como cónsul y desde 1804 como emperador, se reunieron en su persona todo el poder del estado "creando la unidad del hombre público máximo y del jefe del ejército en una persona". El absolutismo que había sido eliminado por la revolución, revivió con nueva fuerza en forma de una dictadura militar. De la misma manera como antiguamente los reyes absolutos, disponía Napoleón sobre todo el estado.

La organización del ejército sufrió un cambio radical. Las tropas mercenarias del sistema absolutista fueron reemplazadas por el ejército nacional formado de acuerdo con la conscripción general. A parte del factor ideológico debe mencionarse el factor económico. Este cambio produjo una reducción en el costo de la conducción de la guerra.

La organización económica del siglo XVII y XVIII sufrió una lenta pero decisiva evolución. Del mercantilismo se pasó gradualmente al sistema capitalista liberal, es decir, que poco a poco se produjo la completa separación entre el estado y la economía.

Lo positivo e importante del nuevo sistema económico de comienzos del siglo XIX fué su gran productividad. Liberó energías económicas hasta entonces desconocidas, dando a la conducción de guerra las premisas económicas más adecuadas. El aumento de la productivi-

dad en los diferentes estados se produjo en forma desigual. Alcanza recién su fuerza completa a mediados del siglo XIX.

En la época de las guerras napoleónicas fueron dos los problemas primordiales de la ciencia de la guerra; su financiación y la obtención del abastecimiento necesario para la victoria. No es necesario hablar aquí del sistema de comunicaciones, porque en el siglo XVIII éste sistema era más militar que económico. Basta recordar las grandes construcciones de caminos realizados por Napoleón que servían exclusivamente a finalidades militares.

## 2. La financiación de la guerra.

La financiación de guerra se hizo cada vez más difícil debido al continuo aumento de los gastos bélicos, ocasionados a su vez por ejércitos siempre mayores y por el perfeccionamiento y la complicación creciente del material de guerra. El continuo aumento de las necesidades de dinero obligó a la adopción de nuevos métodos para conseguirlo. El crédito público y la emisión de papel moneda fueron usados más y más como medio de financiación bélica. El manejo de estos nuevos métodos de financiación no tuvo el mismo éxito en los países que estaban en guerra en esa época.

Napoleón los rechazó por completo, a pesar de que poco tiempo antes el gobierno revolucionario para conseguir los medios necesarios para la guerra, había

comenzado una política de empapelamiento en gran escala por medio de los "asignados" y además había ensayado el uso del crédito público. Dumouriez, por ejemplo, realizó empréstitos forzosos en Bélgica con cuyo dinero pagó a los soldados y los abastecimientos. Napoleón no siguió ninguno de esos dos caminos. Trató más bien de volver al sistema de Federico el Grande, vale decir, trató de pagar las guerras con medios en efectivo. Quiso cubrir los gastos de su campaña con impuestos y contribuciones. Después de la batalla de Austerlitz escribe Napoleón; "ya es tiempo de que pague los sueldos y que para ello haga uso de los recursos de Austria". Prusia pagó de 1806 a 1808 más de 1.000 millones de francos en concepto de contribuciones y de 1808 a 1813 nuevamente 500 millones a Francia. Además tuvo que pagar indemnizaciones de guerra por valor de 120 millones de francos. Este método de cargar los gastos de guerra al país vencido no resultó suficiente a la larga. El fracaso final de Napoleón se debe en parte a su mala política de financiación de guerra.

Inglaterra, por su parte, que era el principal adversario de Napoleón, había reconocido claramente la importancia del crédito público para financiar la guerra y supo usarlo en forma adecuada. La eficacia de los ingleses para usar del crédito público se revela en la siguiente cifra; según G. Scholler la totalidad de los gastos de Inglaterra llegaron a 830 millones de libras esterlinas de 1793 a 1815. Esta enorme can-

tividad hace nacer la pregunta de cómo ha podido Inglaterra obtener tales sumas. La tercera parte fué conseguida por medio de impuestos, pues se creó en esa época el impuesto a los réditos, que en aquel tiempo se consideró un impuesto extraordinario de guerra. Además de las entradas personales, se impuso gravámenes a todo cuanto podía ser usado por el hombre; desde los pañales hasta los clavos del cajón fúnebre, como dice un contemporáneo. El mismo éxito que en el caso de los impuestos, obtuvo Inglaterra con respecto al crédito público. Le fué posible al gobierno convertir los créditos a corto plazo en créditos a largo plazo. En su subscripción no sólo participaron capitales ingleses sino también capitales extranjeros, y aun en tiempos de Napoleón, capitales franceses. El resultado fué que la mayor parte de las deudas inglesas quedaron cubiertas por medio de estas entradas.

Éxito menor tuvieron los países del continente europeo afectados directamente por la guerra. Sus fuentes de recursos fueron por un lado los subsidios ingleses y por el otro el empapelamiento monetario. De 1793 a 1816 Inglaterra pagó a sus aliados la suma de 60 millones de libras esterlinas. De éstas Austria recibió 12, Rusia 9,5 y Prusia 5,75 millones de libras. Sin estos subsidios ninguno de estos Estados se hubiera hallado en condiciones de hacer frente a Francia. Además de los subsidios se recurrió en forma intensa a la emisión de papel moneda.

### 3. El aprovisionamiento de las tropas.

Otro grave problema durante las guerras napoleónicas, consistió en el aprovisionamiento de las tropas durante las hostilidades. Prusia y Austria lo resolvieron, en gran parte, por medio del sistema de los almacenamientos.

A la inversa, para el aprovisionamiento de sus tropas, siguió Napoleón el lema de Wallenstein, según el cual la guerra debe alimentar a la guerra. Napoleón se guió por la siguiente norma. Al comienzo de las operaciones se necesita un mínimo de medios. Las necesidades de abastecimiento que se crean a medida que prosiguen las operaciones bélicas, deberán ser satisfechas por los medios que proporciona la victoria. Una de las desventajas de hacer la guerra sin almacenamientos, fué la enorme corrupción a que dió lugar en todas las categorías de los combatientes. A pesar de todos sus saqueos, Napoleón se vió a menudo en situaciones apremiantes. Escribe: "momentáneamente depende la suerte de Europa de los alimentos. Si tengo suficiente pan para mis tropas será un juego de niños conquistar a Rusia".

### 4. La guerra económica y el bloqueo continental.

Durante las guerras napoleónicas el arma económica más eficaz fué el bloqueo. La idea del bloqueo integral tiene su ejemplo clásico en el sistema conti-

mental, tal como fué iniciado por Napoleón con el Decreto de Berlín de 1806. La finalidad de este bloqueo era aislar a Gran Bretaña de los demás países y favorecer de esta suerte su derrumbe económico. En sí, el sistema continental era el punto culminante de todo un desarrollo económico realizado en los dos siglos precedentes y que tenía sus raíces en las prácticas del mercantilismo.

En realidad, Napoleón no estaba bien seguro de la manera eficaz de encarar el bloqueo contra Inglaterra y tampoco sobre las demás medidas económicas necesarias. En febrero de 1793, Gran Bretaña se unió a la coalición contra Francia, habiendo dispuesto el embargo de los barcos holandeses y franceses, tres días antes de la declaración de las hostilidades. En mayo del mismo año la Convención Nacional Francesa ordenó por decreto a todos los capitanes de barcos de guerra y mercantes franceses "capturar y llevar a puertos de la República los barcos mercantes que estén parcial o totalmente cargados con mercaderías destinadas a puertos enemigos o que tengan a bordo mercaderías de propiedad enemiga". Como esta orden estaba en desacuerdo con el Tratado de Amistad y de Comercio firmado por los Estados Unidos en 1778 ( arts. XIII y XIV) se puso en vigor un segundo decreto eximiendo a los Estados Unidos de las disposiciones del primero.

La reacción británica fué rápida pues en junio

de ese mismo año fué impartida una orden de consejo por la cual se instruía a los capitanes de barcos de guerra y mercantes de "parar toda embarcación cargada total o parcialmente con cereales o harina destinados a cualquier puerto de Francia u ocupado por el ejército de Francia."

Napoleón tomó las siguientes medidas contra los ingleses; captura de todos los súbditos de nacionalidad inglesa, confiscación de todos los bienes coloniales ingleses y de todas sus fabricaciones y clausura de la desembocadura de los ríos Ems, Weser y Elba para el comercio inglés. Todas estas medidas y otras más no llevaron al éxito.

### B. LA GUERRA CHINO-JAPONESA.

El conflicto estallado a raíz del incidente en el puente de Marco Polo, en Wamping, continúa sin ningún resultado concreto. De-jure este conflicto no significa una guerra, ya que ninguno de los contrincantes la ha declarado. De-facto debe ser considerado, sin embargo, como una guerra cuyo resultado tendrá para el vencedor y para el vencido un significado muy grande, tanto nacional como internacional.

Los japoneses y los chinos saben esto perfectamente. Así se deduce de los discursos de los hombres de estado y dirigentes del ejército responsable. También por el cambio que se ha operado en las acciones mi-

litares, que al comienzo habían sido solamente locales y que ahora son conducidas con los medios de guerra más modernos.

Trataremos de reseñar la situación de los dos países y su preparación para la guerra, desde el punto de vista de su organización económica.

### 1. Japón

#### a. Estructura económica.

La estructura económica del Japón está determinada por su superficie y por su población. En el año 1959 vivían en el Japón 72,5 millones de habitantes en una superficie de 382.500 kilómetros cuadrados, es decir, casi 190 habitantes por kilómetro cuadrado.

La importancia de esta elevada densidad se acrecienta si se tiene en cuenta que solamente el 24,1% de su superficie es usada para actividades agrícola-ganaderas y que el resto, es decir el 75,9% está formado por bosques y otras superficies no cultivadas.

Consecuencias de un espacio vital tan reducido y de un constante aumento de la población fueron la emigración, la industrialización y la expansión en el continente asiático, al reducirse cada vez más las posibilidades de la emigración y de la exportación.

La estructura económica del Japón ha pasado en el transcurso de los últimos 100 años de un estado puramente agrario a un estado industrializado con una capacidad productiva considerable. Como características principales, deben mencionarse su dependencia acen-



tuada respecto de importaciones de materias primas extranjeras y la absoluta necesidad de exportar sus productos manufacturados. Contrariamente a lo que sucede en otros países intensamente industrializados, Japón es completamente independiente del extranjero para su alimentación. Su estructura económica se revela claramente en las siguientes cifras, que demuestran la participación de su población en las diferentes profesiones y que indican que en el año 1930 la mitad de su población ocupada se dedicaba a la agricultura.

<u>Ocupados en 1930</u>	<u>Millones</u>	<u>por 100</u>
Agricultura y explotaciones forestales	14,69	49,6
Minería e industria	6,52	22,0
Comercio y comunicaciones	5,59	18,9
Administración y profesionales	2,72	9,5
	<u>29,62</u>	<u>100,0</u>

De acuerdo con esta estructuración de la economía nacional la situación económica, y con ella la fuerza defensiva del Japón, presentaba el siguiente aspecto al estallar el conflicto con China.

b. Situación económica y capacidad defensiva de la economía al estallar la guerra.

Agricultura

La agricultura japonesa estaba en condiciones de abastecer a todo el país de productos alimenticios

al estallar la guerra. Esto ha sido posible mediante un cultivo intensivo del suelo japonés y por el parcelamiento en fracciones pequeñísimas del área cultivada y además, por el cultivo en gran escala del alimento tradicional; el arroz. Al lado de la producción agrícola como alimento de la población, debe mencionarse la pesca como alimento subsidiario de importancia. La pesca ha producido en el año 1935 el 27 % de la producción mundial, reemplazando eficazmente a la ganadería que tiene poca importancia en el Japón. El factor alimenticio forma pues, un valioso activo en el balance de la economía de guerra del Japón. El aprovisionamiento de alimentos por medio de la propia producción, constituye un factor muy favorable para la fuerza defensiva de un país; por un lado aumenta la seguridad del Estado contra los efectos de una guerra económica del enemigo, y por el otro ahorra divisas en una época en que éstas son muy requeridas para muchas otras necesidades.

### Industria

La industria japonesa tiene un notable superávit. La estructura de la industria está dada por la participación porcentual de la producción de las principales ramas de la industria en la producción total. En el año 1936 estos porcentajes fueron los siguientes; industria textil, 36 %; industria metalúrgica,

17 %; industria de máquinas, 10 %; industria química, 17 %.

Debe señalarse que la estructura industrial del Japón está basada en las industrias de los bienes que consume y que son éstas las principales de importación. Por el contrario, las industrias de la producción de metales, máquinas y vehículos no están capacitadas para cubrir las necesidades del mercado interno. Lo mismo sucede con la industria química que ha realizado, sin embargo, grandes adelantos en los últimos años.

A pesar de la gran capacidad industrial que ha adquirido el Japón en los últimos tiempos, no puede considerarse como una solución ideal a los problemas impuestos por la economía de guerra su actual estructura industrial. El retraso de la industria de bienes de producción respecto a los bienes de consumo, traduce una debilidad que puede ser peligrosa en una guerra contra otra gran potencia.

Tanto la industria del acero como la del hierro, la de máquinas y de herramientas, la de vehículos como así también la industria química y especialmente la industria de armamentos propiamente dicha, no están aun capacitadas para cumplir con las demandas de una guerra moderna contra un enemigo en igualdad de condiciones. Los japoneses tienen completa conciencia de este peligro y han intensificado desde el año 1932 nuevos métodos de industrialización, especialmente en lo

que se refiere a las industrias básicas y otras importantes desde el punto de vista bélico. Si bien este proceso no ha llegado aun a su término, puede decirse que la industria japonesa representa en su conjunto un fuerte activo en el balance de su economía de guerra.

#### Materias primas

Las materias primas no alcanzan para la producción local. La que está más desarrollada es la industria del carbón. Esta es poco adecuada para la producción de carbón de coque, del que tuvieron que importarse dos millones de toneladas en el año 1935, para cubrir sus necesidades de consumo. Las necesidades de energías son cubiertas en gran parte por medio de la fuerza hidráulica, la que se explota en sus dos tercios. De los cuatro millones de toneladas de petróleo consumido en el año 1936, sólo 300.000 fueron de origen interno.

De las materias primas necesarias para las industrias metalúrgicas Japón importa dos tercios de sus necesidades de hierro y casi por completo lo que necesita en plomo, cinc, níquel, manganeso, antimonio, mercurio, asbesto, fosfatos y nitratos. Tiene la suficiente producción en piritas de hierro, azufre y grafitos.

En lo que se refiere a la industria textil, Ja-

pón depende casi por completo de la importación de algodón y de lana. Como mayor productor de seda del mundo, concurre casi con el 60% del total de la seda cruda producida. Depende por completo de la importación de caucho, y sus necesidades de madera las cubre con sus propios bosques.

Esta deficiente base de materias primas constituye un grave pasivo en el balance del Japón para su economía de guerra.

#### Comercio exterior

El comercio exterior japonés es la resultante de la estructura económica del país y especialmente de su situación industrial y de sus materias primas. El Japón es un país de transformación industrial, cuya población vive en parte de la transformación y exportación de las materias primas importadas, como lo demuestran las siguientes cifras:

	Importación - 1936	Exportación
	Millones Yens	Millones Yens
Materias primas y semi-confeccionadas	2214,2	843,0
Materias confeccionadas	307,9	1594,8
Alimentos y bebidas	231,1	203,7

Desde 1932 el comercio exterior japonés se en-

cuentra en una continua expansión. Sin embargo, no ha llegado a equilibrarse el balance comercial pasivo hasta el año 1936. El saldo pasivo de ese año ha sido 111,8 millones de yens. En el año 1938 la balanza comercial está casi equilibrada (26.000.000 de yens de saldo activo) y en el año 1939 el saldo activo aumenta considerablemente, como se deduce de la comparación de sus exportaciones que llegan a 3,576 millones con las importaciones que suman 2.917 millones de yens. En el año 1940, que es el último para el cual existen cifras disponibles, la balanza está nuevamente casi equilibrada, con un exceso de exportación de 263 millones de yens.

Para la economía de guerra de cualquier país es muy importante la dirección que toman sus exportaciones y el origen de sus importaciones. Para Japón, las cifras correspondientes a este intercambio, son las siguientes:

Intercambio en millones de yens de acuerdo a países

<u>Importaciones de:</u>	1936	1938	1939
Estados Unidos	847,5	915,3	1002,0
Indias Brit.	374,6	172,2	72,0
Manchuria	205,6	339,1	467,0
Australia	181,9	82,8	71,0
China	154,8	164,6	216,0

<u>Exportaciones a:</u>	1936	1938	1939
Estados Unidos	594,3	425,1	642,0
Indias Brit.	272,9	188,0	211,0
Manchuria	750,9	316,3	1292,0
China	159,7	312,9	455,0
Gran Bretaña	147,3	134,9	132,

Para mantener estable o aumentar el poder defensivo del país, es factor decisivo para la economía de guerra japonesa, mantener sus relaciones comerciales con el exterior. Esto se evidencia claramente en el actual conflicto chino-japonés. Se verá más adelante que con excepción de China, los demás países de importación y exportación, se han mostrado dispuestos a continuar con el intercambio. Esto también resulta de las cifras que anteceden. Esta situación, que impone al Japón la obligación de importar y de exportar, es una consecuencia de su carencia de materias primas. Desde que el Japón ha entrado en guerra al lado de las potencias del eje, todo este intercambio ha variado. Sin embargo, analizaremos aquí solamente la economía de guerra del Japón y de la China a raíz del conflicto entre estos dos países.

#### Situación financiera

La situación financiera del Japón al estallar la guerra con China está determinada por el hecho de que su deuda interna ha aumentado de 4.940 millones

de yens en 1932 a 9.700 millones de yens en 1937 y a 16.500 millones de yens en 1939, llegando a totalizar 27.000 millones al comenzar el año 1941. La deuda externa, por el contrario, ha bajado de 1.470 millones de yens en el año 1932, a 1.310 millones en el año 1937. La situación financiera japonesa al estallar la guerra con China se puede resumir diciendo que no representaba ni un gran activo ni un gran pasivo en el balance de la economía de guerra.

#### Otros factores

Los demás factores que son importantes para la fuerza defensiva del Japón no son de incumbencia directa de la economía de guerra. Por tanto, no haremos sino mencionarlos. Ellos son: la posición insular del Japón, la inteligencia, la capacidad productiva y el espíritu de sacrificio de su población.

### 2. China.

#### a. Estructura económica.

La estructura económica de China está determinada por su superficie de más de 10 millones de kilómetros cuadrados y por su población de casi 450 millones de habitantes. No tiene China, pues, el problema de superpoblación tal cual existe en Japón. Este problema se presenta en China en la zona de los valles



de sus ríos más importantes.

China es un país predominantemente agrario con una industria rudimentaria, como lo demuestran los siguientes datos:

Asalariados ( con familiares ) 1938.	Millones	%
Agricultura y explot. forestales	320	73
Minería e industria	13	3
Comercio y comunicaciones	52	12
Administración y profesionales	52	12
	<hr/>	
	437	100

La estructura económica de China se caracteriza por el predominio de la agricultura, por un comercio relativamente intenso y por una participación elevada de la administración y de los profesionales. La industria tiene desarrollo muy reducido.

#### b. Situación económica y fuerza defensiva económica al estallar la guerra

##### Agricultura

A pesar de ser China un país agrario de enorme extensión, ha debido siempre importar materias alimenticias. En el año 1936 ha importado; trigo y harina 49,2 millones de dólares chinos; azúcar 20,5; productos de pesca 17,8. Estas cantidades relativamente pequeñas respecto a la población y en relación a la

producción total, pueden ser eliminadas tan pronto como se modernicen los métodos de cultivo. La agricultura de China podría cubrir fácilmente las necesidades de su población.

### Industria

La industria china es bien reducida en relación con la extensión del país y con su población, pues solamente el 3 % de sus habitantes están ocupados en la minería y en la industria. Las ramas más importantes son: la industria textil, la del carbón y del hierro y la industria para la manipulación de productos agrícolas ( producción de harina y de aceite ). En los últimos años el gobierno ha tratado de acrecentar la industrialización del país. La producción de energía está haciendo continuos progresos. En casi todas las grandes ciudades se han establecido aguas corrientes. Existen doce establecimientos que se ocupan con la fabricación de cemento y su producción anual es de 8.140.000 barriles. Existen 33 fábricas de fósforos.

La debilidad de China, desde el punto de vista de su economía de guerra, se debe al deficiente grado de desarrollo de sus industrias. A esto debe agregarse una absoluta carencia de industrias especializadas para la fabricación de armas. Bajo estos aspectos debe considerarse a la industria como un pasivo peligroso en el balance de la economía de guerra del

país, lo que proporciona a su adversario grandes probabilidades para una guerra económica eficaz.

### Materias primas

China es un país muy rico en materias primas. Casi todas sus provincias tienen carbón, calculándose sus recursos en esta materia en 250 mil millones de toneladas métricas. Muy importante es también la producción de minerales de hierro, cuyas reservas se calculan en más de 1.000 millones de toneladas. De las otras materias primas importantes para la industria metalúrgica, se encuentran en China el wolfram ( casi el 50 % de la producción mundial en 1935 ), el antimonio, del cual ha producido desde 1908 más del 60 % de la producción mundial. Además produce cinc, estaño, manganeso y plomo. Posée grandes cantidades de petróleo y enormes fuentes hidráulicas que, al igual de lo que sucede con el carbón, apenas son explotadas. La producción del algodón equivale a la séptima parte de la producción mundial ( 1934 ), en tanto que la producción de lana es mucho menos importante.

Las materias primas que se encuentran en China constituyen un valioso activo en el balance de su economía de guerra defensiva. Su importancia actual es, sin embargo, sólo muy relativa ya que carece de un aparato industrial necesario para el manipuleo. La importancia de la riqueza en materias primas, desde el

punto de vista de la economía defensiva radica en su valor de exportación para conseguir productos manufacturados y especialmente material de guerra.

### Comercio exterior

La composición del comercio exterior chino es un resultado de la estructura económica que queda analizada. Siendo un país agrario poco industrializado, China exporta especialmente materias primas y alimenticias e importa productos industriales como lo demuestra el siguiente cuadro:

<u>Cantidades en millones de marcos para 1936</u>	<u>Importaciones</u>	<u>Exportaciones</u>
Animales vivos	0,3	5,7
Comestibles y bebidas	76,3	163,3
Materias primas y semi-confeccionadas	197,3	246,6
Materias confeccionadas	425,4	100,8

Los principales países de intercambio, son los siguientes:

### Cantidades en millones de dólares chinos

<u>Países de importación 1936</u>		<u>Países de exportación 1936</u>	
Estados Unidos	185,5	U.S.A.	186,3
Japón	153,6	Hongkong	106,5
Alemania	150,2	Japón	102,4

Gran Bretaña	110,5	Gran Bretaña	64,9
India Holandesa	74,4	Alemania	39,2

A pesar de ser el intercambio chino el menor del mundo, comparado en relación a su comercio, tiene una importancia decisiva para el poder defensivo del país. China debe importar casi la totalidad de sus armas para poder hacer la guerra contra un adversario que cuenta con equipo moderno. Para pagar estas importaciones deberá conseguir medios de pago por medio de las exportaciones. La obligación de importar y exportar es el segundo factor pasivo en el balance de la economía de guerra china.

#### Estado financiero

Dentro de la reconstrucción económica y política realizada por el gobierno central aparece en primer plano el esfuerzo cumplido para obtener una posición financiera y monetaria sana. En noviembre de 1935 se introdujo un nuevo sistema monetario con el dólar standard como unidad de circulación. En lugar del sistema monetario basado en la plata se adoptó un sistema monetario papel. Como medio de pago legal se cuenta con los billetes emitidos por cuatro bancos del Estado.

China no ha negociado empréstitos con el extranjero después de 1925. Esto hace suponer que su situación financiera interna no ha ofrecido segurida-

des suficientes a los capitales extranjeros. En los últimos años la única deuda que ha contraído ha sido en concepto de créditos otorgados por el gobierno norteamericano sobre las compras de algodón y trigo.

El monto total de estos créditos llega a más o menos 30.000.000 de dólares norteamericanos. Después de haber reorganizado su economía financiera interna el Gobierno Nacional pudo, por primera vez desde su existencia, presentar un presupuesto equilibrado de al redor de 1.000 millones de dólares chinos. El 30 de junio de 1939 la deuda total del gobierno chino fué de unos 8.100 millones de dólares chinos. De este total 5.600 correspondieron a la deuda interna y 2.500 a la externa.

Como parte de la economía defensiva no se puede valorar la situación financiera china al estallar el conflicto, ni como un pasivo ni como un activo en el balance de la defensa económica nacional. El desarrollo hasta el presente no ha dado razón a las conclusiones del perito económico Dr. Huschutung, quien ha calculado los gastos de guerra en 100 millones de dólares chinos diarios. A estas necesidades enfrenta él los siguientes medios: 1.500 millones de dólares chinos en plata, 500 millones en oro y divisas extranjeras y posiblemente 300 millones en concepto de giros de los chinos que viven en el extranjero. Debe agregarse a estas sumas la posibilidad de conseguir

5.000 millones de ahorros aumentando los Impuestos. De acuerdo con estos cálculos realizados en el año 1936, China dispone de medios para la financiación de una guerra por lo menos durante dos años.

#### Otros factores

Deben mencionarse los siguientes: las enormes reservas de trabajo humano, el nacionalismo creciente y la imposibilidad de un bloqueo, debido a su situación geográfica. Son factores de indudable valor positivo. La carencia de una red de caminos y la ausencia de una marina mercante y de guerra constituyen un pasivo peligroso.

#### c. Resultado de la comparación.

La comparación realizada demuestra que en la presente guerra chino-japonesa, están luchando dos países con estructuras económicas diametralmente opuestas. La mayor fuerza económica y el mayor potencial económico guerrero está del lado de los chinos. El bajo grado de la industrialización y la leve actividad económica impiden la transformación de este potencial en una realidad. Los japoneses poseen, a la inversa, un efectivo de guerra elevado, especialmente debido a su industria muy productiva. Sin embargo, su potencial y sus materias primas son exiguas.

La mayor fuerza económica bélica está del lado

de los japoneses y es interesante hacer destacar que el problema primordial es el mismo para los dos países: el mantenimiento de la importación. Japón está obligado a mantener la importación de materias primas y China la importación de material bélico.

### 3. Desarrollo de la economía de guerra en el Japón.

- a. Las diferentes fases del desarrollo hasta llegar a la economía de guerra completa.

Contrariamente a lo que enseñan las experiencias de otros países Japón no cambió inmediatamente su economía de paz en economía de guerra al iniciarse el conflicto. Esto es tanto más asombroso a primera vista cuanto que los japoneses han adoptado las enseñanzas del mundo europeo y además ya se había procedido a la preparación sistemática de las materias primas en la Manchuria, lo que demuestra que conocen perfectamente bien las necesidades de una guerra total. La explicación debe buscarse en el hecho de que el Japón no vió claro cómo debía proceder con respecto a China. Se había calculado una guerra de más o menos medio año y se contaba con una terminación del conflicto por medio de la separación de las provincias del Norte y de las del resto de la China. Los asombrosos éxitos del ejército japonés indujeron al gobierno a seguir adelante. Las bases para ha-



cer esto son sin embargo, el envío de ejércitos que cuentan con millones de hombres y el cambio total de su economía en una economía de guerra. Fué por esta razón que la economía japonesa se transformó sólo paulatinamente en economía de guerra. Se puede fijar como punto decisivo el cambio del Gabinete de Kanoe en junio de 1938.

El 3 de septiembre de 1937 se aceptó en el Parlamento Japonés una serie de medidas y de leyes especiales para transformar la economía de paz en economía de guerra. Entre estas medidas, son especialmente importantes la ley de control de las finanzas de guerra y el derecho conferido al Ministerio de Finanzas para controlar el comercio exterior.

#### b. La alimentación.

La alimentación en tiempos de guerra no ha dado lugar a dificultades mayores en Japón. La alimentación lograda con los productos japoneses, junto con los de Corea, Manchukuo y los de los territorios ocupados en China, ha hecho innecesaria la intervención del Estado en cuestiones alimenticias. Hasta el momento se han dado las siguientes disposiciones gubernamentales: 1) facultades para la compra ilimitada de arroz para el ejército, con la prohibición de aumentar los precios; y 2) facultades para el completo control por parte del Estado en lo atingente a la produc-

ción de fertilizantes artificiales.

Es interesante destacar que en la agricultura y en las actividades forestales se hace notar una creciente falta de mano de obra. Este fenómeno no se debe tanto a la movilización militar, sino más bien a la migración de los trabajadores del campo hacia los centros industriales donde se están pagando salarios elevados de de guerra. No se ha hecho sentir, sin embargo, una merma en la producción agrícola debido principalmente a la intensificación de motorización dentro de la agricultura y a la creación de cooperativas. Esto se refleja en las siguientes cifras:

Cosecha	Producción ( en miles de toneladas métricas)				
	1936	1937	1938	1939	1940
Arroz	3.180	3.190	3.247	10.344	9.071
Trigo	683	718	731	1.211	1.311
Cebada	337	327	360	776	752
Centeno	435	425	788	672	626

c. La industria en la economía de guerra.

La preponderancia de bienes de consumo sobre la de bienes de producción no es favorable para la industria de guerra japonesa. Una serie de leyes se ocupa del aumento de la capacidad industrial.

La ejecución de estas leyes necesita tiempo. Las necesidades que se derivan de su industria in-

completa no causa mayores trastornos al gobierno japonés, ya que es éste el que imprime el ritmo deseado a la industria, y además porque ha podido importar todo lo que ha deseado del extranjero, contra pago en efectivo generalmente, hasta el momento en que ha entrado en guerra del lado del eje.

En lo que se refiere a la distribución de los trabajadores en la industria se hace notar un cambio en la estructura social, cosa que ya se ha visto durante la Guerra Mundial I. Las industrias de bienes de producción, especialmente las industrias básicas, las de construcción de máquinas y la de explotación de minas, han aumentado su producción en forma notable. El artesanado y las actividades agrícolas han visto disminuidas sus actividades. En el año 1939 se ha calculado que ha habido un millón de desocupados ocasionados por la paralización de industrias no-esenciales para la guerra. Estos desocupados han sido luego absorbidos por las industrias de interés nacional. Este proceso tiene sus caracteres bien determinados por el aumento del trabajo femenino.

#### d. Materias primas.

Para solucionar el problema más difícil de la economía de guerra japonesa ha tomado el gobierno las medidas más radicales. La política de aprovisionamiento seguida ya antes de la guerra, por ejemplo, la provisión de aceite por seis meses, se ha intensificado enormemente poco antes del conflicto. En

la primera mitad de 1937 se registró un aumento considerable en las provisiones de materias primas. Esto se consiguió por medio del control de cambios y por el alza general de precios que sobrevino. La industria japonesa compró materias primas con intenciones especulativas y el gobierno no tomó medidas contra esto. Al parecer inminente un descenso de la moneda japonesa el gobierno dispuso de las reservas de oro del Banco Nacional.

La importación de materias primas no sólo fué importante antes del conflicto sino que continúa siendo hasta el presente la fuente principal de abastecimiento. Esto como también los cambios operados debido a la influencia del desarrollo de la guerra en la economía japonesa, se refleja en las siguientes cifras:

Importaciones en millones de Yens

	Enero - Junio 37	VI - XII 37	I - VI 38
Importación total	2.145,9	1.637,3	1.394,5
Aceites minerales	121,4	159,0	141,4
Metales	355,3	545,8	340,4
Algodón	629,7	220,4	217,5
Lana	258,0	40,4	48,6
Caucho y goma	80,2	33,1	29,4

Otro camino seguido por los japoneses para el

abastecimiento de materias primas, es el de la intensificación de la producción del interior, incluso la de China.

Finalmente debe citarse la prohibición del uso de materias primas n-esenciales. Un total de 32 materias primas están bajo estricto control del Estado. Entre ellas el oro, platino, cobre, hierro, acero, algodón, cuero y caucho, otros metales y maderas.

e. El comercio exterior.

El desarrollo del comercio exterior japonés está determinado por la posibilidad de pagar las importaciones. El saldo desfavorable del año 1937 sólo pudo ser equilibrado por medio de las reservas de oro. La rápida merma de estas reservas puso bien pronto una traba a esta clase de financiación. El gobierno japonés tuvo que suspender las prácticas seguidas en el año 1937 y buscar nuevos caminos.

Las considerables bajas en la importación que dieron como resultado el enorme saldo desfavorable de 607,7 millones de yens en el año 1937, que pudo ser disminuído a 26,4 millones en el año 1938. Las exportaciones de oro en el año 1937 llegaron a 390,6 millones de yens. El enorme decrecimiento de las importaciones produjo una merma en las exportaciones, ya que se habían dejado de importar materias primas necesarias para la manipulación de bienes exportables que producían las divisas necesarias para la importa-

ción. Al ser nombrado ministro de fianzas y de economía, Ikeda siguió nuevos rumbos. Trató de poner nuevamente en marcha la exportación del Japón. Para esto creó un fondo de rotación con 300 millones de yens, con el que se compran las materias primas indispensables para las industrias creadoras de divisas. Las industrias que reciben las materias primas deben cambiar las materias producidas por divisas.

La política exterior de Ikeda parece ser muy buena y tener éxito. El saldo de importación del primer semestre de 1938, que era de 193,7 millones de yens, se convirtió en un saldo de exportación de 210,1 millones a fines de 1938.

Las siguientes cifras dan una idea del comercio exterior del Japón entre los años 1936 y 1940.

( En millones de yens )	1936	1937	1938	1939	1940
Importación	2701,9	3732,4	2641,1	2898,0	2492
Exportación	2631,2	3124,7	2667,5	3556,8	2743
Saldo	- 70,7	-607,7	26,4	658,8	251

#### f. Financiación de la guerra

Las principales medidas adoptadas para financiar la guerra chino-japonesa ya han sido mencionadas. Los medios usuales de pago, vale decir, las divisas, faltaban ya desde varios meses antes de la declaración del conflicto, de modo que el Japón se vió obligado a bus-

car otras fuentes de recursos. La situación del mercado de divisas siguió empeorando hasta que Ikeda pudo convertir en favorable la balanza de pagos antes desfavorable.

A la escasez de divisas debe agregarse la desconfianza con que los países fuertes en capital, tales como Inglaterra, Estados Unidos y Francia, han observado el desarrollo de la guerra en el Lejano Oriente y su absoluta negativa a concederles créditos para la adquisición de materias indispensables. Han exigido para el pago de estos bienes oro o divisas.

El pago de las importaciones tuvo que ser hecho en gran parte por medio de las reservas de oro.

El valor de las reservas de oro del Banco Nacional del Japón ha variado de la siguiente manera:

Existencia el 8. II. 37	1.718.000.000 Yens
Exportado hasta 9. 8. 38	1.217.000.000 "
Existencia de oro el 1° de septiembre de 1938	501.000.000 Yens

Esta enorme merma de las existencias de oro indujo al gobierno japonés a aumentar la producción de oro, votando la ley de la producción de oro en agosto de 1937 y creando una sociedad para la producción del mismo el 21 de marzo de 1938. Hasta ahora no se ha hecho notar un gran aumento en la producción del oro, pues el total para el año 1937 ha sido de 22.500 ki-

logramos y el total calculado para 1939 de 26.000 kilogramos. Un aumento mucho mayor se hace notar entre 1931 con 12.475 kilogramos y 1936 con 22.235 kilogramos. El valor de los 22.235 kilogramos calculados como producción del año 1940, es de 586.203.540 yens, tomando el valor de un dólar igual a 23,43 yens y el valor de un kilogramo de oro en 1.125,27 dólares.

La financiación de guerra está determinada, en gran parte, por el costo de las operaciones bélicas. Poco tiempo después de estallar el conflicto el Parlamento Japonés votó 2.530 millones de yens y en marzo de 1938 un complemento de otros 4.850 millones al gobierno, de manera que el presupuesto total de guerra llega hasta ahora a 7.380 millones de yens. De esta suma deben ser obtenidos 4.450 millones por medio de impuestos nacionales y el resto por los impuestos extraordinarios votados para el "incidente chino". A pesar de estas fuentes, el gobierno japonés se ha visto obligado a crear nuevos valores monetarios, como se ve por los siguientes hechos: 1) la circulación del dinero del Banco del Japón ha aumentado en el año transcurrido de septiembre de 1937 a septiembre de 1938 de 1.470 millones a 1.810 millones de yens. 2) Se han hecho sentir aumentos de precios de carácter inflacionario, pues en el mismo período de tiempo subió el índice de los precios al por menor de 167,6 a 204.

A pesar de estos trastornos ocasionados por



la guerra contra China, la financiación de guerra interna es mucho más fácil que la financiación de guerra externa.

### C. LA GUERRA MUNDIAL I.

#### 1. Consecuencias económicas del Tratado de Paz de Versalles.

##### a. Generalidades.

El Tratado de Versalles puso fin a la Guerra Mundial I, que durante cuatro años dió origen a las batallas más terribles hasta entonces ocurridas. Si fué terrible la guerra que significó la muerte, la invalidez y la miseria de millones de seres humanos, y - quizás peor que todo esto - el derrumbe de valores culturales y morales creados en siglos de progresivo perfeccionamiento humano, terrible fué también la paz. Fué terrible porque no hubo vencedores ni vencidos y porque un grupo de potencias tuvo que demostrar ante sí mismas y ante el resto del mundo que habían sido vencedoras, sin tener derecho para ello. La paz que se dictó no fué paz. Fué la postergación de una guerra a la que, para que fuera guerra en la acepción general de esta palabra, no le faltó más que las operaciones militares. Esta paz fué firmada con espíritu de venganza, con odios, con todo el complejo molesto que debían sentir las potencias, que al declararse vencedoras, no tenían un soldado en territorios

de los países vencidos y que durante cuatro años tuvieron que soportar la devastación más terrible en sus tierras que jamás un beligerante haya sufrido. Una paz firmada en tales condiciones debía ser deficiente. Una paz debe ser hecha con sentidos humanitarios, con nobleza, con caballerosidad y sobre todo, con amor a la paz. Nada de esto ha sucedido. La Conferencia de Paz de Versalles fué, sin duda, la reunión más importante celebrada entre estadistas después del Congreso de Viena de 1815. Los participantes a esta Conferencia han asumido la responsabilidad de su generación y de las futuras.

El ideal de Versalles consistió en reemplazar el estado de guerra por una paz "firmé, justa y duradera" ( preámbulo ). Pero el Tratado no fué ni firme, ni justo, ni durable respecto a Alemania. Tal es, al menos, la opinión de no pocos escritores de todos los países.

No se debe culpar demasiado a los representantes de los países aliados. Estos debieron amoldarse a las exigencias de una opinión pública nutrida con odios y que presionaba por medio de sus parlamentos y de la prensa.

El Congreso de Viena consiguió algo que no consiguió la reunión de Versalles; apaciguar al país que mantuvo a Europa en estado de ansiedad y de incertidumbre. El Congreso de Viena apaciguó a la nación francesa debido a la moderación que se mostró para el

pueblo francés. Ningún francés fué puesto bajo gobierno extraño, ni se exigió a Francia el pago de una indemnización imposible.

La propaganda de crueldades que se difundió durante la guerra en los países aliados ayudó a ganar la guerra, pero también impidió que se ganara la paz. No resultaba posible tratar a un pueblo de "Hunos", de los cuales se habían afirmado durante cuatro años las monstruosidades más increíbles, con justicia y caballeridad.

En apariencia, la causa democrática había vencido de manera absoluta; la monarquía rusa, la austro-húngara y la alemana habían sido substituídas por repúblicas. Los nuevos estados, Finlandia, Letonia, Estonia, Lituania, Polonia, Checoeslovaquia, Austria y Hungría, eran países gobernados por parlamentos. Sin embargo, los golpes asestados a la civilización europea fueron mucho más profundos y duraderos que la tenue capa de democracia.

Una paz para ser ideal, que podría haber cambiado el curso de la historia europea y evitado la reacción totalitaria de los países empobrecidos, se hubiera inspirado en el futuro y no en el pasado para arreglar el presente. Habría partido de la base de que resultaba más importante evitar guerras futuras que aplicar la ley de Tali3n para el pasado; habría limitado los armamentos estableciendo una cooperaci3n econ3mica en forma de federaci3n europea para

remediar la excesiva fragmentación europea y subsanar en parte los efectos catastróficos de una distribución desigual de las riquezas naturales. Tal paz habría evitado, o por lo menos amortiguado el golpe de la crisis económica mundial y de sus múltiples efectos.

La paz de Versalles habría tenido mayores probabilidades de éxito, si hubiera sido mucho más enérgica o mucho más idealista. Pero ni se destruyó a Alemania completamente, ni se la dejó vivir propiamente. Se redujo su territorio, se la debilitó, pero no fué destruída como gran potencia. Los vencedores no fueron lo suficientemente fuertes o brutales como para dictar una paz cartaginense y anular definitivamente al adversario como gran potencia.

Pero - y aquí está la gran tragedia - tampoco fueron lo suficientemente fuertes o lo suficientemente humanos como para adoptar la alternativa contraria. No lograron hacer una paz de la razón y de la justicia como final de una guerra que debió considerarse como catástrofe para la civilización europea y de la que todos fueron responsables.

Los defensores de Versalles arguyen que el número de personas liberadas fué mayor que el de personas puestas bajo soberanía extraña.

Se pusieron a seis millones de alemanes y a tres millones de húngaros bajo dominio extranjero; pero por el contrario, se dió existencia nacional a los polacos y a los checos; se crearon cuatro estados nue-

vos ( Finlandia, Estonia, Lituania y Letonia ) y se dejaron retornar a sus estados a italianos, rumanos y eslavos que habían sido ciudadanos austro-húngaros. Los historiadores, economistas y geógrafos norteamericanos, agregados a la Delegación de la Paz, trataron honestamente de obtener límites justos; pero los vencedores europeos estaban más interesados en razones estratégicas que en razones de nacionalidad y economía. Keynes dice al respecto: las fronteras económicas fueron tolerables mientras pocos imperios controlaban un inmenso territorio; pero no serán ya tolerables cuando Alemania, Austro-Hungría, Rusia y Turquía han sido divididas entre unas veinte autoridades económicas".

Alemanes, judíos, ucranianos y rusos blancos fueron todos tratados como ciudadanos de segunda categoría en Polonia, donde sumaban el 50 % de la población total. Los otros estados creados tenían características parecidas, con excepción de Checoslovaquia. Lo peor que tuvo el Tratado de Versalles fueron sus cláusulas financieras y económicas. Las indemnizaciones no fueron una novedad; pero las indemnizaciones del pasado nunca habían significado una ingerencia en la soberanía del país vencido y siempre se habían fijado las sumas a pagar.

El Tratado de Versalles no fijó la cantidad debida por Alemania. Se le dieron poderes a la Co-

misión de Reparaciones para exigir el pago hasta una suma de 20.000 millones de marcos, ya sea en oro, mercaderías, papeles del estado o de otra forma que creyera conveniente.

En 1921 debía ser fijada la cantidad definitiva a pagar por la Comisión de Reparaciones, a la cual se le daría además poderes casi dictatoriales en la administración interna alemana. La Comisión fijó finalmente la deuda alemana en 132.000.000.000 de marcos. Esta suma fué tan grande que Alemania no pudo pagar ni los servicios de intereses. Su monto fué modificado de acuerdo al plan de Dawes, primero, y de Young, luego. Este último fijó la anualidad en 2.000.000.000 de marcos.

El pago de tal suma de un país a otro no es posible sin una premisa; que el país deudor tenga un balance comercial favorable equivalente a esta suma; es decir, que Alemania debía encontrar mercados donde vender anualmente dos mil millones de marcos en mercaderías y servicios, además de su comercio normal.

El mismo problema lo tuvieron los Aliados con una deuda de más o menos 10.000.000.000 de dólares a los Estados Unidos. Si Estados Unidos hubiese estado dispuesto a permitir la entrada de productos extranjeros para saldar las deudas, el problema podría haber sido solucionado. Pero al mismo tiempo invirtió dinero en todo el mundo; dinero que sólo podía

devolverse en forma de bienes. Los resultados de tradujeron en pérdidas enormes de capital invertido y un empeoramiento agudo de la crisis económica de 1929-1933.

Una situación en que Gran Bretaña y Francia exigían tributos continuos de Alemania, erigiendo al mismo tiempo barreras aduaneras contra las mercaderías alemanas; mientras que Norte América exigía el pago de deudas de guerra, y al mismo tiempo negaba a los deudores los medios para efectuar tales pagos, era demasiado absurda y no podía perdurar. Todo el sistema de las reparaciones y de las deudas de guerra se derrumbó bajo la presión de la crisis comercial y financiera que comenzó en 1929.

Alemania había pagado en total unos 25.000.000.000 de marcos y Norte América había recibido alrededor de 3.000.000.000 de dólares en concepto de intereses y amortizaciones de sus créditos de guerra. Frecuentemente se culpa a Alemania de haber procedido de mala fe al no pagar sus deudas de guerra y se basa esta acusación en el hecho de que Alemania gastó mucho más en aviones, tanques, cañones, fortificaciones y otros materiales militares de lo pagado en concepto de reparaciones. Esto es cierto. Pero una cosa es producir dentro de un país movilizándose toda la economía interna y otra es realizar pagos al exterior. Son dos problemas económicos completamen-

te diferentes. El gran economista y banquero británico Sir Josiah Stamp ha sintetizado la forma de pagos de las reparaciones de la siguiente manera. Dice: "efectivamente, hemos dicho a Alemania que debía producir toda esta cantidad extra ( para reparaciones ), pero que no la aceptaríamos a no ser que pasara por las barreras aduaneras y que no debería producirla con jornadas de trabajo prolongadas. Además, si se pagaban salarios nuevos, es decir, si se le privaba al pueblo de parte de los bienes de consumo, entonces se les aumentaba los derechos aduaneros, especialmente bajo el sistema americano que busca "igualar el costo de producción" para equilibrar la diferencia entre un standard de salario en el interior y en el exterior. De modo que se pusieron todas las trabas posibles para impedir que Alemania pudiera pagar sus deudas."

Muchos observadores esperaban que la Sociedad de las Naciones resultaría una institución apta para modificar las mayores injusticias cometidas en los acuerdos de paz. El General Jan Smuts, primer ministro de Sud Africa, dijo al firmar el Tratado: "existen fijaciones territoriales que deberán ser cambiadas. Hay garantías que todos esperamos serán consideradas como no-concordantes con el nuevo temperamento pacífico y con el estado de desarme de nuestros antiguos enemigos. Hay castigos que deben borrarse. Hay indemnizaciones que no podrán realizarse sin ha-



cer peligrar gravemente el renacimiento industrial de Europa.... Confío en que la Sociedad de las Naciones encontrará la salida de emergencia de la ruina que ha significado para Europa esta guerra."

La Sociedad de las Naciones comenzó su vida con graves inconvenientes que no le permitieron desempeñar el papel de pacificación que Smuts y otros habían deseado. El mayor de ellos fué la ausencia de poder para limitar en lo más mínimo las soberanías nacionales. Solamente realizando tal limitación podría haberse convertido en un parlamento de naciones y en un árbitro efectivo de los acontecimientos mundiales.

La Sociedad de las Naciones resultó muy eficiente en muchos aspectos, tales como en el control del tráfico de estupefacientes y en la labor realizada por la Oficina Internacional del Trabajo. Solucionó conflictos menores que difícilmente hubieran sido causas de guerra, pero fracasó en las grandes crisis porque no podía ejercer poderes que los Estados-Miembros no habían delegado en ella.

Históricamente el orden europeo que fué organizado después de la Guerra Mundial I, debe ser considerado como reaccionario y no concordante con las tendencias de la época. Las fronteras económicas fueron multiplicadas en momentos en que la técnica de la producción en gran escala imperiosamente pedía unidades mayores y no menores. Las fronteras políticas

que crearon nuevas unidades estatales, resultaban también supérfluas en una época en que el avión había acortado enormemente las distancias. No se hicieron concesiones para realizar la cooperación económica que las condiciones del siglo XX requerían como esenciales para el bienestar general.

Se podrían haber obtenido resultados positivos, especialmente en la esfera económica, mediante una federación liberal de los países europeos. No hubo buena voluntad para un desarme convenido, como tampoco para eliminar las causas económicas de la guerra, es decir, para adoptar medidas prácticas que remediaran los efectos explosivos de una distribución desigual de los recursos económicos, en un mundo donde las restricciones al libre movimiento de hombres, bienes y capitales, aumentaban continuamente. Todas estas razones hicieron que los veintinueve años de paz entre las grandes potencias europeas sólo fueran un intervalo de descanso para continuar una guerra cuyas reales causas no habían podido ser eliminadas. El círculo infernal de guerra y de revolución violenta no había sido roto.

Si bien es fácil reconocer errores y hacer críticas a posteriori, sería injusto no mencionar la opinión de un gran economista inglés, John Maynard Keynes, que en noviembre de 1919 firmaba el prefacio de una obra que lleva el mismo título de este capítulo. La opinión de este economista al hacer la crítica del Trata-

do de Versalles es tan previsoras e intuye con tanta claridad las consecuencias que semejante Tratado debía tener, que es conveniente presentar en las siguientes líneas un resumen de sus ideas.

Europa es una unidad en sí misma, dice. Francia, Alemania, Italia, Austria y Holanda, Rusia, Rumania y Polonia, tienen esencialmente la misma estructura y civilización. Florecieron juntas y sufrieron juntas en una guerra de la que Inglaterra ( si bien en menor grado que Norte América ) quedó económicamente apartada. Aquí radica el significado destructivo de la Paz de Versalles. Si la guerra civil europea debe terminar con Francia e Italia abusando de su poder victorioso momentáneo para destruir a Alemania y Austro-Hungría que ahora están postradas, ellas preparan también su propia destrucción, ya que están hondamente entrelazadas con sus víctimas por lazos psíquicos y económicos. Tal es su punto de vista.

#### b. Europa antes de la guerra.

Antes de 1870 las diversas regiones de este pequeño Continente Europeo se habían especializado en sus propios productos pero en conjunto era casi autoabastecedor. Su población estaba acostumbrada a este estado de cosas. Después de 1870 se desarrolló en gran escala una situación sin precedentes, y la condición económica de Europa se convirtió durante

los próximos 50 años en inestable y peculiar. La presión que ejerce la población sobre la alimentación y que ya había sido equilibrada por ser accesibles los aprovisionamientos de Norte América, se invirtió por primera vez en la historia. A medida que aumentaban los habitantes, los alimentos eran más fáciles de obtener. Con el aumento de la población europea había más emigrantes que iban a preparar el suelo de los nuevos países y más brazos para construir ferrocarriles y barcos que hacían accesibles los productos del nuevo mundo para Europa.

Esta era feliz - la era liberal, en términos generales - perdió de vista al panorama del mundo que llenaba con profunda melancolía a los fundadores de nuestra economía política. Antes del siglo XVIII la humanidad no se dejaba llevar por esperanzas vanas. En agosto de 1914, un episodio extraordinario en el progreso económico del hombre llegó a su fin. Un rasgo característico de la organización económica hasta esta fecha fué que, si bien la mayor parte de la población trabajaba mucho y tenía un standard de confort reducido, todos estaban razonablemente contentos con su manera de vivir. Además existía la posibilidad, potencial desde luego, de pasar de la clase obrera a la clase burguesa, siempre que la capacidad lo permitiera. Los datos que siguen aclararán algunos de los elementos de intranquilidad, que ya estaban presentes dentro de la estructura económica europea

cuando se produjo la guerra mundial.

En 1870 la población de Alemania era de 40 millones, en 1892 de 50 millones y al estallar la guerra llegó a 68 millones. Este aumento enorme sólo fué posible debido a una transformación muy decisiva de la estructura económica del país. Alemania se transformó en un enorme y complicado mecanismo a costa de su agricultura y sacrificando su posición de auto-abastecedora.

La organización delicada mediante la cual vivían los pueblos de Europa dependía en parte de los factores inherentes al sistema. Las tarifas aduaneras casi no existían y alrededor de 300 millones de personas vivían dentro de los imperios de Rusia, Alemania y Austro-Hungría. Las diferentes monedas tenían todas una relación fija con respecto al oro, lo que facilitó el movimiento de capitales e impulsó al comercio de una manera cuyo exacto valor recién se comprende hoy en que están eliminadas sus ventajas.

Alrededor de Alemania, como centro de gravedad, se agruparon los sistemas económicos del resto de Europa, dependiendo de la prosperidad alemana en gran parte la prosperidad del resto del continente. El ritmo acelerado de Alemania daba a sus vecinos una salida para sus productos, a cambio de los cuales el comerciante alemán los proveía en sus principales necesidades a bajo precio.

Las estadísticas de la correlación económica entre Alemania y sus vecinos resultan impresionantes. Alemania fué el mejor cliente de Rusia, Noruega, Holanda, Bélgica, Suiza, Italia y Austro-Hungría; fué el segundo de Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca y el tercero de Francia. Fué la fuente de abastecimientos más importante de Rusia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Suiza, Italia, Austro-Hungría, Rumania y Bulgaria; y la segunda en importancia de Gran Bretaña, Bélgica y Francia. No había ningún país europeo, con excepción de aquéllos situados al Oeste de Alemania, que no efectuará más de la cuarta parte de su comercio total con ella. En el caso de Rusia, Austro-Hungría y Holanda, la proporción fué mucho mayor.

Alemania no solamente hacía comerciar a estos países, sino que en algunos casos les prestaba el capital necesario para su propio desarrollo. De las inversiones alemanas de ante-guerra, que llegaron a un total de 1250 millones de libras esterlinas, 500 millones estaban invertidos en Rusia, Austro-Hungría, Bulgaria, Rumania y Turquía y por medio del sistema de la "penetración pacífica", no sólo dió a estos países capital sino también organización. Toda la Europa situada al este del Rhin se vió, pues, influenciada así por Alemania.

Europa estaba organizada social y económica-

mente de una manera tal que permitía asegurar la acumulación máxima de capital. Era precisamente la desigualdad de la distribución de riquezas que facilitaron esas acumulaciones gigantescas de riqueza fija y de progresos de capital que diferenció esa época de todas las demás. Así quedaba fundada la principal justificación del sistema capitalista. Si los ricos hubieran gastado sus riquezas en su propia diversión, el mundo habría considerado ya hace mucho tiempo este régimen como intolerable.

La obligación del ahorro se convirtió en una virtud. El producto del ahorro jamás fué consumido y los hábitos acumulativos de Europa antes de la guerra constituyeron una de las condiciones que primaron para mantener el equilibrio europeo.

De este exceso de capitales una gran parte fué transferida al Nuevo Mundo e invertida en nuevas industrias y empresas de transportes. El producto de estas inversiones, sin embargo, no era gastado, sino nuevamente invertido en otras actividades. Esto sucedía porque en Europa se suponía que en tiempos futuros, sería posible que no se tuviera tantos recursos como para pagar los productos que del extranjero se necesitaban para satisfacer las necesidades de su población.

Ahora bien, la prosperidad estaba basada en el hecho de que debido al gran exceso de alimentos expor-

tables americanos, Europa podía comprar alimentos muy baratos, y que como resultado de sus inversiones previas de capitales obtenía una gran parte de estos alimentos anualmente sin tener que hacer ningún pago por ello.

Sin embargo, este exceso de producción sobre el consumo de los países americanos iba aminorando a medida que éstos aumentaban en población y en industrialización. Esto queda claramente ilustrado si se considera que al empezar la guerra el consumo de trigo en los Estados Unidos ya superaba el 90 % de su producción, lo cual significa que la participación de Europa en los recursos del Nuevo Mundo iba disminuyendo. La ley de las entradas disminuidas se estaba imponiendo y obligaba a Europa a ofrecer más y más cada año para obtener los alimentos que necesitaba comprar en América. La guerra había sacudido este sistema de tal manera que ponía en peligro la vida en Europa. Gran parte del continente estaba enfermo y agonizante; su población era superior a los medios disponibles para la vida; su organización estaba destruida, su sistema de transportes desgastado y sus alimentos menguaban.

### c. El Tratado.

Existían dos esquemas opuestos para la organización política del mundo futuro: los Catorce Puntos



de Wilson y la Paz cartaginense de Clemenceau. Sin embargo, solamente uno de éstos tenía derecho de triunfar, ya que el enemigo no se había rendido incondicionalmente sino sobre la base de ideas generales sobre las cuales se asentaría la paz futura. Las observaciones alemanas hechas al Tratado de Paz fueron en gran parte una comparación entre los términos del convenio en virtud del cual el gobierno alemán se había comprometido a deponer las armas y las condiciones que luego tuvo que firmar. Los comentaristas alemanes no tuvieron dificultad en señalar que el Tratado constituía una ruptura de lo pactado y de la moral internacional que podía ser comparado con la ofensa alemana al invadir a Bélgica. Los gobiernos aliados no dieron mayor importancia a estos comentarios alemanes y difícilmente se hubieran dejado influenciar por cualquier otro argumento del ex-enemigo.

Veamos, ahora, las principales disposiciones económicas del Tratado de Paz.

El sistema económico alemán tal cual existió antes de la Guerra Mundial I dependió de tres factores principales.

I. El comercio de ultramar, sus colonias, sus inversiones en el extranjero, sus exportaciones y las vinculaciones de sus comerciantes;

II. La explotación de sus industrias basadas en el carbón y el hierro; y

III. Su sistema de transportes y de tarifas.

De éstos, el primero fué ciertamente el más vulnerable. El Tratado de Versalles tiende a la destrucción sistemática de los tres, pero principalmente de los primeros dos.

I. Alemania cedió a los aliados todos los barcos de su marina mercante de más de 1.600 toneladas, la mitad de los barcos entre 1.000 y 1.600 toneladas y la cuarta parte de sus remolcadores y barcos de pesca. La cesión es completa, incluyendo no sólo los barcos que navegaban bajo bandera alemana, sino todos aquellos barcos en construcción, así como también aquéllos que estaban flotando ( parte VIII anexo III). Ade más Alemania se compromete, en caso necesario, a la construcción para los aliados de los tipos de barcos que ellos especificarán, hasta doscientas mil toneladas anualmente, durante un período de cinco años, acreditándose el valor de estos barcos contra lo que Alemania debe en concepto de reparaciones ( parte VIII anexo III ).

De tal suerte, la marina mercante alemana ha quedado eliminada de los mares y no podrá ser restaurada por muchos años. No habrá líneas que salgan de Hamburgo a no ser que algunas naciones extranjeras crean conveniente establecerlas con el tonelaje que tienen en exceso. Alemania tendrá que pagar a los extranjeros por el transporte de sus mercaderías fle-

tes tan elevados como pueda pagar y recibirá solamente los servicios que a ellos les convenga dar. La prosperidad de los puertos alemanes y de su comercio solamente podrá revivir en la proporción en que Alemania pueda disponer de manera efectiva de las marinas mercantes de Escandinavia y de Holanda.

Alemania ha cedido a los Aliados "todos sus derechos y títulos sobre sus posesiones de ultramar" ( Artículo 119 ). Esta cesión no solamente se refiere a la soberanía sino que también se extiende a las propiedades del gobierno, todas las cuales deberán ser entregadas sin pago, mientras que por otro lado el gobierno alemán queda como deudor respecto de cualquier deuda que haya sido contraída en la compra o construcción de esta propiedad, o para el desarrollo de las colonias en general ( Artículo 120 y 257 ).

En contraposición con la práctica que regía en el caso de las cesiones similares en los últimos tiempos, la propiedad y las personas de origen alemán también se ven afectadas seriamente. El gobierno aliado, ejerciendo autoridad en todas las colonias alemanas "podrá fijar tales condiciones como crea necesario con respecto a la repatriación de nacionales alemanes y a la manera en que los alemanes de origen europeo podrán o no podrán residir, tener propiedad, comerciar o ejercer una profesión en ellas" ( Artículo 122 ). Todo contrato y convenio en favor de sub-

ditos alemanes para la construcción o explotación de trabajos públicos pasa a los gobiernos aliados como parte de pago imputable a las reparaciones.

Pero estas condiciones no tienen importancia comparadas con las mucho más enérgicas por las cuales "las potencias aliadas y asociadas se reservan el derecho de retener y liquidar toda propiedad, derechos e intereses pertenecientes al ponerse en vigencia el presente Tratado a súbditos alemanes o a compañías controladas por ellos", dentro de las antiguas colonias alemanas ( Artículo 121 y 297 ). Esta expropiación en gran escala de la propiedad privada deberá efectuarse sin que los Aliados den compensación alguna a las personas afectadas y lo que resulte será empleado, primero para hacer frente a deudas privadas de los ciudadanos alemanes a los ciudadanos aliados y luego para pagar las reclamaciones hechas por los austriacos, húngaros, búlgaros y turcos.

Las mismas normas aplicadas con respecto a las colonias se aplican con respecto a Alsacia y Lorena. Esto significa una pérdida enorme, ya que durante los últimos cincuenta años se han hecho grandes inversiones de capitales allí y una gran parte de la población es de habla alemana.

Existe una tercera disposición más dura que las anteriores, de las cuales ninguna afectaba los intereses alemanes en países neutrales. La Comi-

sión de Reparación tiene el poder hasta el 1° de mayo de 1921 de exigir en pago hasta mil millones de libras esterlinas en la forma en que ellos lo determinen, "ya sea en oro, bienes, barcos, títulos o en otra forma" ( Artículo 235 ). Este artículo da a la Comisión de Reparación durante este período poderes dictatoriales sobre cualquier propiedad alemana de cualquier índole. Amparados por este artículo podrán exigir la entrega de cualquier comercio, empresa o propiedad, ya sea dentro o fuera de Alemania. Esta facultad no sólo se extenderá a la propiedad existente en el día de firmarse la paz, sino también a toda propiedad que fuera creada o adquirida hasta el 1° de mayo de 1921. Nótese que se introduce un principio completamente nuevo en el pago de reparaciones e indemnizaciones de guerra. Hasta entonces sólo se había fijado la suma a pagarse, dejándose a la nación vencida la libertad de determinar de donde obtener el dinero para efectuar estos pagos. El Tratado de Versalles adopta otro criterio. Los vencedores podrán exigir el pago en la forma que ellos dispongan, pudiendo de esta manera herir la estructura económica germana en sus partes más vulnerables, lo que significa en otras palabras, que no contentos con haber obtenido una victoria militar, tratan de derrotar en forma absoluta al enemigo también económicamente. El error de este punto de vista, dejando que una zona im-

portante dentro del continente europeo quede en un estado de absoluta pobreza, se ha hecho ver pocos años después. Una región como la europea no puede mantener en su interior una zona en quiebra económica, porque de esta suerte se destruye el equilibrio económico necesario para dar a todo el continente la fuerza necesaria para volver a la prosperidad de tiempos de pre-guerra. Hay tres alternativas como resultado de esta mala política. O bien baja el nivel de los países que están rodeando al país empobrecido, o sube el nivel del país empobrecido o se producen ambos fenómenos a la vez, y es esto lo que sucedió en el presente caso. Mientras que el nivel económico de los países europeos no-alemanes descendió, el nivel económico de Alemania subió, produciéndose un resultado diametralmente opuesto al perseguido por los vencedores con las cláusulas económicas del Tratado de Versalles.

II. Las cláusulas que se refieren al carbón y al hierro son más importantes por las consecuencias últimas que tendrán sobre la economía interna alemana que como valor monetario directamente afectado. La explotación inteligente de las grandes minas de carbón del Ruhr, la alta Silesia y del Sarre, pusieron a esas zonas en condiciones de desarrollar sus industrias del acero, químicas y eléctricas en forma que la colocaron como primera potencia industrial

del Continente Europeo. La tercera parte de la población alemana vive en ciudades de más de veinte mil habitantes, lo que significa una concentración industrial que sólo es posible con una base de carbón y de hierro. Al herirla, por lo tanto, en su abastecimiento de carbón, los políticos franceses habían elegido bien su objetivo. Solamente la intolerancia y más que esto, la imposibilidad técnica de las exigencias del Tratado, podrían salvar la situación a la larga.

El Tratado afecta el aprovisionamiento de carbón alemán en cuatro maneras: (1) "como compensación por la destrucción de las minas de carbón del norte de Francia y como parte de pago de las reparaciones en general debidas por Alemania por los daños causados durante la guerra, Alemania cede a Francia en completa y absoluta posesión, con derechos exclusivos de explotación, libres de toda deuda y cargo, las minas de carbón situadas en la cuenca del Sarre" ( Artículo 45 ). Mientras que la administración de ese distrito esté a cargo de la Liga de las Naciones durante quince años, debe observarse que las minas quedan cedidas por completo a Francia. Quince años después de firmado el Tratado, la población del distrito decidirá por plebiscito la soberanía futura del territorio; y en caso de decidirse por Alemania, ésta podrá comprar las minas a un precio pagadero en oro

( parte IV, Sección IV, Anexo capítulo III ).

( ii ) La alta Silesia, un distrito sin ciudades grandes, que produce el 23 % de la producción alemana de carbón duro, quedará sujeta a un plebiscito.

( iii ) Del carbón que le resta, Alemania debe entregar anualmente lo necesario para cubrir las pérdidas infligidas a Francia por la destrucción y daños de guerra a sus minas de carbón en sus provincias del norte.

( iv ) La provisión final que se refiere al carbón forma parte del esquema general del capítulo de reparaciones por el cual las cantidades debidas en concepto de reparaciones deben ser pagadas en parte en especies en vez de moneda. Las siguientes entregas de carbón deben ser hechas por Alemania en concepto de pagos de reparaciones:

a) A Francia 7.000.000 de toneladas anuales durante diez años.

b) A Bélgica 8.000.000 de toneladas anuales durante diez años.

c) A Italia una cantidad anual que va aumentando anualmente desde 4.500.000 toneladas en 1919-1920 a 8.500.000 toneladas en cada uno de los seis años comprendidos entre 1923-24 a 1928-29.

d) A Luxemburgo una cantidad de carbón igual al consumo anual de pre-guerra de carbón alemán en Luxemburgo.



El término medio anual, por tanto, resulta ser de 25.000.000 de toneladas.

Las disposiciones que se refieren al mineral de hierro no necesitan una explicación detallada a pesar de que sus efectos son tan destructivos como en las que se refieren al carbón. No necesitan ser detalladas, porque son inevitables. Casi el 75 % del mineral de hierro producido en Alemania en 1913 se obtenía de Alsacia y Lorena, es decir, 21.136.265 de toneladas sobre un total de 28.607.903 toneladas. La pérdida de mineral de hierro ocasionada por la cesión de la Alta Silesia es insignificante. La exclusión del hierro y del acero de Luxemburgo de la Unión Aduanera Alemana es, sin embargo, especialmente importante cuando se suma esta pérdida con la de Alsacia-Lorena. Puede agregarse que al cederse la Alta Silesia, Alemania perdió el 75 % de su producción de cinc. En esto reside la principal importancia de la provincia cedida.

De tal suerte el Tratado afecta la organización y al destruirla reduce aun más la riqueza de la comunidad en general. Las fronteras económicas que serán establecidas entre el carbón y el hierro, y sobre las cuales está fundada la industria moderna, no solamente disminuirán la producción de bienes útiles, sino que también ocuparán una enorme cantidad de hombres para transportar el hierro o el carbón, según el caso, a través de muchos kilómetros innecesarios para satis-

facen las cláusulas de un tratado político o porque han sido impuestas obstrucciones a la ubicación natural de la industria.

III. Quedan aun aquellas disposiciones del Tratado que se refieren a los sistemas de transportes y de tarifas de Alemania. Estas partes del Tratado no tienen ni remotamente la importancia y el significado de las que se han visto recién. No son criticables por sus consecuencias, sino que por lo que significan para los Aliados. Ellas son;

a) Las cláusulas económicas suplementarias comienzan con la enumeración de condiciones que estarían de acuerdo con el espíritu del tercero de los Catorce Puntos, si fueran recíprocas. Tanto respecto a las importaciones como respecto a las exportaciones, Alemania se compromete por un período de cinco años a dar el tratamiento de nación más favorecida a los Estados Aliados y Asociados; ( Artículo 274 - 67 ). Pero no tiene derecho a gozar de iguales prerrogativas.

Durante cinco años Alsacia-Lorena podrá exportar a Alemania sin pago de tarifas aduaneras una cantidad que corresponda al término medio anual de 1911-1913 ( Artículo 268-a). Pero no existe una cláusula recíproca para las exportaciones alemanas a Alsacia-Lorena.

Durante tres años las exportaciones de Polonia a Alemania y durante cinco años las exportaciones de Luxemburgo a Alemania, tendrán un privilegio similar,

pero no así las exportaciones alemanas a Polonia o a Luxemburgo. Luxemburgo no podrá ya gozar de los beneficios de ser incluida en la Unión Aduanera Alemana como lo había sido hasta entonces.

Durante seis meses después de haber entrado en vigencia el Tratado, Alemania no podía imponer derechos a las importaciones de los Estados Aliados o Asociados mayores que los derechos más favorables que prevalecían antes de la guerra. Por dos años y medio más - sumando por lo tanto tres - esta prohibición continúa en vigencia con respecto a ciertos productos, especialmente a aquéllos referente a los que existieron convenios especiales antes de la guerra, así como también con respecto al vino, aceites vegetales, seda artificial y lanas lavadas ( Artículo 269 ). Es ésta una disposición por la cual se impide a Alemania tomar las medidas necesarias para conservar sus limitados recursos para la compra de los bienes que más necesita. Después de haberse visto privada de los artículos más necesarios, se inundará el mercado alemán con artículos de lujo completamente innecesarios, encaminando por lo tanto el poder adquisitivo del pueblo alemán hacia productos que no necesita, pero que comprará por ser baratos y por escasear otros.

b) Las cláusulas que se refieren a los ferrocarriles fueron substancialmente modificadas en el Tratado final. Según el párrafo siete de las condicio-

nes de armisticio, Alemania está obligada a entregar 5.000 locomotoras y 150.000 vagones "en buen estado de conservación con todos los accesorios correspondientes". Además, debe ceder todo el sistema ferroviario en los territorios perdidos.

c) Quedan por verse las cláusulas que se refieren al sistema fluvial alemán. Estas son de tal índole que tienden a quitar a Alemania todo control efectivo de su sistema de transporte propio. En su aspecto actual no se pueden justificar.

No consideraremos el capítulo de las Reparaciones tratado con mucho detalle por Maynard Keynes, quién como conclusión dice literalmente: "..... la política de reducir a Alemania a la esclavitud durante una generación, de degradar la vida de millones de seres humanos y de privar a toda una nación de su felicidad, debería ser aborrecible y detestable, aun si fuera posible, aun si nos enriqueciera, aun si no rebajara y derrumbase la vida civilizada de toda Europa. Algunos la profesan en nombre de la justicia. En los grandes acontecimientos de la historia humana y en el desenmarañamiento de los complejos destinos de las naciones, la justicia no es tan sencilla. Y si lo fuera, las naciones no están autorizadas por la religión o por la moral natural, a pasar a los hijos de sus enemigos las faltas cometidas por sus padres o por sus gobernantes".

## 2. La guerra y la alimentación.

Trataremos solamente a manera de crítica la forma en que han encarado por un lado Alemania y por el otro Inglaterra, el problema de la alimentación durante la última guerra mundial. En el Capítulo VIII, inc. a., se verán con más detalles estos problemas.

El sistema alemán se rigió por el siguiente lema: "división de las cantidades disponibles según el número de habitantes; economía forzosa y precios máximos." Se esperó que este sistema obtuviera el apoyo de la población. Todo el territorio alemán fué comparado con una fortaleza asediada en la cual cada una recibía la misma ración diaria. Este sistema, que fué llevado a la práctica bajo el gobierno de Bethmann-Hollweg, ha fallado debido a la falta de capacidad de calcular el potencial de producción del aparato económico alemán. Se tomaron las cantidades usadas en tiempos de paz como medida para el tiempo de guerra, llegando de esta manera a un fracaso completo. Se creyó poder encontrar una solución al problema y al mismo tiempo ganarse la simpatía del pueblo por medio del racionamiento, ya que éste asigna cantidades iguales a los habitantes. En vez de seguirse el camino más árduo aumentando la producción se siguió el más cómodo dividiendo los alimentos existentes, sin considerar que las raciones individuales eran insuficientes y debían producir graves incon-

venientes a medida que se prolongaba la guerra.

Fuó inútil tratar de inducir a Bethmann-Hollweg a hacer frente a los acontecimientos con brazo firme. Sus funcionarios ni se tomaron el trabajo de analizar los proyectos que les mandaban las organizaciones económicas más importantes del país. Se adueñó del dicho: "igual ración, igual derecho para todos", sin considerar que de esta manera se dañaba la salud del pueblo, la economía y aun la voluntad de vencer. Si en Alemania se hubiera dado completa libertad a la economía y al mismo tiempo se hubiesen impuesto ciertas cargas al agricultor en forma de entregas de cereales y ganado, entonces habrían bastado pocas medidas para asegurar el aprovisionamiento del pueblo alemán.

Estas medidas podrían haber sido las siguientes:

1. División del Reich en secciones con controles y administraciones propias que debían hacer las entregas de productos contra el pago correspondiente.

2. Graves penas para los especuladores en los precios. Prohibición del comercio al por menor demasiado pequeño. Fijación de las ganancias del comercio normal. Cuanto más debe haber tres etapas; productor, vendedor al por mayor y vendedor al por menor.

3. Para la población indigente subvenciones

en forma de tarjetas que tengan el valor de dinero.

De esta manera se hubieran fijado las contribuciones que debían hacer los campesinos en cereales, forrajes y ganado de acuerdo con la producción de tiempos de paz. El gobierno habría recibido, por tanto, la misma cantidad con la notable diferencia de que cada campesino hubiera hecho lo posible para producir más y obtener una ganancia adicional, ya que rigen precios corrientes en el mercado para lo producido de más. Todas las ciudades alemanas que han creado por su cuenta organizaciones para una producción libre, han hecho experiencias muy buenas. En Bremen, por ejemplo, de 60.000 familias, 30.000 tienen sus huertos propios que en su mayoría han sido creados recién después de comenzar la guerra. Los productos de estos huertos son de propiedad exclusiva del propietario, quién puede disponer de ellos de la manera que más le plazca. Por esta razón solamente se puede deducir que Bremen está mejor aprovisionada y su población mejor nutrida que la de la mayoría de las ciudades alemanas.

Un observador superficial puede verse inducido a creer que Alemania ha estado en mejores condiciones debido a la economía forzosa que ha regido en la producción y distribución de los productos alimenticios. A esta creencia puede contestarse que no ha existido una sola persona que haya recibido más de

la mitad, cuando más las tres cuartas partes de lo estrictamente necesario. Como ha estado prohibida la producción libre y el comercio libre, todo alemán se ha visto obligado a recurrir al comercio oculto para satisfacer sus más imperiosas necesidades. Esto no ha sido una realidad solamente para las clases pudientes de la población, sino también para los obreros. En todas partes donde se debía haber prohibido enérgicamente este comercio oculto, los obreros han amenazado con huelgas. Por tanto, el gobierno no ha podido tomar medidas al respecto.

El sistema de economía forzosa ha demostrado ser incapaz para alimentar a la población, y ello ha sido la razón de haberse desarrollado necesariamente este comercio a escondidas. Además de ser indecoroso que todos deban ir en contra de la ley diariamente, originando así una pérdida completa del concepto del bien y del mal, es condenable este sistema. Debido a las trabas inherentes a la economía forzosa, no es posible una producción abierta y libre por lo cual se substraen al comercio controlado por el Estado, productos que son entregados al comercio clandestino. Es lógico que de esta manera se daña sensiblemente el aprovisionamiento en general. Los peores elementos del pueblo se benefician a expensas de los elementos buenos, ya que el pueblo, para no sufrir hambre, debe entregar diariamente dinero a



personas que trabajan ilegalmente. Si Alemania no fuera un país con un sistema de comunicaciones muy desarrollado y si el pueblo alemán no estuviera disciplinado, tal sistema no habría sido posible. Aplicado en otro país, el pueblo o bien moriría de hambre en corto tiempo o haría una revolución.

Inglaterra se ha cuidado bien de imitar el ejemplo alemán y así le ha sido posible, a pesar de la guerra submarina alemana, seguir adelante. Mientras Alemania sólo tenía que importar la quinta parte de sus víveres antes de la guerra, Inglaterra estaba obligada a importar las cuatro quintas partes. A Inglaterra le ha sido imposible restringirse en más de un quinto, de modo que durante la guerra debía haber importado las tres quintas partes de sus necesidades de víveres. Debido a la guerra submarina, sólo pudieron ser introducidos en Inglaterra dos quintos de los tres quintos necesarios, de suerte que se vió obligada a duplicar su producción doméstica. En eso reside la gran diferencia; mientras que Alemania ha reducido su producción en un quinto, a Inglaterra se le ha puesto en la alternativa de duplicar su producción o padecer de hambre. Es lógico, por tanto, que Inglaterra jamás pudo seguir el camino tomado por Alemania.

Con toda insistencia han predicado las organizaciones responsables inglesas el aumento de la pro-

ducción y sólo debido a que tal aumento se ha realizado se ha evitado a Inglaterra una grave crisis de hambre. Si Alemania hubiera seguido el mismo camino que Inglaterra, pronto se habría alejado de la infeliz política de Bethmann. Los sucesores de éste han tenido varias razones para no cambiar su política. En primer término no existió una miseria verdadera, pues, los alimentos que no se obtenían oficialmente, es decir, por intermedio del comercio controlado por el Estado, se obtenían por el comercio oculto. Es lógico que un organismo semejante no podía ser duradero y que finalmente debía conducir a la catástrofe.

### 3. La Guerra Total.

La expresión "Guerra Total" es tan habitual hoy que estimamos necesario recordar algunos conceptos del General E. Ludendorff, por ser él a quién con más frecuencia nombran los autores al referirse a este término. Son los que siguen:

Hasta 1914 había sido la guerra para el pueblo alemán asunto de incumbencia casi exclusiva de los ejércitos. La Guerra Mundial I cambió por completo la forma de guerrear, especialmente en lo que se refiere a la población civil. La guerra total, que no sólo afecta a las fuerzas militares, sino que llega a la vida y al espíritu de cada miembro de los pueblos en lucha había nacido no sólo debido a un cam-

bio de política sino también por la introducción del servicio militar obligatorio y debido a los medios de combate cuyos efectos aumentan en poder destructivo. La guerra total ha crecido continuamente en intensidad debido a la multiplicación y al mejoramiento de los aviones, capaces de arrojar bombas de todas clases pero también volantes y otro material de propaganda sobre la población civil y debido al mejoramiento de las estaciones radioteléfonicas que hacen propaganda a todo el mundo. Si ya en la Guerra Mundial I, los ejércitos peleaban en frentes de muchos kilómetros de ancho, afectando a la población civil en gran escala, hoy el campo de guerra cubre todo el territorio de los países beligerantes. No sólo los ejércitos sino también los pueblos participan de las acciones bélicas, unas veces en acciones militares directas, otras indirectas, tales como los bloqueos y propaganda, sucediendo hoy con los pueblos enteros lo que antes ocurría con las fortalezas asediadas. De modo que la guerra total no se dirige solamente contra las fuerzas militares, sino también contra los pueblos y la frase de "ojo por ojo, diente por diente", es más que nunca una realidad en la guerra total. Esto produce las tensiones gigantescas de la guerra total en todos los pueblos participantes.

El carácter de la guerra total sólo permite haberla cuando realmente se ve amenazado todo el pueblo

y cuando éste está decidido a participar en ella. La guerra de gabinetes y aquéllas con finalidades políticas limitadas ya no existen. Han sido más bien acciones bélicas de saqueo y no una lucha de derechos más elevados, como lo es la guerra total que se hace por la vida del pueblo. Las guerras coloniales, en las que una tribu o un pueblo sólo piensa en su vida y en las que el adversario los puede aplastar, simplemente significan para ese pueblo o para esa tribu una guerra total y es llevada por él por razones morales. Por otro lado, son las acciones más inmorales aquéllas que no merecen la denominación de guerra. Estas son realizadas con fines de lucro y no por la vida de una nación.

Del carácter de la guerra total se deducen consecuencias de vasto alcance.

De la misma manera como ha cambiado el carácter de la guerra desde Clausewitz, así también ha cambiado la relación entre la política y la conducción de la guerra. Clausewitz, al considerar esta relación, sólo tuvo en vista la política externa, que regula la relación de los estados entre sí, que declara la guerra y hace la paz. Esta política externa tuvo para él más importancia que la guerra en sí. La guerra y la conducción de la guerra la hacía depender de la política externa. En su obra "De la Guerra" ( Vom Kriege ), dice lo siguiente:

"Así vemos, que la guerra no es solamente un acto político, sino un elemento político, una continuación de las relaciones políticas, la realización de esas relaciones con otros medios. Lo que queda a la guerra de característico se refiere solamente a las características de sus medios..... La intención política es la finalidad, la guerra es el medio y jamás puede hablarse del medio sin pensar en la finalidad."

"Más adelante dice el mismo Clausewitz;

"Repito; la guerra es un instrumento de política; necesariamente debe llevar su carácter; debe medir con su medida; la conducción de la guerra en sus contornos es, por lo tanto, la política misma, que cambia la pluma por la espada, pero que no ha dejado de seguir pensando de acuerdo con sus propias leyes."

Clausewitz debe haber tenido sus dudas respecto a esta situación de preferencia que asignaba a la política externa. Escribe en otra parte que en realidad no se trata solamente de la política externa, sino de toda la política de un Estado; "esto ( que la política espera de ciertos medios guerreros un efecto erróneo ) ha sucedido muchas veces y demuestra que no debería faltar una cierta comprensión del carácter de guerra y de la conducción de las relaciones políticas."

La "conducción de las relaciones políticas" no sólo debería tener comprensión por el carácter de la guerra, - para hacer la política externa de la manera

en que lo hace necesaria la conducción de la guerra - sino sobre todo por el carácter que ha tomado la guerra y por los problemas que se presentan para todo el pueblo. Lo necesario para ello no debería consistir simplemente en una "cierta comprensión" de los estadistas, sino que debería ser el patrimonio sagrado de todo el pueblo.

Las enseñanzas de Clausewitz impidieron que el gobierno, el aparato administrativo, el pueblo y aun muchos militares comprendieran la realidad. El gobierno y sus administradores no entendieron que la política debía solucionar problemas completamente nuevos y el pueblo no comprendió las exigencias que le demandaría la guerra. La política debió haberse subordinado a las exigencias de la vida del pueblo. El pueblo debió haber comprendido que era preciso rendir hasta lo último para los ejércitos y para sí mismo.

La guerra mundial exigió el máximo de parte de los alemanes, sobre los que pesaba con toda su enormidad. Cada uno debía rendir hasta lo último para salir victoriosos. Debieron luchar y trabajar hasta la última gota de sangre y de sudor y al mismo tiempo permanecer dispuestos a pelear, más aun, seguros de la victoria.

El ejército y la marina obtienen de la patria la fuerza para luchar. No pueden producir lo que

necesitan y sólo podrán guerrear con las fuerzas espirituales, materiales y físicas que les proporcione el país. Por eso las fuerzas personales y materiales debieron ser desarrolladas y aseguradas hasta lo último. La fuerza para la conducción de la guerra estaba en toda la nación y la demostración de esta fuerza en el frente enemigo.

De la misma manera como ha cambiado el carácter de la guerra, también debió haber cambiado el carácter de la política. Esta debe, al igual que la guerra total, revestir carácter total. Ya que la guerra es el esfuerzo máximo de un pueblo por su vida, la política total debe adaptarse en tiempos de guerra para la preparación de esta lucha a vida o muerte y crear una base que no pueda ser movida, quebrada o completamente destruida por la acción enemiga.

El carácter de la guerra ha cambiado y el carácter de la política ha cambiado; por tanto, deberá cambiar también la relación entre política y guerra. Todas las teorías de Clausewitz deben ser desechadas. La guerra y la política sirven al mantenimiento de la vida de un pueblo. La guerra es la expresión máxima de la voluntad de vivir. Por esto debe servir la política a la guerra.

Cuanto mejor se conozcan las condiciones de vida de los pueblos, cuanto mejor se vean las fuerzas super-estatales que destruyen a las naciones, tanto

más fácilmente se producirá una política que tienda al mantenimiento de la vida del pueblo y con conciencia de las exigencias de la guerra total. Será la política nacional adecuada y se pondrá voluntariamente al servicio de la conducción de la guerra, porque ambas tienen la misma finalidad: la conservación de la nación.

Repetimos que las ideas que quedan expresadas en el presente capítulo han sido tomadas de diferentes autores y muy particularmente de los que se indican en la nota bibliográfica que sigue, debiendo todavía agregar que no compartimos la totalidad de tales ideas que en mas de un aspecto nos parecen exageradas.



B I B L I O G R A F I A

- Estado Mayor del Ejército Alemán, Militaerwissenschaftliche Rundschau; 1er. cuaderno, 1939.
- Hellmer, La conducción de guerra y la economía en el siglo XIX y en 1914-18. Artículo aparecido en Militaerwissenschaftliche Rundschau, 1938.
- Jack, D. T. Studies in Economic Warfare, Londres 1940.
- Keynes, John Maynard, C. B. The Economic Consequences of the Peace, Londres 1924.
- Ludendorff, E., Der totale Krieg, Munich 1936.
- Meade, J. E., The Economic Basis of a Durable Peace, Oxford University Press, 1939.
- Reinhold, Peter P., The Economic, Financial and Political State of Germany since the War, Yale University Press, 1928.
- Sociedad de las Naciones, World Economic Survey, 1939-41.
- Statesman's Year-Book, 1941 y 1942.

### Capítulo III.

#### Conceptos de la Economía de Guerra.

Sumario: 1. Generalidades.

2. El origen del estudio de la economía de guerra. Opinión de diferentes autores.
3. Cómo se implanta una economía de guerra.
4. Conceptos de la Economía de la Defensa.
  - a. Carácter de la fuerza de la Economía de la Defensa.
  - b. La actividad de la Economía de la Defensa.
  - c. La preparación de la Economía de la Defensa.
  - d. La conducción económica de la guerra.
    - d'. Economía de transición.
    - d''. La guerra económica.

Capítulo III.

CONCEPTOS DE LA ECONOMIA DE GUERRA

1. Generalidades.

La preparación y la conducción de una guerra presentan problemas económicos importantes que deben ser analizados por el economista. Cuanto mayor sea el éxito de este análisis, tanto mayor será su contribución a una acción eficiente en el caso de una emergencia nacional.

Se puede considerar a una nación como a un conjunto de individuos ligados por lazos éticos y étnicos definidos; pero de individuos, es decir, de sujetos con personalidad propia, con ideales, deseos y preocupaciones que constituyen el patrimonio - el activo y el pasivo - en cada uno. Sin embargo, cuando una sociedad - un pueblo o un conjunto de pueblos - pasa de la paz a la guerra, se producen cambios fundamentales en el patrimonio individual. Los ideales, objetivos y preocupaciones individuales que primaban en tiempos de paz y que daban a la sociedad esa benéfica heterogeneidad, pasan a segundo plano y aparece un nuevo ideal que eclipsa todas las preocupaciones personales: ganar la guerra. No importa que se haga la guerra para mantener la libertad política o económica, para la conquista agresiva o para la defen-

sa, para ayudar a una nación amiga o por cualquier otra razón, pues siempre ganar la guerra se convierte en un objetivo social. Esto significa en primer lugar que las valoraciones de tiempos de paz ya no cuentan y que habrá que medir ahora con un nuevo standard. Bajo la necesidad del nuevo propósito la sociedad debe formar un nuevo cuadro de actividades. Así apreciada, la economía de guerra puede ser definida como un estudio de la mejor manera de realizar el cuadro de la división del trabajo en tiempos de guerra. El término división del trabajo conviene substituirlo por el de asignación de recursos, pues no sólo la mano de obra cambia de ocupación para satisfacer las exigencias de la guerra, sino también que las materias primas, la fuerza motriz, los edificios y las máquinas serán destinadas a nuevos usos.

## 2. El origen del estudio de la economía de guerra.

### Opinión de diferentes autores.

Aunque en el fondo siempre ha existido una economía de guerra en toda conducción de guerra, sólo aparece ésta como materia de estudio especial en el siglo XIX. La razón es sencilla. Las guerras antiguas no eran guerras totales. Se entiende por guerra total aquélla que supone que cada individuo capaz dentro de la nación debe contribuir en forma incondicional con sus fuerzas para la obtención de la victoria. Significa que todas las ramas de la ciencia, del co-

mercio, de la industria, de la enseñanza, en una palabra, todos y todo sea puesto al servicio de la guerra. Esta clase de guerra es nueva. Es la guerra del siglo XIX.

Antiguamente el soldado venía equipado. Tenía su uniforme y sus armas. Hoy es el gobierno quien compra los equipos de combate y los alimentos. ¿De dónde obtiene los medios para pagar estos gastos?

La economía de guerra estudia estos problemas. Esta rama de la economía se ha convertido en una ciencia social que trata los problemas económicos que deben ser resueltos por el gobierno y los ciudadanos en cooperación cuando la nación se vea envuelta en una guerra. Mientras la producción creciente de unidades, el progreso técnico, etc., estimularon la economía en general, un desarrollo parecido en el campo de la conducción de guerra creó la necesidad para la aplicación del pensamiento económico al problema especial de la guerra. El país donde más importancia se ha dado a la parte teórica de la economía de guerra ha sido Alemania. En diarios, revistas y libros se han popularizado los conceptos de Kriegswirtschaft ( economía de guerra ) y de Wehrwirtschaft ( economía de la defensa). Se han creado también cátedras con estos nombres. Al instituirse el tercer Reich en Alemania se intensificaron los aspectos teóricos de esta rama de la economía, poniéndose al mismo tiempo en práctica sus lecciones. Los dos planes cuatrienales alemanes no son

más que la transformación de la economía de paz ( Friedenswirtschaft ) en economía de defensa. Todo esto se estudiará detenidamente más adelante. Véase ahora la opinión de diferentes autores sobre este tema.

La existencia de una teoría especial de la economía de guerra aparece planteada por primera vez por Neurath en un artículo publicado en 1913 ( Kriegswirtschaft als Sonderdisziplin, en Weltwirtschaftliches Archiv ) en el que profetiza cómo en la próxima guerra existirá una estrategia económica de gran envergadura que se evidenciará no solamente en medidas de orden tributario, sino en una serie de instituciones típicas, formando un sistema unitario. Exige una teoría de la economía de guerra como disciplina especial e independiente. Más tarde, Mayr ( Volkswirtschaft, Weltwirtschaft und Kriegswirtschaft, Berlín 1915 ) estima que la teoría de la economía de guerra tiene que ver con fenómenos patológicos del desarrollo económico producidos en la economía exterior e interior. La peculiaridad de la economía de guerra frente a la de paz radica en lo siguiente; 1) la esfera de la economía de guerra se puede ampliar o restringir frente a la de paz, que tiene una esfera limitada; 2) la economía de guerra es la realización del pensamiento del Estado que se manifiesta en la intervención de éste; 3) en una serie de hechos económicos típicos que son consecuencia de la guerra. Frank

Eulemburg entiende por economía de guerra la "economía política en situación de guerra" que se expresa en una serie de alteraciones derivadas de las perturbaciones producidas de manera mediata o inmediata por la guerra en el consumo, en la formación del mercado y en el precio, en la producción y en el dinero.

Estas concepciones tienen de común dos aspectos esenciales: 1) la economía de guerra trata de fenómenos pasajeros más o menos limitados en el tiempo por la duración de la contienda; frente a ellos, se contraponen claramente la economía de paz, 2) la nota característica de la economía de guerra es la de constituir una perturbación en el desarrollo económico normal. Se trata, pues, en ella de lo anormal.

Por esta razón Eulemburg y otros autores rechazan la posibilidad de una ciencia especial de la economía de guerra, pues sobre lo temporal y sobre lo anormal no puede formarse ninguna disciplina especial. Sostienen que los conceptos fundamentales de la economía de guerra son los mismos de la economía de paz y que sus funciones y su política económica se construyen sobre la economía de paz. La guerra no representa más que una crisis gigantesca, "la más fuerte perturbación económica que podemos vivir", y por lo tanto, ha de tratarse en relación y desde el punto de vista de la teoría de la crisis.

La limitada concepción de la economía de guerra que se mantenía en esa época y que es tan diferente de

la actual, se explica por razones económicas, políticas y de técnica de guerra. Efectivamente, durante el siglo XIX existía un equilibrio entre la capacidad económica y la colaboración político-económica basada en la división internacional del trabajo. Esto traía como consecuencia no ver en la guerra ningún sentido económico sino al contrario, la negación de lo económico. En segundo lugar, en las guerras del siglo XIX - limitadas en objetivos, en el espacio, en el tiempo y en las necesidades técnicas - los problemas planteados desde el punto de vista económico quedaban reducidos a medidas de orden financiero que no exigían una movilización económica durante la guerra y mucho menos, por tanto, una preparación anterior a ella.

Es por esto que para comprender el cambio hacia la concepción actual de la economía de guerra, debemos considerar previamente la experiencia de la Guerra Mundial I y la situación política posterior.

La primer guerra mundial inauguró una nueva época en la conducción de la guerra. Las enormes masas de hombres, la gigantesca cantidad de material y la duración de la contienda, exigieron un constante y profundo esfuerzo de la totalidad de cada pueblo empeñado en ella. A las guerras parciales del siglo XIX, conducidas por el ejército, sucedió la etapa de la guerra total, para cuya conducción es necesario el conjunto de todas las fuerzas de la nación. El desenlace de la guerra demostró que sin una superioridad económica



no se alcanza la victoria y por lo tanto, puso en evidencia la estrecha vinculación existente entre la preparación militar y la económica.

A este problema técnico se une el problema político planteado por la post-guerra. La falta de equilibrio entre la necesidad o capacidad económica de un pueblo por una parte, y su base especial por la otra, desequilibrio que había contribuido a la guerra pasada, no sólo no se resolvió con la paz de 1918 sino que se agravó. Son éstas las condiciones que presentan a la guerra como única solución para las dificultades políticas, convirtiéndose en idea central en torno a la cual giran todas las demás. Esta nueva situación es caracterizada por Ludendorff, quién expresa así la nueva situación: "la guerra y la política tienen por objeto común salvaguardar la existencia del pueblo, pero la guerra es la más alta expresión de esta voluntad racial. En consecuencia, la política ha de servir a la guerra y no al revés. Son estas condiciones las que explican - y no solamente motivos de política interior - el nacimiento en Europa de las nuevas formas políticas constituidas por los estados totalitarios, a los que un conocido pensador alemán, Ernst Junger, ha definido como "La conservación en tiempos de paz de las relaciones políticas de tiempos de guerra". Es necesario unificar y potenciar la fuerza de un país

para su futura intervención en la guerra total y ello se consigue solamente mediante un Estado totalitario. Así argumentan.

De estas experiencias y de esta situación se dedujo la decisiva importancia del factor económico para la conducción de una guerra, de manera que la capacidad bélica de un país no se mide solamente por su capacidad militar en el sentido riguroso de la palabra, sino por su capacidad total, en la que la economía ocupa un sector importante. Esto queda evidenciado por las siguientes circunstancias;

1) Por la teoría de la energía potencial, que es de origen francés. Para medir la capacidad militar de un país no se debe tener en cuenta solamente la energía momentánea, sino también su energía potencial. La primera es la que está constituida por factores que ya existen y que, por naturaleza, están destinados a la guerra; fuerzas armadas en servicio activo y reservas con instrucción, material de guerra disponible y fortificación. La segunda, por aquellos factores no destinados por naturaleza a la guerra, pero capaces de determinar la decisión de ésta. Estos factores son los siguientes; a) población, ( número, cultura y preparación técnica, distribución geográfica y unidad política ). b) Capacidad económica, ( situación agrícola y minera, grado de desarrollo industrial, situación financiera ). c) Sistema y rendimiento de las comunicaciones. d) Situación geográfica.

e) Factores espirituales y anímicos.

A base de estos factores se mide desde la última guerra mundial la capacidad militar de cada país.

2) De esta teoría de la energía potencial se desprende la necesidad de una preparación bélica total, ya desde los tiempos de paz, no sólo por lo que se refiere a los estrictos problemas de la economía militar sino para superar cada país sus deficiencias y hacerle depender lo menos posible del extranjero en caso de conflicto.

3) Todo esto, desde luego, borrará las fronteras entre una economía de paz y una economía de guerra, pues: a) hay una serie de proyectos mixtos que sirven tanto a las necesidades de paz como a las de guerra. Ya en 1930, se estableció una lista de 3.876 productos de industria civil por el adjunto al secretariado de guerra de los Estados Unidos de América, Payne. b) La propia economía de paz viene condicionada por la guerra, no sólo por la comunidad del objeto, sino también por la necesidad de establecer en la medida posible la autarquía del país. c) Ya que se trata del esfuerzo total de la nación, es evidente que en caso de guerra toda la nación ha de estar bajo la misma dirección económica y ha de ser ésta la que regule todos los aspectos económicos.

Paul Einzig distingue dos clases de economía de guerra; una defensiva y otra ofensiva. Según él la economía de guerra defensiva trata de robustecer las

fuentes económicas propias y las de los aliados en el interés de la defensa nacional. Tales medidas incluyen; la acumulación de reservas de materias alimenticias de primer orden, así como también de materias primas; aumento de la eficiencia manufacturera; asegurar la producción de materias esenciales de otros países, y la adopción de medidas que faciliten la financiación de la guerra. La economía de guerra ofensiva, por su parte, trata de debilitar la potencialidad económica del enemigo por medio de la destrucción de sus recursos. Se consigue esto ya en tiempos de paz embargando los créditos del posible enemigo, organizando el boicot a sus exportaciones. En tiempos de guerra, la guerra económica ofensiva toma las formas del bloqueo. Otro aspecto de guerra económica ofensiva sería la adquisición de productos en el extranjero que de otra manera compraría el enemigo.

Dice el vice-almirante Castex en el prólogo a la obra de André Piatier, "Economía de Guerra": "detrás de los ejércitos está la fuerza de toda la nación y es esta fuerza integral la que debe ser movilizada de la misma manera como se moviliza el ejército. La guerra se ha convertido en total según la feliz denominación del mariscal Ludendorff. Es total por dos razones; no solamente porque cada beligerante se esfuerza en emplear todos los medios de que puede disponer para llevar la decisión a su favor, sino también porque todo el conjunto del país y de la población su-

frirá los golpes del enemigo.

La economía de guerra deberá ocuparse del empleo intensivo de todas las fuerzas económicas del país. El interés por los estudios de la economía de guerra, se inicia con la publicación de la "Historia Económica y Social de la Guerra Mundial" realizada por la Fundación Carnegie.

El militar está obligado frecuentemente a modificar sus planes para poder servir a la estrategia económica. Véanse algunos ejemplos:

1) En el transcurso de las guerras anglo-holandesas, los factores económicos han ejercido una acción constante sobre las operaciones. En ciertos momentos las operaciones militares se han dirigido únicamente contra las actividades comerciales. Es conocida la importancia que tiene la pesca del arenque para la alimentación de la población holandesa por lo que los ingleses la atacaron violentamente.

2) Bajo el Primer Imperio para plegar a la Europa entera a la máquina de guerra económica del bloqueo, Napoleón puso en juego todos sus medios militares.

3) Durante la guerra de secesión, los federales trataron de conquistar el valle del Mississipi para interceptar el reabastecimiento de trigo de los confederados que les llegaba de Texas y de Arcansas. Los confederados, por su parte, invadieron dos veces a Ma-

ryanne con la intención de procurarse una cantidad de materia y de recursos que necesitaban.

4) En 1917-18, Ludendorff creó el sistema de Paz Oriental con Rusia y Rumania y ocupó esos países con grandes efectivos con la esperanza de obtener cereales, carnes, forrajes, petróleo, caballos, etc. Es decir, todo aquello de que escaseaban las potencias centrales. Fueron razones económicas imperiosas las que condujeron a Ludendorff a esa "Estrategia alimenticia". Hasta aquí Castex.

Piatier enumera las siguientes razones de ser de la economía del Estado, que en caso dado será el fundamento de la economía de guerra:

1) La más importante es, sin duda alguna, la necesidad de hacer pesar en tiempos de guerra el interés nacional y las necesidades del Estado por encima de los intereses y las necesidades particulares.

2) Las necesidades del Estado son las que preponderarán. Se establece un verdadero monopolio de consumo.

3) Solamente el gobierno, apoyándose sobre las decisiones del alto mando, puede fijar las necesidades y el orden de urgencia en que deben ser satisfechas.

4) En el mecanismo de los precios, ya no prima el equilibrio entre la oferta y la demanda.

5) Las consideraciones financieras de justicia social se oponen al aumento de precios como medio para remediar la falta de ciertos productos.

6) Sólo el Estado puede juzgar respecto de la mejor repartición de fuerzas entre el frente y la retaguardia.

7) El control y la tarifación de precios no serán suficientes para asegurar siempre una repartición equitativa de los productos; será necesario racionar los productos que escasean.

8) La necesidad de constituir aprovisionamientos de toda clase, de someter los transportes a las necesidades del ejército y asegurar las relaciones comerciales, de dar al país independencia para la producción de productos imposibles de comprar en el exterior, constituyen una serie de factores que justifican la ingerencia de la autoridad pública en el funcionamiento de la vida económica en tiempos de guerra.

### 3. Cómo se implanta una economía de guerra.

Veamos, al respecto, la opinión de varios autores. Stefan Th. Possony dice: "la fuerza de un país, está en función del potencial de su economía de guerra. Ese potencial depende de la riqueza general de un país. Cuanto más rica sea su economía, tanto más preparado estará para la guerra. El país dispondrá de riquezas acumuladas y de reservas de oro, de enormes stocks de mercaderías y de materiales, de un potencial industrial considerable, de capitales en el extranjero. Su situación será, por lo tanto, infinitamente más favorable que la de una economía discipli-

nada pero pobre.

La conclusión lógica que se desprende respecto de cómo preparar la guerra, es la de tratar de acrecentar la riqueza material y elevar el nivel de la vida con la ayuda de los medios que han permitido el enriquecimiento del mundo en el siglo XIX, es decir, por medio del liberalismo, la libre competencia, el libre cambio, la abolición de las barreras aduaneras, la iniciativa privada, etc. El adagio empleado en materia militar y en política exterior; "si vis pacem, para bellum", económicamente tendrá su sentido, invirtiéndolo. Efectivamente, si se dice "si vis bellum, para pacem", es decir, "si quieres la guerra prepara la paz", corresponde indudablemente a la actitud seguida por los gobiernos que se han preparado para la guerra desde los tiempos de paz.

La solución de Possony no parece adecuada para los tiempos actuales. Un gobierno que no tenga más que meses o pocos años para realizar la movilización de sus energías de guerra, deberá asegurarse de otra manera.

Hay dos formas:

- 1) Esperar el comienzo del conflicto para aplicar las medidas necesarias a la transformación económica; esto es, la movilización económica.

- 2) Hacer funcionar desde tiempos de paz el organismo económico dirigido por el Estado que será sus-



ceptible en caso de guerra de hacer frente a todas las necesidades. Es la economía de guerra desde los tiempos de paz, o sea, la Wehrwirtschaft.

La movilización económica consiste en la preparación detallada de un plan económico, cuya aplicación no es hecha sino el día de la movilización general o del comienzo de las hostilidades.

La ley francesa del 11 de julio de 1938 dice en su artículo primero: "las medidas destinadas a pasar de la organización de tiempos de paz a la organización de tiempos de guerra, son previstas desde los tiempos de paz". A su vez la ley italiana del 8 de julio de 1935, dá una definición más concisa: "la movilización civil consiste en la transformación de la organización de paz en la organización de guerra de todas las actividades de la nación".

Veamos ahora la segunda forma de preparar la economía para la guerra. Se trata de la economía de guerra desde los tiempos de paz, o sea, de la Wehrwirtschaft. Las previsiones realizadas para hacer frente con medidas económicas a las exigencias de las operaciones militares, pueden resultar deficientes. Esto podrá suceder debido a que tales previsiones hayan sido inadecuadas. Por otra parte, la eficiencia de una movilización económica es un hecho problemático, pues en el momento en que deben empezar las operaciones militares se producen automáti-

camente los siguientes fenómenos;

1) Desorganización ocasionada por la movilización militar. Escasez de personal y requisiciones de todas clases.

2) Revolución completa de la producción y de la repartición que deben satisfacer necesidades completamente nuevas.

3) Transformación conjunta que debe ser efectuada desde el mismo día de la movilización en toda la organización.

Estas desventajas que se presentan a la economía cuando no está preparada para una eventualidad imprevista como lo es la guerra, pueden ser subsanadas movilizandole la industria en tiempos de paz. Es evidente que si un Estado consigue hacer funcionar desde tiempos de paz un sistema económico efectivo, tendrá en caso de guerra una gran ventaja sobre sus posibles adversarios.

El término "Wehrwirtschaft" ha dado lugar a controversias en lo que se refiere a su exacto alcance. Mientras que el Mayor Dr. Hesse la define como "..... el principio directriz de la economía en la concepción misma de su estructura y de su organización en tiempos de paz y en tiempos de guerra", A. Piatier sostiene que la economía en tiempos de guerra está bien determinada por la palabra Kriegswirtschaft y que la "Wehrwirtschaft" designa esencial-

mente la economía de guerra practicada ya desde tiempos de paz. Debe decirse aquí que el término "Wehrwirtschaft", traduciendo el significado que tiene, se refiere a una economía que está a la defensiva, dispuesta a hacer frente a cualquier ataque que se le pueda hacer. Considerando que en la época en la cual se creó este término no se podía hablar en Alemania de una economía ofensiva, es comprensible que se diera una denominación más pacífica a una economía que en tiempos de paz tenía las características de una organización económica de tiempos de guerra. Por tanto, es más exacta la definición de Hesse. La economía de guerra alemana que ha estado funcionando durante varios años antes de declararse la actual guerra presenta una superioridad evidente sobre todas las economías de guerra que se puedan construir de golpe en el primer momento de un conflicto.

Veamos la opinión de Hesse sobre la economía de la defensa.

#### 4. Conceptos de la Economía de la Defensa.

En los últimos años ha aumentado considerablemente el interés en Alemania por los problemas de la economía de la defensa ( Wehrwirtschaft ).

La literatura que se ha creado con este motivo está hondamente influenciada por las experiencias

de la guerra del 14. Esto no es casual. Ninguna nación ha experimentado con tanta intensidad las consecuencias de una guerra económica como el pueblo alemán. Toda guerra tiene, sin embargo, sus características propias y es difícil que en sus aspectos económicos se revelen de una manera parecida dos guerras. Por tanto, quien basándose en los sucesos de la guerra del 14 quiera llegar a conclusiones para la actual guerra, deberá llegar necesariamente a conclusiones que muy posiblemente no sean reales.

Por primera vez se ha tratado de crear una terminología de economía de defensa en la "Militärwissenschaftliche Rundschau" número segundo de 1936.

Los principios de la "Wehrwirtschaft" consisten en la tendencia de la economía a conseguir una superioridad sobre el enemigo valiéndose de medios económicos.

De la misma manera como la estrategia hace uso de las fuerzas militares, así la "Wehrwirtschaft" hace uso de las fuerzas económicas. Los medios y los caminos son diferentes pero el objetivo es el mismo: la victoria.

De tal suerte resulta que la "Wehrwirtschaft" es algo completamente espiritual. No es un sistema económico, no un procedimiento económico o una organización. No es un medio, ni un sistema, ni una ayuda, sino muchas de estas cosas a la vez.

La actuación de la "Wehrwirtschaft" empieza mucho antes de la guerra, de la misma manera como el soldado trata ya de llegar al máximo de su fuerza en tiempos de paz. Prepara esta fuerza para la guerra y la dirige durante la guerra. Finalmente la "Wehrwirtschaft" adopta la forma de guerra económica para luchar contra la fuerza del enemigo.

a. Carácter de la fuerza de la Economía de la defensa.

La fuerza de la "Wehrwirtschaft" es la parte de la fuerza económica de un Estado que se logra convertir en útil para la conducción de la guerra. Como ésta comprende a la mayor parte de todas las fuerzas económicas, resulta que una potencialidad económica de tiempos de paz significa un factor decisivo para la "Wehrwirtschaft".

De acuerdo con la fuerza existente de la "Wehrwirtschaft" por una parte, y de la necesidad del ejército y del pueblo en tiempos de guerra por la otra, la "Wehrwirtschaft" de un país beligerante puede o bien ser una economía que satisfaga las necesidades o por el contrario, una economía deficiente. Prácticamente jamás existirá una de estas dos clases en la forma pura. Ya el cambio que se opera en las necesidades al comenzar una guerra, lleva a un cambio completo de la demanda y traerá, aun en

una economía autárquica, efectos de deficiencias. El concepto de defensa económica autárquica no debe ser tomado en una forma demasiado estricta. La terminología general entiende por autarquía la posibilidad de abastecerse por sí mismo con materias primas y con materias alimenticias. Esta fijación de conceptos no es suficiente para determinar el contenido de la "Wehrwirtschaft".

Lo principal en una economía, y muy especialmente en una economía de guerra, es el producto final y no la materia prima; por tanto, una economía nacional es autárquica sólo cuando produce todo, desde la materia prima hasta el producto final. No basta, pues, la existencia de la materia prima, sino que deben existir además los medios necesarios para manipularla, así como también los medios de transporte y un volumen suficiente y adecuado de mano de obra, una economía financiera sana, etc.

Todas estas fuerzas son importantes desde el punto de vista de la "Wehrwirtschaft", no solamente en su magnitud absoluta, sino también relativa. Deben estar en una relación exacta. No es importante su suma, sino la armonía existente entre ellas. Un exceso de materias primas carecerá de valor si faltan las industrias para convertirlas en productos de consumo. Por el contrario, una industria perfectamente equipada no tendrá valor si faltan las materias

primas y los combustibles.

Si la fuerza de la "Wehrwirtschaft" no es suficiente para cubrir las necesidades y si no es posible satisfacerlas con la importación, comienza una "economía de deficiencias" ( Mangelwirtschaft ). No es necesario que sea general, sino que puede limitarse a ciertos productos solamente. Hay que considerar, sin embargo, que las deficiencias en un sector fácilmente se extienden a otros sectores. Esto se acentúa cuando existe una permutabilidad de los bienes entre sí. En materia alimenticia, por ejemplo, una falta parcial de carne o de grasa aparece seguida inmediatamente de un mayor consumo de vegetales.

La magnitud de la posibilidad de reemplazo ha quedado demostrada en la guerra pasada en el caso concreto del azúcar. En 1914 Alemania producía mucho más azúcar de lo que podía consumir su población. Sin embargo, pronto se hizo sentir una falta de este producto debido a que se le empezó a usar para la fabricación de la pólvora.

La eliminación de las deficiencias o deficits que se producen debe ser efectuada mediante dos maneras: disminución del consumo o aumento de la producción. Cualquier medida que no tenga en cuenta estos hechos llevará a un aumento de la deficiencia. La distribución más justa y el aprovisionamiento más barato de la población, no serán capaces de eliminar esta deficiencia ( Mangel ). Se ha visto en la guerra

pasada que una eliminación de las insuficiencias solamente del lado del consumidor era seguida por una merma en la producción y acompañada por otros efectos secundarios que dañaban a la moral pública y que resultaban difíciles de eliminar. Nadie considerará beneficioso, desde el punto de vista de la economía de guerra, que el comercio clandestino tome gran incremento. Se le deberá combatir con todos los medios morales y penales. No se debe olvidar que una falsa política de precios bajos traerá realmente más daños que los que cualquier propaganda y cualquier disposición legal puedan subsanar.

Es necesario proceder económicamente con las materias existentes y efectuar una distribución justa. Debe tenerse en cuenta que en una economía de deficiencias o deficits lo primordial es el aumento de la producción y lo secundario la reglamentación del consumo.

La verdad de esta afirmación resalta si se compara la organización de las materias alimenticias en Alemania con la organización paralela en Inglaterra durante la primera guerra mundial. En Alemania se optó por seguir el siguiente lema; "división de las cantidades disponibles según el número de habitantes; economía forzosa y precios máximos. Igual ración e iguales derechos para todos". No se consideró que de esta manera se dañaba a la salud del



pueblo, a la economía ni a la voluntad de vencer del pueblo. Inglaterra, por el contrario, siguió otro camino. Debiendo importar en tiempos normales el 80 % de sus necesidades alimenticias y pudiendo reducir su consumo sólo en un 20 %, le quedaba un saldo del 60 % que debía colmar para que su población continuase viviendo. Los submarinos del enemigo le permitieron importar sólo el 40 % de sus necesidades totales. De modo que tuvo que duplicarse la producción inglesa interna para obtener así el mínimo necesario del 80 %. Alemania bajó la producción en un quinto debido a la administración burocrática, mientras que a Inglaterra se le planteó la alternativa de duplicar su producción o padecer hambre.

Toda economía de deficiencias ( Mangelwirtschaft ) en la que no sea posible llegar a un emparejamiento sensato entre la producción y el consumo, llevará a la larga a graves trastornos. Especialmente en la economía de la alimentación no es posible reducir el consumo por debajo de un cierto límite durante un tiempo ilimitado. Si la alimentación de un pueblo se ve seriamente atacada, esto se hará sentir, como se ha visto en la Guerra Mundial I, produciendo efectos morales perniciosos. El extenuamiento del cuerpo lleva a una pérdida de la voluntad y ésta conduce a una falta de espíritu combativo en el pueblo y en el ejército.

Fuera de la economía de la alimentación, la

deficiencia se muestra perniciosa en el rearme del ejército y en su fuerza combativa. Si sobrepasa una cierta medida, la falta de material de guerra demandará mayores pérdidas humanas y tendrá por consecuencia, posiblemente, una derrota militar.

Se comprueba así, que la fuerza de la "Wehrwirtschaft" es la base de la que debe partir la "Wehrwirtschaft" al preparar y ejecutar sus problemas durante la guerra.

b. La actividad de la Economía de la Defensa.

Se ha visto que la fuerza de la "Wehrwirtschaft" es parte de la fuerza económica de un Estado, de modo que cualquier aumento de potencialidad de la economía del Estado produce una mayor eficacia de la fuerza de la "Wehrwirtschaft". El economista de la defensa apoyará toda tendencia a mejorar las condiciones económicas, la intensificación de la industria y el incremento de la economía terrestre y forestal.

Observará interesadamente los adelantos de la técnica y de las organizaciones industriales de la política comercial, etc. y tratará de obtener su influencia sobre estos factores. Su actividad dentro de la economía de paz será alentadora.

Uno de los problemas principales de la "Wehrwirtschaft" consiste en aumentar la independencia del extranjero y por lo tanto auspicia la creación de empre-

sas para la producción de productos sintéticos, tales como bencina, caucho, vidra, ( algodón sintético ), etc. Debe ocuparse, asimismo, de la distribución de las industrias sobre regiones poco accesibles a los ataques aéreos.

Un refuerzo de las fuerzas de la defensa económica puede lograrse por medio de una economía planeada de aprovisionamientos, ya que por sí sólo existen en una economía sana de paz provisiones suficientes que en caso de guerra pueden durar semanas y aun meses. Tales provisiones de tiempos de paz son especialmente valiosas porque su existencia no ocasiona gastos adicionales.

Es muy importante, si se puede, mantener las corrientes de intercambio con el extranjero aun durante la guerra. La condición para esto es la existencia de países neutrales que puedan y quieran entregar, artículos y materias, que estén abiertos los caminos hacia ellos y que exista la posibilidad de financiar tales importaciones. El intercambio de guerra con el exterior puede ser de importancia decisiva. La firma de tratados políticos que tienen por objeto una neutralidad del otro Estado, así como también una cooperación, facilitará el aprovisionamiento del exterior. Es importante que se trate no sólo de importar sino también de exportar. De esta suerte se asegurará la financiación de las importaciones y se evi-

tará el endeudamiento excesivo del beligerante que, a la larga, tendrá efectos desagradables para su crédito.

c. La preparación de la Economía de la Defensa.

El aumento de la fuerza de la "Wehrwirtschaft" debe ser preparado en tiempos de paz. Solamente así puede ser asegurada la transición tan difícil de la economía de paz a la economía de guerra. Las disposiciones preliminares de la movilización de la economía están dirigidas al mismo objetivo que las preparaciones de la movilización del ejército. Sería falso, sin embargo, copiar las bases de las preparaciones para la movilización económica de las bases de las preparaciones militares.

El ejército existe solamente para la guerra. Toda su actuación y toda su tendencia está dirigida hacia ella. Por tanto también durante la paz está organizado para cumplir con los problemas de la guerra. La situación de la economía es diferente. Ante todo debe cumplir con sus obligaciones en tiempos de paz. El economista de la defensa no puede crear un instrumento tan independiente en tiempos de paz como lo puede hacer el militar; se debe contentar con lo que existe, es decir, tratará de influenciar la organización de la economía y los procedimientos económicos hasta un cierto límite; debe evitar de pasarse

de este límite o de cambiar lo existente al estallar la guerra, más allá de lo que ésta se lo exige y debe tener presente que la organización de la economía no es nada y que el pensamiento humano es todo. De estos puntos de vista debe partir el economista al prepararse para la guerra. Estas preparaciones son difíciles, ya que son de carácter muy variado. El militar puede contar con magnitudes determinadas y fijas: para él un regimiento es un regimiento y una compañía es una compañía. En la economía no hay nada igual. Todo es diferente, ya que cada empresa tiene sus modalidades propias. Es por ello que las preparaciones económicas para la guerra no se pueden realizar desde una mesa directiva. Para ello habrá que estar en la empresa misma. Las disposiciones a tomarse tendrán por fin organizar lo que debe ser organizado y no organizar lo que puede ser organizado.

#### d. La conducción económica de la guerra.

Al estallar una guerra comienza la conducción económica de la misma. El primer problema a resolver es el de encontrar una transición armoniosa entre la economía de paz y la economía de guerra. Hesse denomina a este cambio "economía de transición".

#### d'. Economía de transición.

En el mismo momento de la declaración de gue-

rra termina con sus funciones la economía de paz y entra a funcionar la economía de guerra. Esto no debe ser entendido en el sentido de que con la introducción de la economía de guerra termina toda actividad de la economía de paz. Constituyen excepción las guerras coloniales, en las cuales raramente se hace necesario el cambio de una economía de paz por una economía de guerra. Pero aun en la guerra total será casi imposible y pocas veces beneficioso eliminar toda actividad propia de la economía de paz.

Dentro de la economía de guerra siguen funcionando las diferentes ramas económicas de acuerdo con sus nuevos objetivos. La economía de la alimentación se transforma en una economía de alimentación para la guerra; la mano de obra estará al servicio de su finalidad bélica; el comercio exterior también se pondrá a disposición de la situación de guerra y la economía financiera se transformará en una economía financiera de guerra. Cuanto más posible sea llevar a los hombres dirigentes y a las organizaciones a sus nuevas tareas, tanto mejor será la preparación en la paz.

Lo más difícil en la economía de guerra es su dirección. Supone hombres capacitados con pleno conocimiento de la materia. Necesita una organización que lleve a la realidad las decisiones de los responsables. Esta organización será eficiente cuando el

jefe de una empresa comprenda la orden de la misma manera como la comprende el hombre que está en el frente.

#### d''. La guerra económica.

Los medios para hacer la guerra económica son múltiples. No son solamente de carácter militar o económico. Analizando la Guerra Mundial I, se reconocerá la enorme importancia de la política exterior, basada en la supremacía del Imperio Británico Marítimo. Ha sabido convertir el bloqueo a Alemania en casi absoluto. Al lado de ella está la propaganda. El entrelazamiento de la economía internacional determinado por los enormes problemas impuestos por una técnica super-desarrollada apenas conoce la autarquía absoluta de algún Estado. Depende del intercambio con otros países de otras zonas. El comercio exterior en tiempos de guerra desempeña un papel importante. No basta que las rutas marítimas de los neutrales estén abiertas. Teniendo en cuenta los enormes gastos que ocasiona una guerra y la disposición poco probable de los neutrales a conceder créditos de guerra, todo país beligerante tratará de financiar sus importaciones de guerra por medio de exportaciones. Tratar de evitar la venta de estos productos por medio de la propaganda resulta tarea beneficiosa.

Con medios económicos puede llevarse la lucha

contra la fuerza económica del adversario, comprando aquellos productos de los que éste necesita.

El medio más importante de la guerra económica será siempre el ejército. No se dice demasiado cuando se afirma que la conducción de la guerra tratará de hacer ésta de acuerdo con las necesidades de la economía de guerra. Esta concepción es muy usual en la marina. La guerra marítima es siempre una guerra comercial, una lucha por el dominio de las rutas comerciales del mar y constituyen éstas, más que la flota enemiga, el objetivo de la lucha. En la última guerra mundial la imposibilidad por parte de los alemanes de proceder contra las arterias vitales del Imperio Británico determinó que la flota inglesa no se presentara a la lucha.

El arma aérea se ha independizado en los años de post-guerra. Esta no es tan decisiva en la propia zona de guerra, como en el hinterland del enemigo. De acuerdo con las ideas existentes, es allí donde los aviones de bombardeo encuentran sus objetivos más valiosos, es decir, los centros económicos del adversario. Su destrucción reducirá considerablemente la fuerza combativa del enemigo. Este cambio en la importancia del arma aérea obliga a pensar en términos de la economía de guerra. Será necesario el conocimiento exacto de las condiciones de la economía del adversario, es decir, de la ubicación geográfica de sus fuentes de producción, estableci-



mientos industriales e importancia de éstos, para dirigir los ataques contra ellos.

Poco común a la concepción del pensamiento militar es la idea de que también la conducción de las operaciones terrestres deben ser hechas de acuerdo con puntos de vista de la economía de guerra. Durante la Guerra Mundial I, se han visto ejemplos de operaciones determinadas por factores económicos. La campaña en Rumania de 1916 tuvo que ser hecha por el río Moldava para conseguir los combustibles necesarios para los aviones y los demás medios de comunicaciones. Otro ejemplo es el de la ocupación de Ucrania que permitió evitar el colapso de la economía alimenticia de Austria-Hungría.

En la actual contienda, la influencia del factor económico en la conducción de las operaciones militares se va acrecentando a medida que progresa la guerra. En gran parte, se trata de una lucha por las materias primas. Su distribución tan desigual motiva las medidas más variadas para su control. Las naciones que están agrupadas alrededor de Estados Unidos y de Inglaterra, disponen de las fuentes de producción más importantes de la mayor parte de las materias primas. Tratan, además, de obstruir por todos los medios que están a su alcance el comercio de los países del eje entre sí y con las pocas naciones que aun permanecen neutrales.

Las potencias que pertenecen al eje carecían

por completo de petróleo y de caucho al comenzar la guerra. Tenían la producción sintética de estos productos, pero las cantidades producidas no alcanzaban a satisfacer las necesidades crecientes impuestas por las operaciones bélicas. Al observar el curso que van tomando las operaciones se nota que Alemania trata de obtener el petróleo de Rusia y el de Asia Occidental y que Japón se apodera de los centros productores más importantes del petróleo y de caucho de las Indias Orientales.

El jefe de guerra se verá obligado a subordinar los tres sectores del ejército a las necesidades y a la economía de guerra con la finalidad de destruir la fuerza económica del enemigo o de conseguirla para sus propios fines.

Estos conceptos de la economía de la defensa se ven condensados en el siguiente cuadro sinóptico.

En este capítulo se ha tratado de fijar las ideas más importantes que se refieren a la economía de guerra, en sus relaciones con la economía de paz y de la defensa. En los capítulos siguientes se desarrollarán con más detalles algunos de estos conceptos.

Economía de defensa (Wehrwirtschaft)		Economía de paz	
Conducción guerra económica.		Economía de paz	
Guerra económica	G. Econ. con medios militares.	Economía de guerra	
		Guerra económica	
		Economía de rearme.	
		Economía de Guerra industrial.	
		Economía de Guerra alimenticia.	
		Economía de Guerra del personal.	
		Intercambio de guerra.	
		Economía de Guerra forestal.	
		Economía de Guerra financiera	
		G. económica con medios econ.	
		G. económica con propaganda	
		Guerra terrestre.	
		Guerra marítima.	
		Guerra aérea.	
		Trabajos preparatorios para la movilización de la economía.	
		Preparación de la guerra económica.	
		Medidas para aumentar la fuerza de la economía de defensa (M.D.)	

B I B L I O G R A F I A

Cuadro Sinóptico, Militaerwissenschaftliche  
Rundschau, 2<sup>a</sup> cuaderno, 1936.

Einzig, Paul, Economic Warfare, 1939-1940,  
Londres, 1941.

Militaerwissenschaftliche Rundschau,  
2<sup>a</sup> cuaderno, 1936. El concepto  
de la economía de defensa, de paz  
y de guerra.

Piatier, André, Economie de Guerre, Paris 1939.

Possony, Stefan Th., Die Wehrwirtschaft des Totalen  
Krieges, Viena 1938.

Capítulo IV.

Fundamento de las relaciones internacionales

- Sumario:
1. El sistema de las naciones.
  2. La posición geográfica.
  3. Los tres factores:
    - a. El factor económico
    - b. El factor demográfico
    - c. El factor estratégico
  4. Instrumentos de política.

Capítulo IV.

EL FUNDAMENTO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

1. El sistema de las naciones.

El mundo está organizado sobre la base de un sistema de estados nacionales, es decir, de estados con soberanía política. Las relaciones internacionales no son sino la suma de los contactos entre estas naciones.

Se establece frecuentemente un distingo entre la política nacional interna y la política nacional externa. Esta distinción es más teórica que práctica, ya que lo que guía al Estado en sus acciones está dictado siempre por sus intereses internos. Existen hoy más de 60 estados soberanos y como sus intereses no solamente varían, sino que frecuentemente son opuestos, a menudo se producen conflictos. Cuando existen roces entre individuos, éstos son resueltos por la ley, es decir, por la justicia; pero para los roces internacionales no existe una justicia coercitiva. De aquí que, en casos extremos, los estados recurren a la fuerza para resolver sus conflictos.

Para regular las relaciones internacionales desde el punto de vista del derecho, existe el derecho internacional; pero éste no es coercitivo, ya que no existe poder que lo pueda imponer.

Un ejemplo clásico de la deficiencia del

derecho internacional lo constituye la invasión de Bélgica por Alemania en 1914. Alemania misma reconoció que fué ilegal, de acuerdo a las estipulaciones del derecho internacional. La justificación para su acción la dió el canciller alemán en la siguiente frase: "señores, estamos en un estado de necesidad ( Notwer ), y la necesidad ( Not ) no conoce leyes . . . "Señores, esto constituye una ruptura del derecho internacional. Es cierto que el gobierno francés ha declarado en Bruselas que Francia respetaría la neutralidad belga mientras fuese respetada por sus enemigos. Supimos, sin embargo, que Francia estaba lista para una invasión. Francia pudo esperar. Nosotros no . . . Aquél que está amenazado como lo estamos nosotros y que está luchando por su más sagrada posición, sólo puede tener en cuenta cómo podrá acometer".

A pesar de que Gran Bretaña declaró la guerra a Alemania basándose en la invasión de Bélgica, declarándose al mismo tiempo defensora del derecho internacional y de la intangibilidad de los tratados, tanto ella como sus aliados mostraron poca consideración con ambos durante el transcurso de la Guerra Mundial I. Las protestas contra las violaciones del derecho internacional formuladas por Estados Unidos mientras éstos fueron neutrales, no produjeron resultados prácticos y fueron olvidadas

en el momento en que ellos, a su vez, se convirtieron en beligerantes.

La poca predisposición de las naciones para aceptar normas de derecho internacional se comprueba con la historia del Tratado de París de 1928. Mientras que todas las naciones ratificaron este pacto, que constituía la renuncia formal a la guerra como instrumento de política nacional, ninguna consintió en modificar su política nacional para hacer posible la realización del pacto. Cuando Japón invadió el Manchukuo, acto que constituyó evidentemente una violación del Tratado de París y del de Washington, y cuando Italia hizo lo mismo en Etiopía, violando el Tratado de Versalles, las otras naciones limitaron sus acciones a simples sanciones económicas. Los dos artículos "de fe", contenidos en el Tratado de París, son los siguientes:

Artículo I.

"Las Altas Partes Contratantes, declaran solemnemente en representación de sus pueblos respectivos, que condenan el recurso de guerra como solución de controversias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas.

Artículo II.

"Las Altas Partes Contratantes acuerdan que la solución o arreglo de todas las disputas o



conflictos, de cualquier naturaleza u origen que sean, que puedan aparecer entre ellas, jamás deberá ser buscada sino por medios pacíficos."

El mundo de hoy es, por lo tanto, un mundo sin ley, no porque falten sistemas de derecho internacional o porque falte una administración, sino porque las naciones rehusan concordar su política nacional con esa ley o dejar que se resuelvan sus controversias con otros Estados por tribunales apropiados, o, finalmente, dar al mecanismo de paz actualmente existente el necesario poder policial. De aquí que en un mundo sin ley, desgraciadamente la fuerza tiene que ser el único medio para perseguir la política de cada estado; y el uso de la fuerza significa la guerra.

## 2. La posición geográfica.

Los factores básicos de toda política nacional son los siguientes: factor geográfico, factor económico, factor demográfico y factor estratégico. El factor geográfico está constituido por el territorio del estado, considerado desde el punto de vista de su posición. El factor económico está integrado por el territorio y la población considerados desde el punto de vista del auto-abastecimiento de materias primas y del standard de vida. El fac-

tor demográfico lo constituye la población en función de su número y carácter étnico. El factor estratégico aparece dado por la geografía física y por sus armamentos puestos en función de su seguridad territorial.

El primero de estos factores es el geográfico. Es evidente, desde luego, que todas las circunstancias físicas de la geografía tienen su importancia para la política del estado, ya que el carácter de la superficie terrestre está directamente relacionado no sólo con el tipo de la economía nacional sino también con la estructura de la defensa nacional. El potencial de la producción de alimentos y materias primas agrícolas está determinado por la distribución de las montañas y planicies y por las circunstancias climáticas de temperatura y lluvia. En forma parecida, la defensa nacional se ve favorecida por la existencia de barreras naturales, tales como montañas, desiertos, bosques, ríos y lagos y está amenazada por otro lado, en los casos en que los límites abiertos pueden ser atacados directamente.

Veamos ahora la posición de los territorios de los diferentes estados desde tres puntos de vista: mundial, regional e inter-regional.

Desde el punto de vista mundial de la posición geográfica, la historia enseña que una situación ventajosa para el comercio ha asegurado siempre

la prosperidad y el poderío a la nación o a la ciudad. El aumento del mundo conocido, por descubrimientos y cambios en los medios de transporte, ha debilitado la posición de algunos estados y ha robustecido la de otros.

Así se explica la situación privilegiada en que se encontró Atenas, estando entre Asia Menor e Italia y opuesta a Egipto. Más tarde, sin embargo, cuando las fronteras de la civilización se agrandaron, prosperó Roma y perdió Atenas en riqueza y poder.

De la misma manera más de mil años después de la caída de Roma y siguiendo el descubrimiento de América y de la ruta al Lejano Oriente, Inglaterra, situada ventajosamente en un rincón del Viejo Mundo y enfrentando al Nuevo, aumentó en importancia comercial y en poderío político. Al mismo tiempo declinó la importancia de Venecia y de Génova, las grandes ciudades comerciales de Mediterráneo.

Hoy que los límites del mundo conocido y explorado están casi identificados con los del planeta, la posición de los Estados Unidos con respecto a Europa, Asia y América Latina, tiene un parecido sorprendente con la de Roma con respecto a Europa, Asia y Africa del Norte, cuando el mundo estaba reducido a la cuenca del Mediterráneo. En forma parecida, la posición del Japón con relación al Continente

Asiático por un lado y a América y a Europa por el otro, se asemeja mucho a la situación en que se encontró Inglaterra con respecto a Europa, Asia y América hace tres siglos. Esto produjo un cambio fundamental en los centros de gravedad económicos; por primera vez dos potencias que no pertenecen a Europa se han convertido en grandes potencias.

Con el advenimiento de la era industrial cambió fundamentalmente el significado de la posición geográfica. Antes, importaba solamente la situación ventajosa de los territorios con relación a las rutas de comercio más importantes y a los centros comerciales. Ahora, tiene gran importancia la situación de los territorios con respecto a lo que puede ser denominado "el mundo que importa", es decir, aquellas áreas limitadas que tienen grandes riquezas de carbón y de hierro, que forman las materias básicas de todo poderío industrial.

La posición mundial de una nación tiene dos aspectos; primero, su ubicación con relación al "mundo que importa" influenciará su posibilidad como nación para desarrollar un papel decisivo dentro del comercio mundial definiendo sus potenciales industriales; y segundo, su posición en relación a las principales rutas de comercio y centros de intercambio del mundo continuará teniendo una gran influencia al determinar su riqueza y poderío.

Desde el punto de vista regional la cuestión de la posición se relaciona con la ubicación continental del territorio de un estado. En este orden de ideas es lógico, que para ser una gran potencia, será necesario que esté ubicada ya sea en Europa, en Asia o en América. Además, ya que las circunstancias políticas en cada una de estas regiones difieren, será evidente que la política que deberá seguir cada estado dependerá de su ubicación continental.

Así, en el caso de Europa, las tradicionales rivalidades y las continuas disputas territoriales han producido condiciones políticas que necesariamente ejercen una influencia decisiva sobre la política de todos los estados que están ubicados en este Continente. De acuerdo con esto, el problema de la seguridad nacional y aún de la existencia nacional es siempre un problema para los gobiernos europeos.

En América, Estados Unidos tiene las mismas inquietudes respecto a las condiciones mejicanas o canadienses como las tienen los territorios europeos entre sí. Sin embargo, políticamente la ausencia de todas las cuestiones territoriales o de rivalidades nacionales serias, le eliminan las rivalidades regionales.

En Asia, la política nacional japonesa está condicionada por la situación peculiar del Lejano

Oriente. Como el Japón no posee territorios fuera de la región asiática, su política no afecta los intereses europeos o americanos de una manera considerable.

El significado de la posición en su aspecto regional es, por tanto, evidente. Cada una de las tres regiones continentales importantes, la europea, americana y asiática, posee una serie de condiciones políticas que difieren profundamente unas de otras. Como consecuencia, la política nacional de estos estados, resultado de las circunstancias regionales, variará de acuerdo a ellas.

Falta considerar el aspecto inter-regional de la posición. Dos estados, Gran Bretaña y Francia, poseen territorios en los cinco continentes. De esto resulta que estas naciones harán una política nacional influenciada por el acondicionamiento inter-regional. De ahí que su política revestirá un aspecto tanto imperial como puramente regional.

Resumiendo lo dicho se llega a la conclusión de que la posición geográfica de un estado, ya sea regional, inter-regional o mundial, deberá ser tomada como un factor básico de su política nacional. Su significado completo, sin embargo, sólo podrá ser entendido considerándola en relación a las circunstancias económicas, demográficas y estratégicas que

se indicarán a continuación.

### 3. Los tres factores.

#### a. El factor económico.

Los elementos primarios del factor económico son el territorio y la población, que deben ser considerados en base a su producción y a su número. Así como el factor geográfico es, más que nada, cuestión de posición, el factor económico es, casi exclusivamente, asunto de auto-abastecimiento y presión de la población.

Los estados, de acuerdo con su forma de producción, se agrupan en tres clases: agrario, industrial y balanceado.

Ningún estado netamente agrario constituye una gran potencia y la razón es obvia. Hoy la guerra es primordialmente una cuestión de poderío mecánico y como consecuencia de ello todo estado incapaz de desarrollar en el orden nacional industrias importantes resulta también incapaz de desempeñar papel de gran potencia. Por tanto, estos estados dependen de los establecimientos industriales de otros países, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra.

La situación de los estados industriales, es decir, de aquéllos que poseen un desarrollo industrial considerable pero que dependen de fuentes exter-

nas para su alimentación y de muchas materias primas esenciales para sus industrias es, desde el punto de vista del auto-abastecimiento en tiempo de guerra, igualmente significativa. Así, Alemania y Gran Bretaña dependen del mundo externo para alimentar a sus poblaciones. Además, no obstante que ambos países poseen riquezas de carbón, ambos son pobres en cuanto al hierro y a la mayoría de las otras materias y minerales necesarios a sus industrias.

Italia, Japón y Francia son, en gran parte, independientes en cuanto se refiere a productos alimenticios, si bien sus niveles de vida son bien diferentes. En esta situación es considerablemente mejor que la de Alemania y Gran Bretaña, que dependen de fuentes extranjeras para abastecer el veinticinco y el cincuenta por ciento de sus necesidades alimenticias, respectivamente. Por otro lado, Italia y Japón son relativamente pobres en cuanto se refiere a producción de carbón y de hierro, mientras que Francia, muy rica en hierro, carece de la suficiente cantidad de carbón para abastecer su industria nacional. Todos estos países sufren de la falta de la mayoría de las materias primas esenciales y de minerales.

Sólo Estados Unidos y Rusia poseen los recursos propios de alimentos, de materias primas y de minerales necesarios para mantener sus industrias.



Entre estas dos grandes potencias existe, sin embargo, una gran diferencia que se debe al hecho de que Estados Unidos ya tiene desarrollada una industria nacional de acuerdo con las necesidades nacionales, mientras que la industrialización rusa no ha llegado todavía a su capacidad completa.

Considerados desde el punto de vista de su auto-abastecimiento es claro, por tanto, que estos tres grupos de estados, -agrario, industrial o balanceado, - están en condiciones muy diferentes en tiempos de emergencia. Solamente Estados Unidos efectivamente y Rusia potencialmente son capaces, dentro de su propio territorio, de alimentar a sus poblaciones y también de abastecer sus industrias solamente con pocas materias provenientes del extranjero. Un auto-abastecimiento parecido posee el Imperio Británico, con la diferencia de que la accesibilidad de los recursos imperiales para el Reino Unido, que es el asiento de la riqueza industrial y del poder del Imperio, está sujeta en tiempos de paz al control de los precios que dependen de los costos de transportes y en tiempos de guerra dependerá de la posibilidad de mantener el control de los mares.

El control de los mares por escuadras enemigas no afectaría a Rusia y a Estados Unidos en cuanto se refiere a la vida nacional o a la industria in-

terna; pero para gran Bretaña, con sólo seis meses de alimentos disponibles normalmente de fuentes internas y con una carencia absoluta de materias primas industriales, un bloqueo significaría el hambre y la paralización de sus industrias. Para Alemania, que tiene alimentación propia durante nueve meses en el año, el efecto de un bloqueo sería menos inmediato, pero igualmente fatal.

La debilidad de la situación británica y alemana fué revelada claramente durante la Guerra Mundial I. Cuando la campaña submarina alemana llegó a su punto culminante, Gran Bretaña estaba a punto de rendirse debido al hambre. Y fué el bloqueo británico que, al cerrar todas las puertas alemanas, obligó al pueblo alemán a rendirse debido a la sub-alimentación de su población y a la completa escasez de materias primas esenciales.

La situación italiana es mucho peor que la alemana o la inglesa, tanto en lo que se refiere a minerales como a materias primas. Le falta carbón y las más esenciales materias primas. Así, mientras Italia podría alimentarse en caso de urgencia, su industria se derrumbaría casi inmediatamente bajo la presión de un bloqueo. Aún los embargos relativamente reducidos que le fueron impuestos durante la guerra con Abisinia, desde noviembre de 1935 a junio de 1936, afectaron severamente su vida industrial.

El Imperio Colonial Francés sólo contribuye en forma muy limitada al auto-abastecimiento de Francia.

Desde un punto de vista económico es, sin embargo, una salida importante para la producción industrial francesa y desde el punto de vista militar constituye una reserva importante de hombres.

En lo que se refiere al auto-abastecimiento, Francia si bien está en mejores condiciones que Gran Bretaña, Alemania, Italia y aún el Japón, está en gran inferioridad con respecto a Estados Unidos, el Imperio Británico o Rusia. Completamente bloqueada por tierra y mar, Francia podría sostenerse durante mucho tiempo, pero finalmente, si bien su producción de alimentos, hierro y aun de carbón podrían ser suficientes, la escasez de otras materias la obligarían a rendirse.

La vulnerabilidad de Gran Bretaña encierra un significado profundo en el campo de la política nacional para Alemania, Italia y aún para Francia. La imposibilidad de abastecerse a sí mismo obliga a Gran Bretaña a mantener una supremacía naval en aguas europeas. Esto se evidencia en su plan cuatrienal de 1937 que fija la suma a invertirse en construcciones navales en 7.500 millones de dólares.

La situación del Japón en lo que se refiere al auto-abastecimiento, es comparable a la de Gran Bretaña. Si bien el Japón es en gran parte auto-abastecedor con respecto a sus alimentos, el rápido aumento de su población amenaza con acrecentar el grado de su dependencia respecto del mundo externo, mientras que den-

tro de su imperio insular carece, aún más que Gran Bretaña, de las materias primas necesarias y minerales esenciales para su industria. Para el Japón, pues, sería fatal un bloqueo.

A la inversa de lo que sucede a todos los estados europeos, con excepción de Rusia, el Japón tiene acceso a tierras que fácilmente pueden proveerlo de las materias primas y de los alimentos que le faltan. De manera que mientras que el Japón sufre de todas las limitaciones que tienen Alemania e Italia en lo que a auto-abastecimiento se refiere, podría remediar esta situación considerablemente, siempre que dominase tanto los mares que lo separan de China, como los controles de las provincias chinas situadas al norte de la Gran Muralla. Por tanto, la supremacía en aguas del Asia Oriental es de interés vital para Japón, análogamente a la necesidad que tiene Gran Bretaña con respecto a las aguas europeas.

Hasta ahora hemos considerado la cuestión del auto-abastecimiento desde el punto de vista de la guerra. El hecho de que todos los estados, grandes o pequeños, reconozcan la posibilidad de los conflictos, explica también la preocupación de cada país por obtener el máximo de independencia del extranjero.

Los países menos favorecidos con recursos naturales, especialmente Alemania, Italia y Japón, pueden, desde luego, comprar en el exterior las materias primas que les faltan en el interior; pero sólo

podrán hacerlo en la medida en que puedan vender al exterior los bienes que ellos producen o acumulando moneda extranjera por medio de recursos invisibles, tales como los gastos de turistas, los envíos de emigrantes e inversiones en el extranjero. Por otro lado, los estados más favorecidos, Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia, han adoptado tanto individual como colectivamente, desde la última guerra, medidas de política comercial, financiera y de inmigración que tendían inevitablemente a minar la seguridad de las estructuras comerciales de los estados menos favorecidos. El hecho de que Gran Bretaña haya abandonado el comercio libre y que los Estados Unidos hayan prohibido las inmigraciones y que aún mantengan en gran parte sus tarifas aduaneras, y que Rusia haya iniciado un vasto programa de industrialización, ha tenido repercusiones alarmantes, no solamente en Alemania, Japón e Italia, sino también entre los países menores colocados en forma parecida. Los resultados para Francia, aunque menos considerables, no han sido nada agradables.

La situación de las tres grandes potencias, Alemania, Italia y Japón, es característica.

Alemania está obligada a aumentar sus mercados extranjeros debido al número de su población y a la pobreza relativa de su territorio con respecto a las materias primas esenciales industriales, siempre que quiera mantener su posición militar, así como tam-

bién su nivel elevado. Para ello posee instalaciones industriales convenientes, pero su capacidad de producir en el interior y también la de vender en el exterior, depende lógicamente de su acceso, tanto a aquellas reservas de materias primas como a aquellos mercados que están principalmente controlados por las grandes potencias más afortunadas. Sin ellos, deberá o bien abandonar el propósito de mantener su prestigio y su poderío, o sino enfrentarse con la triste perspectiva de una reducción del standard de vida de su población.

En Italia y en Japón la situación se ha visto agravada por el creciente efecto de la presión de la población, lo que también se ha hecho sentir en Alemania. La presión de la población, desde luego, no está determinada en primera instancia ni por su número ni por su densidad, sino por la relación existente entre estos factores demográficos y la productividad nacional. La situación resulta afectada también por el grado de aumento anual en el número de las personas con relación a la expansión de la producción. El hecho de que Gran Bretaña y Alemania estén más densamente pobladas que Estados Unidos o que Rusia, no es en sí significativo. Pero cuando como en el caso de Alemania - por lo menos temporariamente - y del Japón e Italia - permanentemente - la población ha excedido el punto de saturación y se ha tenido en

cuenta la capacidad de los territorios de cada país para mantener - el nivel de vida existente, entonces el efecto sobre la política nacional de esta situación de densidad será inmediato y trascendental. Cada país buscará tierras en el extranjero para radicar su población excesiva - por lo menos como solución de uno de sus problemas - y tratará de incluir esas tierras dentro de su propio imperio para mantener ese exceso como un elemento de poderío nacional.

El deseo de adquirir mercados y de poseer nuevas tierras ricas en recursos nacionales para asegurar la prosperidad de un número mayor de habitantes en el interior, así como también de obtener territorios en el exterior útiles para la colonización, han constituido los móviles más decisivo de la política nacional en el caso de ciertas grandes potencias de Europa, a fines del siglo XIX y hasta comienzos de la Guerra Mundial I. Esta causa se ha revelado nuevamente en el caso del Japón, donde la presión de la población ha determinado la conquista de Manchuria. La población japonesa ya ha excedido el punto de saturación, mientras que el grado de aumento anual de la población se mantiene aún muy elevado. De aquí que Japón haya decidido controlar territorios cuyos mercados y recursos parecen ser convenientes para mantener su población numerosa y creciente. Los pedidos alemanes para la devolución de sus colonias perdidas y sus ambiciones

de expansionismo en el Este, particularmente en Ucrania, están basadas tanto en la necesidad de materias primas como en la de territorios para su población.

La relación entre el desarrollo de movimientos nacionalistas en Italia, Alemania y Japón y la condición económica de estos estados, ha encontrado poca aceptación en Estados Unidos y en Gran Bretaña. El fascismo ha sido explicado en función de la personalidad de Mussolini y de las características nacionales italianas. De la misma manera se ha hecho responsable a la personalidad de Hitler por el movimiento del nacional-socialismo. La conquista de Manchuria ha sido explicada como un retorno al antiguo imperialismo japonés debido al predominio temporario del elemento militar en Japón.

Si bien se tiene la costumbre de hacer responsable de los acontecimientos italianos a la ambición del Duce y al encanto del pueblo italiano por lo dramático, no puede dejar de considerarse el hecho de que si Italia no tuviera éxito en su conquista en el África, deberá decidirse por reducir su población por medio del control de los nacimientos o sino por aceptar pasivamente una reducción de su standard de vida.

El doble efecto sobre la existencia material alemana de la depresión mundial y del boicot provocado por la revolución nacional-socialista, ha servido para acentuar el conocimiento de debilidad por



parte de los alemanes de su situación económica. Juntos estos dos acontecimientos, depresión y boicot, han asumido el carácter de un bloqueo parcial y los resultados han sido los mismos. Estando incapacitada Alemania para vender en el extranjero las cantidades que deseaba, también quedó incapacitada para comprar el volúmen que necesitaba de materia prima.

La presión de la población es mucho más intensa en el Japón que lo es en Alemania o aún en Italia. Y, desde luego, existe allí la misma pobreza en materias alimenticias y materias primas; ya que, igual que Italia, el Japón aún se auto-abastece en lo que se refiere a alimentos.

La trascendencia que tiene el factor económico en la política nacional es, por lo tanto, evidente. Este factor determinará si la política nacional de un estado ha de ser estática o dinámica.

#### b. El factor demográfico.

Entre los factores decisivos de política nacional figura el factor demográfico. Está constituido por la población de un estado considerado desde el aspecto numérico y desde el aspecto de las circunstancias étnicas. Además, puede considerarse también el factor de razas. Sin embargo, no existe un estado importante cuya población sea predominantemente negra, mientras que las diferencias entre la raza amarilla y la blanca y que afectan a la política de un país, tienen

su origen en los niveles muy dispares de estructuración política y económica y no en alguna desigualdad fundamental originada en una diferenciación de desarrollo debido a la capacidad y originado por características raciales.

El advenimiento del nacional-socialismo en Alemania fué acompañado de la persecución de una minoría judía, justificada por consideraciones de raza. Los argumentos que se dan para perseguir a los judíos en Alemania no son, sin embargo, de un valor científico universal, ya que, por lo menos hasta ahora, han sido aceptados solamente por los nacional-socialistas. La misma importancia debe dársele también al muy difundido concepto del "peligro amarillo".

Consideremos ahora como primer aspecto del factor demográfico el que se refiere al número de la población y al grado de desarrollo alcanzado por la técnica productiva. Para que una nación pueda ser considerada como gran potencia, es evidente que debe poseer una población relativamente grande y que ésta haya llegado a un grado desarrollado de eficiencia en la producción industrial.

Así, Francia e Italia, cada una de las cuales tiene una población de alrededor de 40 millones de habitantes, son grandes potencias, ya que tienen sus industrias muy desarrolladas, mientras que Brasil y China con 40 y más de 400 millones de habitantes respectivamente, no son países importantes desde el punto de vista internacional por encontrarse aún en

estado de organización económica de tipo predominante agrícola. Por otro lado, si bien Rusia y Estados Unidos son considerados como grandes potencias, la superioridad de la primera en cuanto al número de su población - casi el doble de la de Estados Unidos - no la hacen más importante desde el punto de vista internacional.

Debe tenerse en cuenta otro aspecto del factor población. Es de primordial importancia el número de habitantes de la metrópoli, es decir, del territorio donde se encuentra establecido el gobierno y el principal centro de riqueza, establecimientos industriales, centros de educación, etc. Así se tiene que si bien el total de la población del Imperio Británico llega aproximadamente a 450 millones y la del Imperio Francés a más de 100, son los 45 millones de Gran Bretaña y los 42 millones de Francia los que constituyen el elemento decisivo para considerar a estas naciones como grandes potencias.

Es importante esta consideración, también, desde el punto de vista netamente militar. Los 80 millones de habitantes de Alemania serán capaces de formar un ejército más numeroso y más poderoso que los 450 millones que forman el Imperio Británico.

Finalmente, aquellas naciones que tienen territorios distribuidos por todo el mundo, tienen una diversidad y aún conflictos de intereses entre sus diferentes partes integrantes, que se traducen en discu-

siones comerciales por medio de tarifas aduaneras. Esto sucede, por ejemplo, dentro del Imperio Británico. Los Estados Unidos, por el contrario, como forman un territorio nacional compacto no tienen divergencia y conflictos.

El segundo aspecto de importancia del factor demográfico reside en la composición étnica de las naciones. En Europa, por ejemplo, las minorías étnicas tienen una importancia política mucho mayor para sus diferentes naciones que el hecho de que el Imperio Británico tenga su población dispersa por todo el mundo. La razón es sencilla. Por un lado, es imposible hacer fronteras políticas en Europa sin crear minorías étnicas y por otro, el nacionalismo étnico ha crecido tanto en la Europa de post-guerra que todo compromiso será imposible.

Las minorías étnicas más considerables en la Europa de post-guerra, son las alemanas. Debido al Tratado de Versalles los 10 millones de habitantes de habla alemana que formaban la mayor parte del Imperio Austriaco, han sido fraccionados; 7 millones fueron transferidos a la República Austriaca y más de 3 millones al nuevo estado checoslovaco, a pesar de que todos ellos después de la guerra buscaban la unión con Alemania. Existen también minorías alemanas en las fronteras con Polonia y Francia y en los estados bálticos.

Otras minorías dentro de Europa, de importancia numérica, la tienen los húngaros y los búlgaros.

El deseo de los alemanes, húngaros y búlgaros, de recuperar sus provincias perdidas donde habitan estas minorías, se ha convertido en un factor decisivo de sus políticas nacionales. La creación del Corredor Polaco, que no sólo creó una minoría alemana, sino que también dividió al territorio alemán, produjo como se sabe uno de los problemas más agudos de la Europa de post-guerra.

En todos estos problemas de nacionalidades, la presencia de minorías lingüísticas dentro de las fronteras de un estado, significa generalmente un obstáculo para la unidad política y siempre un peligro de desmembramiento después de una guerra perdida.

La presencia de minorías que tienen el mismo idioma y que habitan del otro lado de la frontera de su patria, siempre sugerirá la idea de incorporar a éstos pueblos aumentando el territorio propio,

El hecho de que el grupo de naciones americano-británicas no tenga problemas de minorías ha inducido a éstos a creer que estos problemas eran de secundaria importancia en Europa y que servían en primera instancia para satisfacer ambiciones expansionistas y de conquista de nuevos mercados. Ese punto de vista ha sido un error fatal que ha traído graves consecuencias internacionales.

La importancia del factor demográfico respecto a la política nacional de las naciones debe ser coonsiderada en debida forma y nunca se deben asignar causas económicas o meramente imperialistas a una política que tiene su origen en circunstancias étnicas.

La política nacional de Alemania está dominada por el propósito de unificar la nacionalidad alemana, combinando en un estado alrededor de 80 millones de habitantes de características étnicas similares. Pero el hecho de que tal unión contribuiría a que la nueva Alemania fuese el país más poderoso del continente ha inducido a los franceses, ingleses e italianos a mantener el "status quo". Los franceses garantizan do la integridad territorial de los países eslavos; los italianos defendiendo la independendencia de Austria y los británicos por medio de un programa de armamentos para obtener un predominio marítimo y aéreo capaz de impedir las ambiciones expansionistas alemanas.

Por más irracionales e incomprensibles que puedan parecer estas rivalidades étnicas a los pueblos de habla inglesa y por más nocivas que sean para la paz europea y el orden internacional, forman un factor dominador dentro de la vida europea actual. Son los arrecifes contra los cuales se han estrellado muchos de los programas de paz concebidos después de la Guerra Mundial I.

El significado del factor demográfico es,

por tanto, evidente. Del problema de la cantidad de habitantes y del grado de su desarrollo alcanzado en la técnica de la producción dependerá la habilidad de un estado para desempeñar el rol de gran potencia. La estructuración étnica de su población, junto con la de sus vecinos, determinará en gran parte la política de este estado: si será dinámica o estática. La falta de unidad étnica produce los mismos efectos que la falta de autonomía económica y que la presencia de presiones de población.

#### c. El factor estratégico.

No consideraremos este factor, ya que no entra dentro del tema de este trabajo. Sólo diremos que los aspectos más importantes que a él se refieren son la situación geográfica y el armamento, considerados en relación a la posición defensiva y ofensiva de los estados.

#### d. Instrumentos de política.

Teóricamente los instrumentos de que se valen los estados para llevar a cabo su política son cuatro: económicos, financieros, políticos y militares. A éstos debe agregárseles uno que ha adquirido gran importancia en estos últimos tiempos y del cual depende en gran parte el éxito de los otros cuatro: la propaganda.

Los medios económicos usados en la política nacional son múltiples y variados. El más común es, desde luego, el impuesto aduanero. Por medio de estos impuestos los estados se aseguran muchas veces la explotación monopolista de sus mercados internos. Otro objetivo, malsano y por lo tanto no recomendable, es el de obtener el máximo de prosperidad en tiempos de paz y el máximo de independencia con respecto al extranjero tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra.

Antes de la primer guerra mundial y después de ésta durante más de diez años, Gran Bretaña siguió una política de libre cambio, tradicional para ella. Era tradicional porque así le convenía. Habiendo obtenido una enorme ventaja sobre todos los otros países en cuanto se refiere a su organización industrial y no pudiendo de ninguna manera pretender abastecer el consumo alimenticio interno con sus propios productos, la organización ideal de su comercio internacional descansaba en el libre cambio.

Todos los demás países importantes impusieron derechos de aduana, dirigidos esencialmente contra Gran Bretaña para proteger y poder desarrollar sus industrias propias. Además ningún estado estaba dispuesto, ni tampoco obligado, a sacrificar su agricultura. Por tanto a estos estados no les convenía el libre cambio, por lo cual tampoco lo practicaban.



La industrialización alcanzó en Alemania y en Estados Unidos, ya antes de la guerra, un alto grado de perfeccionamiento, a tal punto que significó un grave problema para el Reino Unido. Por un lado iban desplazando estas dos potencias a los productos ingleses de los mercados mundiales y por el otro ya invadían el propio territorio inglés. No le quedó más remedio a Inglaterra que erigir también barreras aduaneras en su propio territorio y buscar como compradores de sus productos preferentemente a sus colonias y dominios con los cuales negoció tarifas preferenciales. Inglaterra dejó de ser un país de libre cambio, pues, en el momento en que ya no le convenía. Así desapareció el libre cambio del mundo y la política seguida después por los estados fué la de comprar a quien les comproba.

Además, ciertos grupos de ciudadanos no controlados por el gobierno trataron de dañar a aquellos países cuya política no les satisfacía. Los chinos lo hicieron contra los británicos y luego contra los japoneses, mientras que los judíos en todo el mundo boicotearon a Alemania.

En otros casos, tales como en la guerra del Chaco y en Etiopía las grandes potencias declararon el embargo sobre materiales de guerra para obligar a los estados a hacer la paz. El embargo, así como también el boicot, fué establecido, pues,

como un instrumento de política nacional y fué también considerado como un medio para conservar el orden internacional.

El instrumento financiero de política nacional tiene varios aspectos, uno de los cuales se parece en su forma de operar al instrumento económico. Reduciendo el valor de la moneda con relación al oro las naciones pueden, por lo menos temporariamente, reducir el costo de la producción interna y obtener así ventajas en el mercado externo. En última instancia, desde luego, una reducción progresiva lleva a una inflación excesiva y eventualmente conduce a una catástrofe interna; pero siempre que estas manipulaciones se hagan inteligentemente pueden reportar ventajas temporarias que en sus efectos son análogas al empleo de tarifas. A la larga todas las naciones se ven por lo general, obligadas a adoptar una política semejante en cuestiones de manipulaciones monetarias, como ha quedado probado por la política seguida mundialmente después de la crisis del año 30. Tal política solamente sirve para establecer nuevamente el equilibrio original y siempre, desde luego, con el grave riesgo de una posible inflación.

La deducción que se desprende de esto es la de que un estado puede, por medio de manipuleos monetarios, obtener ventajas temporarias dentro de mercados extranjeros y, por tanto, promover una prosperidad nacional a costa de otros países. Es eviden-

te, pues, que se deben reconocer a las manipulaciones monetarias como instrumentos de política nacional.

Un estado también puede tratar de promover la prosperidad nacional asignando subsidios a la navegación o ciertas industrias. El efecto de estos pagos permite a la navegación subsidiada competir de una manera ventajosa con la marina mercante de países extranjeros y permite también la industria desplazar al competidor recurriendo al "dumping".

Conviene destacar una forma más común del empleo del instrumento financiero de política, dentro del cual se pueden diferenciar varios tipos. Por ejemplo: un estado que ha hecho empréstitos a otro puede intervenir en los asuntos internos de éste para proteger sus propios intereses. Tal ha sido, en gran parte, la historia de la expansión imperialista de las grandes potencias, que queda en evidencia al establecerse la hegemonía británica en el Lejano Oriente, el dominio de Estados Unidos en Centro América y las Islas del Caribe y el control japonés en Manchuria y norte de China.

Otra aplicación del poder del dinero es la concesión de empréstitos o subsidios de un estado a otro para obtener ventajas políticas o militares. En este aspecto, Francia ofrece ejemplos notables con sus empréstitos a Rusia zarista antes de la guerra mundial y a sus aliados de la Pequeña Entente y a Po-

lonia desde la Guerra Mundial I. Estos empréstitos no solamente fortificaron sus alianzas políticas sino que también permitieron a sus aliados hacer preparaciones militares que les proporcionaban ventajas importantes en caso de guerra.

En tercer lugar, puede ser usado el dinero como medio directo de coerción. Así, al rehusarle Francia a Austria el cumplimiento de las condiciones de sus empréstitos en 1931, la obligó a abandonar su programa de unión aduanera con Alemania. En forma parecida se rehusó a hacer préstamos a Alemania en el mismo año y obligó a los anglo-americanos a una ayuda económica al Reich. Concediendo o rehusando empréstitos, los estados sirven, pues, a sus políticas nacionales. Desde el punto de vista económico, Inglaterra ha obtenido siempre ventajas de los servicios monetarios que ha hecho, pues los países que obtenían préstamos luego hacían con preferencia sus compras en Inglaterra. Un ejemplo típico de ello son las relaciones comerciales entre Inglaterra y nuestro país. Finalmente, aquellos estados cuyos ciudadanos han prestado sumas de importancia a corto plazo a otro país pueden comprometer gravemente la situación financiera de ese país, ya sea directamente presionando la devolución de este dinero o indirectamente, precipitando un temor de guerra, obligándolo a una liquidación rápida y a una repatriación de esos empréstitos y agravando así su solvencia. Francia antes de

sus dificultades financieras últimas fué culpada de seguir tal política, dirigida con éxito contra Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña. De modo que puede emplearse el poder del dinero ya sea para servir una política nacional o ya sea para sacudir la estabilidad financiera de un estado. Amenazándolo con ello, se le obligará a modificar su propia política nacional.

Es lógico, por tanto, que el instrumento financiero de la política nacional no solamente es importante, sino que sólo lo pueden usar aquellas potencias que poseen los medios necesarios para emplear uno de los métodos antedichos.

Quedan, así, analizados los métodos económicos y financieros más importantes usados por los estados modernos para influenciar su política externa. Los otros instrumentos que no se consideran aquí por no pertenecer directamente a la esfera económica son: la diplomacia, las alianzas, los medios militares y la propaganda.

B I B L I O G R A F I A

Simonds, Frank H. y Brooks Emeny, The Great  
Powers in World Politics.

Capítulo V.

Economía de Guerra, Guerra Económica y Movilización  
Económica.

- Sumario:
1. Origen de la guerra económica.
  2. La guerra económica dentro del Derecho Internacional.
  3. Origen de la Economía de Guerra.
  4. Movilización económica.
    - a. Gran Bretaña.
    - b. Estados Unidos de Norte América.
    - c. Italia.
    - d. Polonia.

## Capítulo V.

### ECONOMIA DE GUERRA, GUERRA ECONOMICA Y MOVILIZACION ECONOMICA.

Por primera vez se vió en la Guerra Mundial I la ayuda enorme que representaba para la guerra militar el empleo de medios económicos. La larga duración de la guerra y las enormes cantidades de materiales necesarios para su conducción, obligaron a usar todos los medios y ventajas económicas posibles que pudieran por un lado aumentar el potencial de guerra propio, y por otro, destruir el potencial de guerra del enemigo. Paralelamente con la lucha militar, comenzó la guerra económica a infligir daños a la economía de guerra del enemigo. En esta lucha total se evidenció la importancia de las diferentes materias primas y por primera vez se destacó la indispensabilidad del petróleo. La primer potencia que se dió cuenta de la decisiva importancia de una superioridad económica sobre el desenlace de la guerra fué Inglaterra, que inició la guerra económica para herir la economía de guerra del enemigo y para llegar a una decisión militar y política con la ayuda de medios económicos.

#### 1. Origen de la guerra económica.

Las relaciones económicas entre estados o entre ciudadanos de los diferentes estados, habían si-



do reglamentadas por disposiciones contractuales o de derecho público hasta el comienzo de la Guerra Mundial I. Pocos años antes de estallar aquel conflicto se habían fijado normas generales en las Conferencias de Paz de la Haya. En la Conferencia del año 1907 se había aceptado unánimemente el artículo 23, que decía: "que en caso de guerra quedaba prohibida la abolición completa o temporal de los derechos y de las reclamaciones de ciudadanos enemigos... así como también la destrucción o confiscación de propiedad enemiga, siempre que esto no resultara ser una necesidad militar".

La concepción general del derecho al estallar la guerra era la siguiente; no se podrán cancelar los derechos y las obligaciones que se han producido como resultado de las relaciones comerciales en tiempos de paz. No se podrá dañar o reducir la propiedad del ciudadano que tiene propiedades en un estado que se halla en guerra con su patria. La propiedad privada es inviolable. Los estados que permanecen neutrales pueden continuar sus relaciones comerciales con los estados en guerra. Estos principios correspondían a la concepción política y filosófica del siglo XIX, que diferenciaba claramente entre la actividad económica individual y las condiciones políticas.

La Guerra Mundial I cambió esta tradición.

El 4 de agosto de 1914 declaró Inglaterra, por una real orden, la guerra económica para apoyar y complementar las acciones bélicas militares y políticas.

Esta real orden concedió a la Cámara de Comercio británica el derecho a declarar caducadas las patentes, marcas registradas y licencias, cuyos propietarios eran súbditos de potencias enemigas. A estas medidas que estaban en pugna con el Derecho Internacional siguieron muchas otras; el boicot total, la suspensión de todos los contratos privados que habían sido realizados antes de la guerra y que estaban protegidos por el Derecho Internacional hasta entonces vigente; la confiscación y liquidación de toda propiedad privada perteneciente a súbditos enemigos; la extensión del concepto de enemigo a todas las personas naturales y jurídicas que seguían comerciando con el enemigo, ya sean ciudadanos enemigos o neutrales; las listas negras, etc.

Estas últimas disposiciones revisten gran importancia y cambian por completo el concepto de enemigo. De acuerdo con ellas será "enemigo" no solamente el Estado con el cual se está en guerra, sino también todo ciudadano de ese Estado, sin considerar el lugar geográfico de su domicilio, y además todas aquellas personas que están en relaciones económicas con el enemigo, sin considerar su nacionalidad. Por tanto, ya no era válida la frase de J.J. Rousseau que se encuentra en su "Contrato Social"; "la guerra no es una relación entre una persona y otra, sino una relación de Estado a Estado, en la que los individuos son enemigos accidentales, no como personas ni aun como ciudadanos, sino como soldados". El cambio de la concepción del de-

recho entre el siglo XIX y el siglo XX aparece también en la proclama del rey de Prusia a la población francesa al cruzar los ejércitos alemanes la frontera franco-alemana; "hago la guerra contra soldados franceses y no contra ciudadanos franceses. Estos seguirán gozando de la seguridad personal y de la seguridad de sus bienes".

## 2. La guerra económica dentro del Derecho Internacional.

El Tratado de Versalles ha procurado crear un Derecho Internacional nuevo para todo el mundo o por lo menos, para aquellas potencias que se asociaron a la Sociedad de las Naciones.

Hubiera sido lógico que en lo que se refiere a las disposiciones económicas se hubiese tratado de poner nuevamente en vigencia aquéllas que rigieron antes de declararse la guerra. Esto no sucedió. El Tratado de Versalles reconoció, por el contrario, gran parte de las violaciones cometidas por los enemigos de las potencias centrales contra el Derecho Internacional; más aun, los autorizó a llevar a cabo acciones que no se habían realizado. Así, por ejemplo, no habían liquidado la propiedad privada alemana un gran número de estados por respetar las leyes del Derecho Internacional; pero el Tratado de Versalles les reconoció el derecho de apoderarse de estas propiedades después de terminada la guerra, es decir, en tiempos de paz. Se

revela, pues, una tendencia completamente nueva y que encuentra formas concretas dentro de varios artículos del Tratado. El artículo 16 establece que en caso de que un miembro de la Sociedad de las Naciones haga la guerra, todos los demás miembros quedan obligados a "interrumpir inmediatamente todas las relaciones comerciales y financieras... y cortar toda relación comercial y personal entre los ciudadanos de ese Estado y aquéllos de cualquier otro..." Queda, pues, establecida así la sanción del boicot económico contra un tercero por parte de todos los miembros de la Sociedad.

Es interesante señalar que diferentes estados han tratado de dejar sin efecto el artículo 16 por medio de convenios especiales. El tratado Ruso-Germano del año 1926 establece en su artículo tres; "en caso de producirse una coalición contra uno de los dos signatarios para establecer un boicot financiero, el otro no participará en ella". El artículo cuatro dice; "cada uno de los signatarios se compromete a no formalizar una obligación política o económica que pudiera estar dirigida contra el otro".

Resumiendo; la guerra económica se han convertido desde la Guerra Mundial I, en un medio político de presión que puede ser empleado en cualquier momento.

En forma más leve se ha convertido el uso de medios de presión económicos en la política común inter-estatal, después de terminada la guerra. Después

de los efectos de las experiencias de la guerra, en la cual la economía ha desempeñado un rol tan importante para la defensa nacional, aparecieron estas medidas como lógicas. La tendencia general se puede concretar así:

a) Se convierte en medio valioso el uso del poderío económico propio o el abuso de la debilidad económica de un tercero para la obtención de fines de política externa. Las alianzas encuentran su complemento en un trato de preferencia del aliado o de quién se desea buena voluntad política ( Tratado de Rapallo, Tratado de Berlín de 1926; Proyecto de la Unión Aduanera Germano-Austríaca; Proyecto de la Federación del Danubio; Política de Crédito del Banco Nacional Francés; Tratado de Neutralidad Italo-Ruso de 1933). La actitud de las grandes potencias signatarias del Tratado de Versalles respecto a la República Austríaca, comenzando con el Convenio de Empréstitos de Ginebra de 1922 hasta el presente, es un ejemplo evidente de ello. También las reparaciones que debió haber pagado Alemania ilustran esta tendencia.

b) Se usa en gran escala una política de dificultades para el intercambio de bienes, boicots permitidos oficialmente. Ejemplos de ello son las guerras aduaneras de post-guerra.

El abuso de la guerra económica dentro de las relaciones inter-estatales, es una expresión de la inseguridad general de post-guerra que en gran parte fué

ocasionada por las cláusulas económicas inadecuadas del Tratado de Versalles.

### 3. Origen de la Economía de Guerra.

La seguridad económica debe complementar la seguridad política y militar. Para ello, el Estado controla las organizaciones de la economía de guerra. El Estado participa en las nuevas organizaciones que producen artículos de necesidad militar. No puede dudarse que esta ingerencia del estado tiende a la autarquía económica.

Lloyd George ha señalado en la Cámara de los Comunes el 18 de agosto de 1919, las principales tendencias de la política financiera inglesa futura. Dijo: "una de las lecciones de la guerra consiste en ver los peligros que significa la dependencia de nuestra nación de otros países en lo que se refiere a bienes indispensables. Es por tanto, la intención de nuestro gobierno fomentar las industrias madres de acuerdo con lo que nos ha enseñado la experiencia y la investigación. ¿Qué son industrias madres subvencionables? Formularé cuatro preguntas;

1) ¿Ha demostrado ser la industria en cuestión indispensable durante la guerra o para la conducción de la guerra?

2) ¿Se ha demostrado durante la guerra que la industria en cuestión ha sido tratada con negligencia antes de la guerra, de tal manera que la produc-

ción de ella ha sido insuficiente para la satisfacción de las principales necesidades de guerra?

3) ¿Ha considerado necesario el gobierno tomar medidas especiales para subvencionar y fomentar tales industrias?

4) ¿Tales industrias podrán mantenerse por sus propios recursos en un nivel necesario en caso de guerra?.

Estas cuatro preguntas de Lloyd George caracterizan lo que debe considerarse como productos indispensables para la conducción de guerra. Subraya la importancia de los diferentes bienes e industrias y además señala que las empresas y actividades que constituyen las industrias de armamentos sólo forman un sector de la economía de guerra en general y por lo tanto solamente constituyen también un sector de los preparativos para la movilización económica.

Poco a poco todos los países han considerado necesarias tales medidas. Inglaterra - el país clásico del liberalismo económico; Norte América - un país de dimensiones continentales y de reservas enormes; Italia - la potencia europea sin materias primas; Polonia - un estado nuevo que desde el principio ha visto la necesidad de crear una economía nacional propia, adoptaron las medidas que a continuación se indican en su menor resumen;

#### 4. Movilización económica.

##### a. Gran Bretaña.

De las palabras de Lloyd George arriba citadas se deducen las experiencias que ha debido hacer Inglaterra durante la Guerra Mundial I, en lo que se refiere a la situación y a las deficiencias de la economía. No cabe la menor duda de que durante todo el período que duró la guerra ha tenido Inglaterra grandes dificultades de abastecimiento que sólo pudo solucionar ayudada por su posición geográfica privilegiada. Por otra parte, fueron sancionadas un sinnúmero de leyes que organizaron una economía de guerra. Al firmarse la paz, Inglaterra ha mantenido gran parte de estas normas de economía de guerra y ha ampliado y acondicionado otras a los tiempos de paz.

El pueblo inglés ha sido siempre eminentemente pacífico. La razón de este pacifismo reside en parte en su tradicional política de libre cambio. Esta le reportó grandes ventajas económicas a tal punto que se llegó a llamar a Inglaterra "el taller del mundo". Estas ventajas de país transformador de materias primas en materias semi-confeccionadas o confeccionadas, suponían una dependencia del exterior que significó un gran peligro para toda la vida de las islas británicas, al imponérseles la grave prueba de hacer frente a la primera guerra mundial. Fué necesario entonces reorganizar la política económica de acuer-



do con razonamientos y bases nuevas.

Como primer medida se dictó en el año 1917 una ley referida a los metales no-ferruginosos. Esta ley puso bajo el control del Estado británico a todas las industrias relacionadas con estos metales, es decir, las que se ocupaban de la producción, transformación y distribución de éstos y del níquel, bronce, cobre y cinc. Esta ley dispuso, además, que no podían desempeñar sus actividades en esta rama de la industria, extranjeros en calidad de comerciantes o empresarios. La razón primordial de haberse votado la ley, que nos ocupa aparece en el interés por la defensa del Estado. Esto obligó a eliminar de su posición casi monopolista a los empresarios metalúrgicos extranjeros, que eran en su casi totalidad alemanes. Las intenciones del legislador fueron complementadas por la confiscación de empresas y capitales extranjeros y por la abolición de contratos con minas australianas y canadienses. Al mismo tiempo se fundó en el Canadá la Compañía de Níquel Británico-Americana, en la cual participó el Estado británico con la mayoría del capital. Esta fundación fué incorporada en el año 1919 a la Compañía de Metales Británica, que se convirtió con el tiempo en el trust metalúrgico más importante de Inglaterra y que hoy controla las fábricas más importantes de metales no-ferruginosos. De acuerdo con las disposiciones de la ley de 1917, sólo pueden ser miembros di-

rectivos súbditos ingleses. Los intereses del Estado están representados por un delegado permanente de la Cámara de Comercio Británica.

La importancia de la industria química se hizo notar por primera vez durante la Guerra Mundial I. Ello determinó la fundación de la Compañía Británica de Nitrógeno, en la que participó el Estado con capitales que le aseguraron la mayoría de acciones. También en esto se vió claramente la intención de independizarse de los productos extranjeros y de desarrollar los ensayos comenzados durante la guerra para establecer una industria química inglesa bajo la supervisión y dirección del Estado. Una ley de reglamentación de la importación de nitrógeno del año 1920 prohibió la importación de todos los colorantes orgánicos sintéticos, proporcionando así a la nueva industria grandes facilidades para su desarrollo. La participación del Estado en esta compañía cesó más adelante. En transformación y fusión con varias empresas particulares, llegó a formar el trust químico británico que logró un desarrollo tan grande, que convirtió a Inglaterra en independiente para el futuro respecto de los productos orgánicos e inorgánicos de la química. El origen de esta organización tan poderosa se debe, pues, a la necesidad de auto-abastecimiento para la guerra y defensa del país.

A estas fundaciones de grandes empresas si-

gularon en el transcurso de los años una serie de medidas aduaneras extraordinarias, cuya finalidad era evitar el comercio con artículos de importancia militar. En el año 1921 se sancionó una ley para proteger las industrias vitales. Por esta ley se gravaron con impuestos casi prohibitivos los productos de la industria óptica, instrumentos físicos, aparatos de laboratorio, herramientas de precisión, materiales electrotécnicos, etc. El propósito de esta ley fué proteger a las nuevas industrias creadas durante la guerra y al mismo tiempo habituar al público inglés a los productos nacionales. Esta ley fué renovada repetidas veces y la lista de los artículos protegidos fué aumentada considerablemente. La ley de protección aduanera del año 1931 resume todas estas disposiciones.

El carácter financiero o impositivo que puedan tener estas leyes aduaneras reviste importancia secundaria. En primer término, han sido votadas como consecuencia de las experiencias de la guerra y parten de las proposiciones y de las exigencias del informe de Balfour. Están inspiradas en la posibilidad de una guerra futura, sin considerar objeciones económicas particulares o deseos especiales, y sin tener en cuenta que estas medidas debían restringir enormemente las condiciones de competencia de productos del extranjero en el mercado inglés.

La gran reserva económica de la metrópoli inglesa estuvo representada durante la guerra por sus do-

minios de ultramar y por sus colonias. No debe extrañar, pues, la tendencia que ha mostrado el gobierno inglés a crear una unión económica aun más íntima entre todo el Imperio. En la Conferencia de Ottawa de 1932 se llegó a establecer una tarifa imperial para los grupos más importantes de mercaderías, con el objeto de formar un imperio con autarquía económica. Las resoluciones de esta Conferencia han tenido resultados positivos que se reflejan en las siguientes cifras. En el año 1913 la importación a Inglaterra desde sus colonias fué el 25 % de las importaciones totales, mientras que en el año 1935 fué del 38 %. La participación de las colonias en lo que se refiere a las exportaciones inglesas han aumentado en el mismo período del 27 % al 48 %. Este desarrollo que es ya importante desde un punto de vista económico general, lo es aun más para la seguridad del Imperio considerado desde su aspecto de la economía de defensa.

Todos estos caminos que ha seguido la política económica externa británica después de la guerra, ponen en evidencia la transformación que ha sufrido este país del libre cambio clásico en la política económica y comercial inter-estatal, bajo la influencia de sus experiencias de guerra.

La influencia del Estado no sólo se mostró en las relaciones externas de la política económica sino también en lo que se refiere a la organización interna. La economía de guerra exigió la unificación de los di-

ferentes elementos industriales. Las bases para realizar esta unificación fueron malas en Inglaterra. Se notó una gran deficiencia en industrias vitales para la conducción de la guerra. Así, por ejemplo, se creó un problema del carbón y del abastecimiento de corriente eléctrica en un país donde en tiempos de paz estos problemas no existían. En los años 1919 y 1923 el Estado tomó parte en el abastecimiento de fuerza motriz por medio de leyes que reorganizaron por completo la situación de las compañías de electricidad. Se creó una central de electricidad y se dividió al país en diez zonas. Las experiencias de la guerra han determinado, pues, que Inglaterra forme hoy una unidad desde el punto de vista de la economía del abastecimiento de la energía eléctrica.

Mucho más difíciles fueron los ensayos que se hicieron para organizar la industria del carbón por medio de una ley especial. Esto se debe, más que nada, a las características inherentes a la industria carbonífera en Inglaterra. Mientras que en la cuenca del Ruhr en Alemania existen 180 sociedades que se dedican a la explotación del carbón, existen en Inglaterra, aun hoy, más de 2.000, de las cuales la tercera parte ocupa menos de 50 obreros. La gran empresa, que es característica en este ramo de la industria alemana, casi es desconocida en Inglaterra. Desde el punto de vista de la economía de la defensa, significa esta división de una industria en tantas empresas,

un grave inconveniente. Si a esto se añaden instalaciones anticuadas y una cooperación deficiente que también ha sido causa de las muchas huelgas en tiempos de paz, se comprenderá que los esfuerzos realizados por el gobierno hasta el presente no hayan podido lograr mucho éxito. Los problemas del carbón que ha tenido Inglaterra en la primera guerra mundial dan una teoría importante de economía de guerra. No es solamente suficiente la existencia de aprovisionamientos adecuados desde el punto de vista de las necesidades de guerra, sino que resulta necesario que la obtención y la distribución de estos bienes se realice de acuerdo con la urgencia y con la rapidez exigidas por la guerra.

Las tensiones políticas que ha debido sufrir Inglaterra hasta que se produjera la actual contienda, han hecho aparecer en repetidas ocasiones la pregunta relacionada con su preparación económica en función de la defensa del país.

En el año 1935 se crearon dos comisiones; la Comisión para la Defensa del Imperio y la Comisión para la Política de la Defensa y las Necesidades del Rearme. Fué nombrado un ministro para la defensa, quién declaró lo siguiente al Parlamento; "tardará tres o cuatro años hasta que se puedan eliminar las deficiencias existentes en la defensa de Gran Bretaña y cinco meses hasta que podamos comenzar con la producción de herramientas". Estas deficiencias ya habían sido señaladas en el Libro Blanco inglés de 3 de marzo de 1936.

En lo que se refiere a la economía de defensa, dice; "las nuevas medidas tomadas deben servir a dos finalidades. En primer término se debe crear un sistema mejor y más eficiente para la investigación de los problemas de la defensa y en segundo lugar se debe hacer uso más completo de la capacidad industrial y de la mano de obra para la fabricación de materiales de guerra dentro del país".

"Este problema difiere fundamentalmente de aquél que se nos presentó durante la guerra mundial. En aquel entonces tuvimos que hacer uso de todas las energías del país para ganar la guerra. Se dieron poderes especiales al gobierno para asegurar la vigilancia completa de la industria con el fin de obtener la producción requerida. Hoy vivimos en paz y en tiempo de intensa actividad industrial. Es nuestra obligación tomar dentro de un tiempo reducido las medidas necesarias para hacer frente a las necesidades de obreros especializados, sin influenciar con ello el curso normal de las actividades económicas".

"Debemos tener presente dos exigencias diferentes. Una de ellas, que hemos señalado arriba, se ocupa de la realización del programa de defensa en tiempos de paz. La otra se refiere a nuestros preparativos para el caso de guerra. Las nuevas condiciones de guerra requieren grandes cantidades de municiones y de armas. En los primeros meses de la guerra mundial se produjo una pérdida trágica de vidas huma-

nas debido a la carencia de materiales de reserva adecuados. Si queremos evitar una repetición de esta tragedia en una posible guerra futura deberemos hacer enormes provisiones de materiales de reserva, u organizar la industria en forma tal que pueda cambiar su fabricación de productos civiles por productos vitales para la guerra en corto tiempo. La primera alternativa solamente es posible en forma limitada, ya que los medios de guerra y la manera de guerrear cambian continuamente. Por tanto, podría suceder que el material de guerra acumulado resulte anticuado antes de ser usado".

El gobierno británico se ha resuelto por la segunda alternativa y con tal objeto ha tomado una serie de medidas.

1) Serán ampliados los arsenales gubernamentales que produzcan cualquier clase de municiones.

2) Se ha hecho un llamamiento a las empresas particulares que se ocupan de la fabricación de armamentos para que aumenten la producción, ampliando los talleres y las fábricas.

3) Las investigaciones basadas en el Libro Blanco inglés han destacado la necesidad de incluir en el programa de la economía de defensa de tiempos de paz, a otras empresas que hasta ahora no se habían ocupado de la producción de artículos de necesidad militar.

4) El Estado movilizará inmediatamente los



medios necesarios para poner a estas empresas en condiciones de producir, además de los artículos de tiempos de paz, artículos de tiempos de guerra. Con estas empresas se han realizado convenios de acuerdo con los cuales deberán adquirir aparatos y máquinas para una cantidad de producción determinada. Ya en tiempos de paz, se harán a estas casas los pedidos necesarios para adquirir una práctica adecuada en la producción. Las condiciones que se tendrán en cuenta para cada empresa y para los distintos tipos de producción serán diferentes en cada caso.

5) Las empresas comisionadas por el gobierno serán tratadas con preferencia en lo que se refiera al empleo de ingenieros y de obreros especializados. Se trata de obtener una cantidad fija de mano de obra especializada que no sea susceptible de variaciones periódicas.

Este documento del gobierno inglés significa, en resumidas cuentas, lo siguiente; el gobierno inglés obtendrá de las empresas que pertenecen a la industria de los armamentos la promesa de ampliar las fábricas existentes o de construir nuevas. Fuera de esto fomentará en las empresas que le parezcan adecuadas, la producción de artículos de importancia desde el punto de vista de la economía de guerra. Si para ello fueran necesarios nuevos edificios, el gobierno cooperaría. Además, garantiza que ya en tiempos de paz se encargarán a estas empresas los pedidos neces-

rios para su evolución asegurándoles la obtención de mano de obra necesaria.

Se pone así en evidencia lo que ha demostrado la guerra pasada, es decir, que es posible la adaptación de las empresas particulares de un país a la economía de guerra que es tan variada; pero para ello deben tomarse las medidas necesarias a tiempo. Es más fácil efectuar un cambio dentro de las empresas existentes que crear nuevas. El Libro Blanco inglés confirma la experiencia en el sentido de que en una economía de guerra tiene una ventaja considerable el Estado-empresario, en posesión de instalaciones fijas, sobre un Estado predominantemente comercial.

Las experiencias de la guerra y los problemas que crea la defensa futura del país han cambiado considerablemente la estructuración económica inglesa. La crisis económica que afectó a los países de todo el mundo, llevó a muchos a fortalecer la economía nacional dejando de lado las relaciones con los demás países. Mucho antes de suceder esto cambió Gran Bretaña su política económica influenciada por consideraciones de economía de la defensa. Así trocó el libre cambio por barreras aduaneras. Sin duda alguna obtendrá grandes ventajas la misma economía de paz, ya que las medidas preventivas de la economía de defensa renuevan y mejoran la estructura económica. Sin embargo, aun queda mucho por hacer y todavía en el año 1931 se criticó

a la industria inglesa, diciendo que en algunas determinadas de sus ramas se encontraban máquinas que estarían mejor en un museo técnico que en una fábrica; que en las industrias más importantes, tales como la de carbón y de transformación de metales, se hallaban en muchos casos herramientas anticuadas y que en las minas de carbón sólo se depuraba mecánicamente la cuarta parte, mientras que en Alemania esa cifra llegaba al 80 % y en Francia al 85 %.

Las proposiciones del Libro Blanco de 1936 constituyen, pues, tanto una innovación trascendental para la tradicional economía inglesa. "El Estado debe tomar la iniciativa en lo que se refiere a la economía privada en la forma más completa para movilizar las energías y las fuentes de recursos de la nación de acuerdo con un plan determinado y para duplicar o triplicar la producción de bienes importantes para la guerra, dentro de 24 horas". Con estas palabras terminó el ministro de la defensa su discurso al tomar posesión de su cargo.

#### b. Estados Unidos de Norte América.

La posición de los Estados Unidos entre las demás potencias del mundo es única en lo que se refiere al abastecimiento de materias primas importantes para la guerra, el número de fábricas y el rendimiento de sus talleres industriales, así como también la alimentación asegurada de su población en caso de una

guerra. La riqueza natural del país le da un grado de auto-abastecimiento en todas las materias primas importantes que no tiene otro estado, con excepción, quizás, de la Unión Soviética. Solamente la falta de caucho, materia de la que depende de las colonias inglesas y francesas, constituye un grave problema en este país tan completamente motorizado. La enorme extensión de su territorio, por otra parte, le da la seguridad de que en caso de guerra ningún ataque enemigo podrá llegar hasta sus fábricas y que ningún bloqueo podrá aislarlo del mundo externo.

A pesar de esto, se han creado en los Estados Unidos, después de la última guerra, organismos para la movilización económica, cuyos engranajes podrán ser puestos en marcha inmediatamente después de declarada la guerra. En 1920 se dictó una ley para la defensa del país. De acuerdo a ellas se creó una dependencia especial en el Ministerio de Guerra encargada del abastecimiento del ejército, tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra.

Al lado de esta Oficina de la Defensa, que se ocupa del aspecto militar del ejército, existe una comisión para los asuntos comerciales. Actúa como asesora de la Oficina de la Defensa en cuanto ésta tiene contacto con la industria, el comercio y los transportes. Forman esta comisión figuras prominentes de la economía norteamericana.

La Oficina de la Defensa tiene a su cargo siete sub-divisiones; alimentación y vestimenta, armamentos, aviación técnica, servicio sedentario, medios de comunicación, medios de combate químicos y trabajos de técnica militar. El trabajo de estas siete oficinas se realiza de acuerdo con las disposiciones del Estado Mayor. Cada oficina tiene como funciones más importantes, ocuparse de las tres siguientes; la localización de talleres apropiados, el abastecimiento adecuado con materias primas de estos talleres y la forma de producción de los mismos. De esta manera se quiere contar con talleres instalados en caso de apuro para poder cambiar su producción inmediatamente y dedicarlos a la elaboración de productos importantes para la guerra.

Para obtener informaciones exactas, cada una de estas comisiones ha subdividido al país de acuerdo con sus necesidades. Cada una de estas divisiones está encabezada por una persona destacada de la rama industrial en cuestión, a la cual se le ha agregado un oficial para su ayuda permanente. Este empresario, que es responsable por el trabajo que se realiza, está asesorado además por técnicos civiles cuya labor es honoraria y que están obligados legalmente a continuar con su actividad de consejeros en caso de movilización. La dirección de estas divisiones distribuye los pedidos del ejército y de la armada entre las empresas que ha considerado adecuadas. Los oficiales

que están asignados a la división, tienen la obligación de controlar las fábricas y examinar continuamente su rendimiento. Además, deberán servir de puente entre las esferas militares y las empresas particulares para explicar a éstas últimas los deseos y las iniciativas que parten de las primeras.

El éxito de esta organización dependerá por completo de la colaboración entre las oficinas militares por una parte y las empresas privadas y los productores, por otra. Es especialmente importante que los asesores militares conozcan la forma de trabajo y las particularidades de la industria y que los empresarios estén al tanto de las particularidades que siempre ofrecen los pedidos que se les encargan. En los primeros años de post-guerra era fácil cumplir con estas exigencias, ya que ambas partes tenían la suficiente experiencia. En los años siguientes el gobierno y el ejército tomaron medidas para crear un cuerpo de colaboradores. Se fundó una academia militar para la economía de guerra. En ésta se complementó la instrucción de oficiales seleccionados por un lado, y por otro, se impartieron conocimientos especiales a varios centenares de estudiantes anualmente. Estos últimos pertenecen a actividades civiles y podrán ingresar como directores de alguna sección de rearme o de alguna fábrica de materiales bélicos.

Desde el año 1930 en adelante suman más de

veinte mil las empresas que han recibido instrucciones respecto a los pedidos que tendrían que cumplir en caso de guerra. Basándose en esas instrucciones, la Oficina de la Defensa puede realizar los cálculos aproximados de las entregas que se pueden realizar.

El poder económico de los Estados Unidos es único y no puede compararse con el de ninguna potencia europea o asiática. Es, pues, comprensible que sus medidas de economía de defensa no hayan sido organizadas para obtener el máximo de rendimiento. Se han limitado a asegurar la producción de elementos para la guerra por parte de la industria privada.

Estados Unidos ha hecho la experiencia en la Guerra Mundial I de las dificultades que se producen para movilizar rápida y efectivamente la economía de guerra. Grandes cantidades de armas fueron transportadas al continente europeo sin poder ser usadas inmediatamente. El precio de costo no estaba en relación con las condiciones en que debieron ser vendidas a los aliados. En este orden de ideas pudieron los aliados decir que el resultado no guardaba relación con el trabajo y los gastos ocasionados.

La organización creada ahora en Estados Unidos tiene en cuenta los resultados de esta experiencia. Se han fijado con la mayor exactitud posible las necesidades. Han sido determinadas las usinas y se les ha instado a que se preparen para la eventualidad de una guerra. Existe una unión estrecha en-

tre las oficinas gubernamentales que formulan los pedidos y los departamentos militares por un lado y la economía privada y la industria por el otro.

### c. Italia

La movilización económica de un país que como Italia carece de casi todas las materias primas importantes, presenta aspectos completamente diferentes a la de las otras naciones que hemos examinado. Italia depende casi por completo de la importación de hierro, cobre, carbón, petróleo y algodón. Ni aun para la alimentación de su población es auto-abastecedora. Ya que en caso de guerra siempre se debe temer el caso de un bloqueo completo, es muy difícil que otra potencia europea se encuentre en condiciones tan malas como Italia respecto a todo lo que se refiere a abastecimientos.

El gobierno fascista siempre ha tenido en cuenta esta situación y ha tratado por todos los medios de mejorar desde el punto de vista de la economía, estas deficiencias. Por real orden se creó en 1923 el Consejo de Defensa del Imperio, presidido por el jefe de gobierno e integrado por los ministros que tienen las principales carteras, por los jefes del ejército, de la armada y de la aviación, junto con sus jefes del estado mayor. El Consejo de Defensa del Imperio convocó a una Comisión para la movilización del Estado, compuesta de representantes de las esferas gubernamentales y militares



y de la economía italiana. La ley sobre la Organización de la Nación del año 1925 ha investido a esta Comisión de los poderes necesarios para realizar los preparativos de la movilización civil.

Italia dispone de gran cantidad de mano de obra y por lo tanto lo primero que se hizo fué encuadrarla en un plan de economía de defensa. De acuerdo con la Ley de 1925 y de su ampliación en 1931, están obligados a participar en la defensa del Estado los ciudadanos italianos de ambos sexos que hayan cumplido catorce años. Desde el momento en que se produce la movilización, quedan supeditados a una obediencia más severa todas aquéllas personas ocupadas en actividades civiles. Todo trabajador o empleado de una empresa movilizada será penado por no concurrir al trabajo como un soldado en caso de no presentarse al servicio en tiempos de paz. Mientras dure la guerra los salarios y los sueldos serán los mismos para los movilizados en el servicio civil y para los que forman parte de los ejércitos. La movilización civil se extiende, además, a todos los empleados nacionales y a las asociaciones y organizaciones corporativas.

En lo que se refiere a la obtención de productos en sí, la ley se refiere a tres problemas; la organización de la producción de material de guerra en cuanto ésta no se realice en las empresas propias del ejército; control de la importación de artículos

de necesidad militar y aseguramiento de la alimentación. Estas tareas fueron encomendadas a una Oficina de la Movilización Civil, que es una sección de la Comisión para la Movilización del Estado.

Por intermedio de la Oficina de la Movilización Civil obtuvo el Estado desde 1929 una posición directiva en las industrias metalúrgicas, textiles y químicas en la producción de madera y de energía eléctrica. Este control permite hacer efectivas las exigencias de la defensa del país en lo que se refiere al establecimiento y a la producción de estas ramas de la industria. Estos establecimientos no podrán desarrollarse o cambiar de producción, ni se podrán fundar nuevas empresas dentro de estas ramas de la industria sin la autorización del gobierno. Este control que había estado circunscripto solamente a los grupos de industrias más importantes, se ha hecho extensivo desde 1933 a toda la economía italiana. La supervisión del Estado es fundamental y afecta a todas las actividades de la producción y distribución de productos. La Oficina de la Movilización Civil está continuamente al tanto sobre las existencias, la importación y la distribución de todos los artículos de importancia militar. Los contratos de compra y de entrega con el extranjero, deben obtener su visto bueno antes de ser llevados a cabo. Tiene el derecho de controlar el funcionamiento de los bancos, casas de comercio y compañías de navegación. No hay con respecto a esta

Oficina secretos comerciales. La Oficina de la Movilización Civil debe considerarse, por tanto, como un estado mayor económico que juzga y supervisa, basado en trabajos e investigaciones propias, todos los problemas que se refieren a la producción de material de guerra, la alimentación del ejército y de la población y toda la vida económica. Prepara además los planos para la fabricación y distribución, la importación y la exportación, la requisición y el racionamiento de las provisiones.

Las directivas especiales del Ministerio de Guerra y del Estado Mayor son encomendadas a observadores militares, que tienen derecho de visitar las usinas y las empresas industriales, no existiendo para ellos secretos de fabricación. Están en contacto directo con la Oficina de la Movilización Civil. Para la instrucción de elementos jóvenes, se ha creado una división en el Politécnico de Roma que otorga el título de Ingeniero de Armas.

Los ensayos prácticos que se han realizado para hacer frente a la escasez de materias primas, son múltiples. La dependencia de Italia respecto a las importaciones extranjeras para las materias primas más importantes, es la siguiente: 100 % en caucho, estaño y níquel; 99 % en algodón, cobre y petróleo; 95 % en carbón; 80 % en lana y 60 % en hierro y aceros. Italia es independiente en su producción de cinc y de aluminio.

Se han obtenido resultados positivos en el abastecimiento de energías, al reemplazarse poco a poco el carbón extranjero por la explotación de las fuerzas hidráulicas de los Alpes y de los Apeninos.

En lo que se refiere a las industrias pesadas de importancia militar, ha realizado el Estado en los últimos años grandes gastos. Se han desarrollado especialmente las empresas que se ocupan con la producción de hierro, acero y productos químicos. Parte de estas empresas ha pasado a manos del Estado. Italia estaría a la par de cualquier gran potencia en lo que se refiere a su poderío industrial si no fuera por su deficiencia en materias primas.

Teniendo en cuenta la pobreza de estas materias en Italia debe el gobierno dirigir la economía de la defensa en una forma mucho más completa de lo que se hace en Inglaterra o en Estados Unidos. Mientras en Inglaterra las restricciones solamente afectan ciertas ramas de la industria, la ingerencia del Estado italiano se hace sentir hasta en el último taller. Se ha creado un mecanismo centralizador inmenso que deberá dirigir, en caso de urgencia, toda la economía de acuerdo con directivas uniformes. El Estado no ha reparado en gastos para dar el máximo de dependencia a esta movilización económica. Los intereses y la defensa del país se han convertido en norma directiva para toda la actividad económica de la nación como en ningún otro país de Europa.

Todas las medidas que ha tomado el gobierno italiano para reducir su dependencia económica no han sido eficientes como para asegurarle un aprovisionamiento adecuado de materias primas. Su libertad de acción política y su capacidad para celebrar tratados militares están hondamente afectados por este hecho.

d. Polonia.

Apenas se había formado el nuevo Estado polaco se vió envuelto en una guerra contra los ejércitos de la Unión Soviética. La nación polaca carecía de elementos militares y de una preparación económica adecuada para hacer frente al nuevo peligro. La legislación creada en esos tiempos se refiere principalmente a la movilización de individuos y a su rendimiento económico. Las leyes diferenciaban entre rendimientos de guerra personales y rendimientos materiales de guerra. La ley de 25 de julio de 1919 sobre rendimientos de guerra personales decía en su artículo primero que "en caso de guerra o cuando lo requiera el interés del Estado para su defensa, podrá el gobierno requerir los servicios personales de la población contra indemnizaciones". El art. 2° aclaraba el concepto de servicios personales, diciendo que es el trabajo humano de toda clase, tanto corporal como intelectual. De acuerdo con el art. 4°, están obligados a rendir este servicio militar personal todos los ciudadanos capaces de trabajar, de ambos sexos, comprendi-

dos entre los 17 y 50 años.

Las leyes sobre rendimientos materiales de guerra debieron su sanción a la situación de completa carencia de medios y de abastecimiento en que se encontraba el Estado polaco al entrar en guerra con Rusia. Estas leyes significaron una ingerencia completa en los derechos a las propiedades, ya que establecían que debían considerarse como rendimientos materiales de guerra; 1) la cesión o reducción del derecho de propiedad de uso y de usufructo, así como también de todos los demás derechos que se refieren a cosas muebles e inmuebles y también la entrega de inmuebles al Estado para su uso o libre disposición; 2) la subordinación de personas naturales o jurídicas a las exigencias de las dependencias del gobierno en lo referente al uso o usufructo de sus derechos de propiedad. Los rendimientos materiales de guerra pueden ser también productos futuros del trabajo o de la naturaleza.

La ley de 1927, a la que acabamos de referirnos, así como las leyes de guerra polacas anteriores, no hablan de una declaración de guerra o de una movilización general, sino que se refieren al caso en que la decisión de un Consejo de Ministros determine cuando existe interés por la defensa del Estado. Por lo tanto, no es necesario que se trate de una guerra para que el gobierno considere necesaria la defensa del Estado. El gobierno polaco ha hecho uso de esta disposición repetidas veces. Así, por ejemplo, se exi-

gió a los desocupados y a los campesinos que debían impuestos, que trabajaran en las construcciones de calles. De esta manera se pudieron movilizar grandes volúmenes de mano de obra.

Dentro de la agricultura se ha cumplido con el programa de la economía de defensa de acuerdo con un decreto del año 1934. Sus puntos principales son los siguientes: 1) En caso de guerra se podrá obligar a los terratenientes a que realicen cultivos y trabajos determinados; 2) deberá establecerse una ayuda agrícola autónoma que tiene por obligación la ayuda recíproca dentro de las pequeñas comunas, con objeto de obtener una producción elevada en caso de guerra. Para un país de pequeños campesinos como lo es Polonia, esta disposición constituye una exigencia muy importante desde el punto de vista económico-defensivo.

La situación indefinida en que se ha encontrado el Estado polaco durante muchos años por hallarse entre dos potencias poderosas con las que no tiene límites naturales, ha obligado al gobierno desde el primer momento de la creación del Estado, a dar especial importancia al aspecto económico de los planes de defensa. Las condiciones generales para la realización de estos planes eran poco favorables.

Las mayores dificultades provenían del hecho de que el Estado estaba compuesto por tres partes, cada una de las cuales había sido separada de la unidad económica a la que había pertenecido. La pobreza de

la población en general constituyó para el gobierno una traba en la realización de sus planes de economía de defensa. Otro grave inconveniente consiste en que la ubicación de materias primas y de las industrias de importancia militar resulta ser lindera con la de los países vecinos.

La base de la industria polaca está dada por las riquezas de su subsuelo en el sud-oeste y en el sud del país. Como productor de carbón de piedra ocupa el primer lugar en Europa después de Inglaterra y Alemania. Las minas de estaño son las segundas en importancia por su rendimiento después de las de Estados Unidos. Por el contrario, están casi agotadas las de hierro, en tanto que la producción de petróleo es importante.

Por la división de la Silesia del Norte ha obtenido Polonia una zona con empresas industriales especializadas en la transformación del hierro y del acero. La industria de armamentos podrá satisfacer todas las exigencias de un ejército moderno siempre que sea capaz de obtener el hierro necesario del extranjero. El Estado polaco trató de obtener la mayoría de las posesiones del antiguo trust alemán Montana, valiéndose de capitales propios y extranjeros. Con este objeto se creó el Banco Agrícola Polaco, que se hizo cargo de los créditos que se debía dar a la industria. Siguiendo las instrucciones del Estado dejó sin ayuda financiera a aquellas empresas que el



gobierno quería controlar por sí mismo. El Estado polaco ha logrado la dirección en las industrias de armamentos más importantes obteniendo la mayoría de las acciones o la administración obligatoria de ellas.

Estas medidas fueron complementadas por las leyes dictadas sobre "carteles". Estas leyes confirieron amplio derecho al Estado en la dirección de las agrupaciones de industrias. Además obtuvo las facultades necesarias para hacer obligatoria la formación de "carteles" de industrias vitales. En efecto, el gobierno procedió a la "cartelización" obligatoria de toda la industria pesada polaca, obteniendo así la posibilidad de influenciar la política de ventas de las agrupaciones, analizar sus aprovisionamientos y ejercer un control de compras en el abastecimiento de materias primas. Obtuvo también el control de las grandes empresas de capitales extranjeros ubicadas en la alta Silesia, cuya producción estaba dedicada preponderantemente a finalidades del rearme.

La situación limítrofe de las zonas de materias primas y de las industrias importantes para la guerra allí creadas, ha sido considerada siempre por el gobierno polaco como un gran peligro. Por tanto, se han dado ventajas especiales a aquellas empresas que se establecieran en zonas fijadas por el gobierno. En 1928 se promulgó una ley denominada Fomento de las Industrias, cuyo artículo segundo enumera las empresas que podrán beneficiarse con las ventajas que concede el

Estado.

La Ley de Fomento de las Industrias realiza el amplio ensayo de buscar una solución completa a la ubicación poco adecuada de las industrias de importancia vital.

Una de las preocupaciones principales de la defensa del país está representada para Polonia por su sistema de comunicaciones. Se ha iniciado en repetidas oportunidades la modernización de los ferrocarriles, especialmente la incorporación de la fuerza motriz eléctrica. Debido a la falta de medios se han debido suspender estos proyectos. En lo que se refiere al uso del automóvil, ocupa Polonia el vigésimo sexto lugar entre los países europeos. El gobierno ha tratado de inducir a los propietarios particulares a contar con un automóvil mediano que pueda ser usado en caso de guerra y que corresponde a las carreteras polacas.

La motorización del ejército polaco no se puede efectuar sin mejorar considerablemente la red caminera. Con cuarenta y ocho mil kilómetros de caminos, de los cuales solamente mil quinientos kilómetros no son de tierra, constituye Polonia uno de los países en Europa que en peores condiciones estaba. Esta situación ha determinado que el ministro de guerra fomentara un intenso programa de construcciones de caminos.

Paralelamente con la motorización del ejérci-

to y en especial para el aprovisionamiento de la aviación, ha intervenido el Estado en la industria del petróleo de Galizia.

La creación de la economía de la defensa polaca se identifica en general con la creación de una economía nacional polaca. Al organizarse la economía polaca se pusieron de manifiesto influencias de defensa territorial que en gran parte derivaron de las experiencias de la guerra contra Rusia. La falta de capitales puso un límite a la realización de gran parte de los planes de reorganización.

Lo que obtuvo Polonia como hecho concreto es una industria pesada en condiciones de abastecer a un ejército moderno siempre que obtenga las suficientes materias primas del extranjero.

Para el planeamiento de la economía de guerra, la economía de la alimentación reviste gran importancia. La agricultura es una de las partes más débiles de la economía polaca. En gran parte los métodos empleados son muy primitivos, contentándose los agricultores con producir lo que necesitan para sí mismos. Constituye una preocupación constante del gobierno polaco acostumbrar a los campesinos a encuadrar sus actividades dentro de un marco de reglamentaciones y de organizaciones. Sólo así podrá la agricultura rendir un múltiplo de lo actual. Para la alimentación de una población en tiempos de guerra no basta con que el país tenga una superproducción en tiempos de paz.

Es importante que se continúe con la producción a pesar de que gran parte de los campesinos hayan sido llamados bajo las armas. Polonia no tiene una organización para hacer frente a esta eventualidad.

Del rápido análisis que hemos hecho de las condiciones económicas y de la estructuración económica de cuatro países tan diferentes en su organización, se deduce cuán grandes son las ingerencias que toman los gobiernos preocupados por la defensa ya en tiempos de paz. Esta intervención del Estado se hace notar ya se trate de la actividad económica del ciudadano o de la producción y distribución de bienes en toda la economía. Tal intervención se ha generalizado en casi todos los Estados. Ha sido implantada por aquéllos que seguían el liberalismo y el libre cambio como tradición, pero también han debido optar por estas medidas los nuevos estados creados a raíz de la Guerra Mundial I.

La forma en que se ha hecho efectiva esta ingerencia del Estado, varía de acuerdo con las necesidades. Es débil en los Estados Unidos, fuerte y controlada hasta el último detalle en Italia y en Polonia. La más elemental de estas medidas consiste en un inventario continuo de los talleres y de las provisiones, la preparación de los establecimientos industriales para posibles necesidades de guerra y finalmente en el entrenamiento de mano de obra especializada.

Cada Estado ha resuelto estos problemas de acuerdo con su situación especial. Sin embargo, se descubren rasgos comunes en una serie de medidas, que están reñidos con las concepciones tradicionales. Estos nuevos aspectos de la economía resultan característicos en una época de transición entre la paz y la guerra.

B I B L I O G R A F I A

- Economic and Social History of the World War,  
editado por: The Carnegie Endowment for  
International Peace, Division of Economics  
and History, Yale University Press.
- Intsiferov, Alexis N., Russian Agriculture  
During the War, Rural Economy, 1930;
- Mitrany David, D. Sc., Ph. D. (London), The  
Effect of the War in Southeastern Europe, 1936.
- Nolde, Baron Boris E., Russia in the Economic  
War, 1928;
- Jack, D.T., Studies in Economic Warfare, London 1940.
- Rothe, Carl, Wirtschaftskrieg und Kriegswirtschaft,  
Leipzig, 1936.
- Stolper, Gustav, German Economy 1870-1940, New  
York 1940.

Capítulo VI.

Transición de la economía de paz a la economía  
de guerra.

- Sumario: 1. Cambios en la producción  
2. Cambios de acuerdo a ciertos países.

## Capítulo VI.

### TRANSICION DE LA ECONOMIA DE PAZ A LA ECONOMIA DE GUERRA.

#### 1. Cambios en la producción.

En 1914 el mundo entró en la guerra confiando en que el sistema de los "precios libres" produciría los ajustes necesarios de la producción y del consumo. Sin embargo, la escasez de mano de obra y de productos obligó pronto a los gobiernos a regular los precios, el consumo y la producción. Al terminar la guerra las principales naciones habían organizado un control directo muy desarrollado sobre la industria y el comercio.

Como consecuencia de ello, al estallar la actual guerra se abandonó la idea de dejar librada al sistema de "precios libres" la adaptación de la economía de paz a la economía de guerra y se trató de movilizar los recursos directamente. Tal política fué facilitada por el hecho de que en todo el mundo el Estado había establecido un control más o menos decisivo en la economía, habiéndose generalizado la implantación de la economía dirigida.

El fin de una economía de guerra es el de producir el máximo de aquellos productos y servicios que más han de contribuir al éxito. Esta cantidad de bienes y de servicios difieren grandemente de los pro-



ducidos en tiempos de paz. Se producirán más bienes usados directamente para la guerra o indirectamente para producir bienes de guerra y menos bienes destinados a la producción de bienes y de servicios necesarios para el consumo civil. Por lo tanto resulta obligado producir cambios rápidos en la proporción de la producción de bienes.

Para determinar el valor relativo que tendrán los productos a producirse deberá partirse de una base incierta; la duración estimada y la naturaleza de la guerra. Existe una relación entre el cálculo de la duración de una guerra y la duración de ésta; pero esta relación es generalmente muy complicada. En 1939, los alemanes anticiparon una guerra corta y los ingleses y los franceses una guerra larga. En julio de 1940 existió la posibilidad de que el pronóstico británico de una guerra larga llevara en sí el peligro de producirse una guerra corta. Hoy tal posibilidad ha pasado y ha quedado demostrado que la presunción inglesa ha sido correcta y que, por lo tanto, sus cálculos para la preparación de esta guerra han estado acertados. Esto demuestra que siempre existirá un margen de incertidumbre dentro de cualquier cálculo que se haga por mejores datos de que se disponga.

El esfuerzo a realizar dentro de la economía de guerra, deberá considerar tanto los factores psicológicos como los económicos. Así, una reducción extrema de los bienes de consumo que podría realizar-

se desde puntos de vista meramente económicos, podría de tal manera dañar la moral general al extremo de comprometer seriamente las posibilidades de éxito. Tampoco deberá dejar de considerarse el bienestar social. Ninguna comunidad civilizada aceptará una economía de guerra dentro de la cual las necesidades materiales de los niños no sean consideradas por razón de que ellos no contribuyen al esfuerzo de guerra.

La preparación de guerra alcanzada por un país en tiempos de paz, la técnica de las formas de guerrear y la energía y competencia de aquéllos que dirigen la guerra, determinará la diferencia que se deberá establecer en los métodos de producción. Al estallar una guerra las acciones no pasan instantáneamente de una economía de paz a una economía de guerra. Más bien se pasa de formas de organización económica en las que considerables recursos ya son aplicados a la producción de materiales de guerra, a formas de organización económica en que la producción de materias de guerra va desempeñando un papel más y más importante, hasta dominar por completo toda la estructuración económica.

El mundo se ha preparado para la guerra hace ya tiempo. Pero se notan grandes diferencias en el grado de preparación económica, al estallar la guerra en septiembre de 1939. De un lado estaban los países tales como Alemania, Italia y Japón, cuyas economías ya se encontraban en pié de guerra. De otro

lado se encontraba un gran número de estados, aún en Europa, en los cuales el proceso de movilización económico recién había comenzado.

El Japón, desde luego, ya había estado en guerra durante más de dos años. No sólo había realizado un ajuste completo a las condiciones de guerra que se reflejan en una reducción de productos de consumo y en un aumento en la producción de bienes de inversión, sino que también ya comenzaba a mostrar signos de fatiga en su sistema económico. La producción industrial japonesa empezó a declinar hacia fines de 1939.

Italia había estado en guerra contra Etiopía desde fines de 1935. Esta guerra, y luego su participación en la guerra civil española ( 1936-39 ) mantuvieron a su economía organizada para la guerra. Cuando declaró finalmente la guerra el 10 de junio de 1940, había tenido tiempo en los nueve meses de prebeligerancia de realizar una completa adaptación económica.

La organización económica alemana estaba tan desarrollada que no se vió grandemente afectada por la declaración de guerra. El segundo plan cuatrienal, que entró en vigencia en otoño de 1936, inspirado en la necesidad del auto-abastecimiento, no fué otra cosa que un plan de economía de guerra. Este plan significó la reorganización de toda la economía nacional bajo la dirección de expertos militares.

Los países europeos que permanecieron neutrales al estallar la guerra se vieron obligados a establecer una serie de controles económicos de emergencia, ya que el bloqueo general a Europa, las dificultades de transportes y los cambios de compra y de venta de productos extranjeros tuvieron que modificar intensamente sus respectivas organizaciones económicas.

Sin embargo, el cambio más fundamental tuvo que ser efectuado dentro de las economías de los países aliados. Debido al continuo aumento de la falta de elasticidad del sistema de precios, la poca movilidad de los factores de producción y la falta de aliciente de las ganancias en tiempos de guerra, la economía de guerra se ha convertido más y más en una cuestión de control directo sobre el movimiento de productos y menos en una cuestión de métodos financieros. Pero la experiencia ha demostrado que en los países democráticos, que confían en el comercio libre, la adopción de controles compulsivos antes de la declaración de guerra, es más difícil que en los países de regímenes totalitarios. El problema de transición, por lo tanto, se presentó con intensidad particular en los países democráticos.

La guerra total, así como también la complejidad creciente de la organización económica moderna, demuestra que las democracias son demasiado lentas para organizar sus economías sobre una base de guerra.

2. Cambios de acuerdo a ciertos países.

Si bien existen ciertas semejanzas en las condiciones que deben enfrentar los diferentes países al cambiar la economía de paz por una economía de guerra, existen también diferencias marcadas especiales para cada país.

En Inglaterra fué el problema de los precios el que creó graves problemas. En los primeros meses de guerra el nivel de los precios al por mayor subió en un 28 %, de julio de 1939 a enero de 1940. Comparando estas cifras con las de los demás países se ve que el Reino Unido figura entre aquéllos que mayores cambios han sufrido.

El movimiento de precios al por mayor entre  
julio de 1939 y enero de 1940

% de aumento (+) o descenso (-) de julio 1939  
a

	<u>Octubre de 1939</u>	<u>enero de 1940</u>
Bélgica	+ 23	+ 39
Dinamarca	+ 18	+ 39
Rumania	+ 11	+ 31
India	+ 18	+ 30
Reino Unido	+ 13	+ 28
Suecia	+ 13	+ 24
Países Bajos	+ 16	+ 23
Argentina	+ 15	+ 21

Noruega	+	11	+	21
Yugoeslavia	+	4	+	21
Suiza	+	13	+	20
Portugal	+	12	+	20
Japón	+	8	+	19
Turquia	-	3	+	16
Grecia	+	5	+	14
Canadá	+	9	+	13
Perú	+	3	+	11
España	+	4	+	9
Hungría	+	4	+	8
Chile	+	6	+	7
Bulgaria	+	3	+	6
Estados Unidos	+	5	+	5
Alemania		0	+	1

Esto se debió a ciertas circunstancias especiales. Las importaciones constituyen una proporción relativamente elevada del total de productos necesarios en el Reino Unido y el costo de los importados aumentó considerablemente al comenzar la guerra. Entre el 25 de agosto y el 4 de septiembre de 1939 el valor del dólar aumentó un 16 % respecto a la libra esterlina.

Además el costo de transportes aumentó debido al incremento de la prima de seguros, mano de obra, combustibles, etc.

A principios de 1940 los fletes de las compa-

ñías inglesas eran cuatro veces mayores de lo que fueron al comenzar la guerra. La importancia de este factor es evidente si se considera que el precio del flete representaba en 1940 alrededor del 24 % del precio al por menor del pan, del 6,1/4 % al 7 y 1/2 del precio al por menor de la carne congelada, el 5 y 1/2 del precio al por menor del azúcar, del 18 al 20 % del precio del hierro y el 37 y 1/2 % del hierro viejo.

Movimientos de precios en Gran Bretaña

( julio 1939 = 100 )	octubre 1939	enero 1940	abril 1940	octubre 1940
C. Co-				
Precios al por mayor (mercio)				
Alimentos	120	136	138	157
Materiales básicos	114	132	161	155
Bienes manufacturados	104	113	120	125
Indice general	113	128	135	145
Costo de vida (M. del Trabajo)	106	112	114	116
Salarios (Profesor Bowley)	100 $\frac{1}{4}$	104 $\frac{1}{2}$	109 $\frac{1}{2}$	113 $\frac{1}{2}$
Precio del dólar: Oficial, Londres	116	116	116	116
: no Ofic. N. Y.	117	118	133	116
Fletes (Lloyd)	199	335	503	

Las tres primeras líneas de este cuadro demuestran claramente la discrepancia que se produjo entre alimentos y materia prima, que son en su gran mayoría bienes importados, y los artículos manufacturados, cuyo costo está determinado en gran parte por el costo del trabajo y por el equipo de producción. El aumento de precios en la importación, inevitablemente, tuvo que afectar el costo de vida y por lo tan-

to se hicieron sentir las demandas por un aumento de los salarios. Algunos de estos aumentos se produjeron automáticamente debido a los dispositivos de una escala variable de salarios. Comparando el aumento de salarios con el aumento de precios de importación, su aumento del 10 % puede considerarse como demasiado reducido. Por eso el gobierno trató de paralizar el movimiento de precios. En octubre de 1939 votó una ley de precios ( Prices of Goods Act ) que prohibió el aumento de precios para bienes determinados en más de lo que correspondía por un aumento de gasto. El ministerio de abastecimiento fijó los precios máximos para las materias primas importantes. A su vez el Ministerio de Alimentación y Agricultura fijó precios máximos para los productos que éstos controlaban. Pero en la practica tuvo que aumentarse el precio máximo oficial varias veces. A principios de 1940 se anunció una nueva política seguida por la Tesorería, que concedió subsidios por un valor total de 50.000.000 de libras esterlinas anuales para evitar el aumento de costo de vida en la alimentación.

En Francia, los problemas principales creados por el período de transición se debieron a la movilización de varios millones de hombres para el ejército. El número exacto no fué publicado. El efecto de esta movilización intensa sobre el sistema productivo del país fué muy serio. Para regularizar en parte la pérdida de mano de obra se aumentó el número de horas se-



manuales en la industria, de 40 á 45, en octubre de 1939. Se hizo uso intenso del trabajo femenino y de menores. Ciertas categorías de obreros especializados que habían sido movilizadas fueron nuevamente reincorporadas a las industrias. Las condiciones del trabajo fueron muy estrictas. Se prohibió a los trabajadores cambiar de empleo sin permiso. Estos podían ser asignados a las diferentes fábricas por las autoridades.

La producción industrial francesa después de haber descendido a la mitad en septiembre, recuperó su nivel en gran parte llegando casi al de pre-guerra a fines de 1939. Las dificultades iniciales fueron sobrepasadas rápidamente. A pesar de todo ello, el índice de la producción nacional francesa, quedó aún en marzo de 1940 por debajo del nivel de pre-guerra. Debe destacarse que este nivel fué a su vez menor que el de 1929.

Si por un lado se adaptaron controles severísimos en el campo de la producción y de la mano de obra, por el otro existió una ausencia completa del control respecto del consumo civil. Francia ocupó una posición casi única respecto a los demás beligerantes y aún con respecto a estados neutrales. Recién en la primavera de 1940 se hicieron preparativos para realizar un censo general que hiciera posible la emisión de tarjetas de racionamiento. Esta política no fué considerada malsana en lo que se refiere a los alimentos,

yá que en Francia se había llegado a un estado de completo auto-abastecimiento. El costo de vida aumentó muy poco debido a que los artículos importantes de consumo popular eran de origen nacional y en parte también porque el gobierno controló los precios al por mayor y al por menor.

Esta relativa libertad de consumo fué acompañada por severas restricciones en las entradas de los consumidores. Se decretó que los salarios de las industrias particulares, no podían ser aumentados sin permiso del Ministerio del Trabajo, mientras que en las industrias de armamentos se fijaron los salarios por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Municiones. Los impuestos a la venta, a los réditos y a las ganancias fueron aumentados considerablemente y extendidos en sus alcances. Una característica esencial de las medidas fiscales adoptadas fué que éstas afectaron a los salarios en una manera importante. En primer término, tenían que pagar un impuesto del 15 % aquellos ciudadanos que estaban entre los 18 y 49 años y que por razones de salud y otras no debían cumplir con la ley militar. Además debían pagar los trabajadores la tercera parte de lo que percibían en concepto de salarios por horas extras. El producto de estas contribuciones especiales fué llevado a un fondo especial denominado Fondo de Solidaridad Nacional, con el que se ayudaba a las familias necesitadas de los hombres movilizados.

El caso de Alemania es menos interesante en lo que se refiere al cambio de economía de paz a economía de guerra, ya que este cambio se había producido mucho antes que comenzara la guerra. Sin embargo, aún así el comienzo de la guerra trajo para Alemania grandes cambios. Se ha calculado que fueron gastados 20.000 millones de marcos anuales, lo que representa del 38 % al 51 % de las entradas nacionales alemanas.

Uno de los medios usados para hacer frente a estos gastos, fué el aumento de impuestos los que rindieron en el año fiscal que terminó el 31 de marzo de 1940, más de 24.000.000.000 de marcos. Como esta cantidad no fue suficiente, se buscó otra fuente de recursos modificando la estructura de precios. No sólo fueron ampliadas las medidas existentes para evitar un aumento en precios y salarios, sino que se trató de producir una deflación de salarios y de precios. La intención fué reducir los precios de productos comprados fuera del Estado, dejando los precios de productos de consumo más elevados. Un decreto de 4 de septiembre de 1939 redujo los salarios al nivel de 1936 y se suprimieron los pagos por trabajo nocturno, trabajo en días domingo y horas extras. Se suspendieron las vacaciones y se prohibió el pago de salarios dobles en compensación por las vacaciones no concedidas. Las sumas ahorradas en concepto de salarios por los patronos debían ser pagadas a la Te-

sorería del Estado, con excepción del caso en que al mismo tiempo se reducían los precios de los productos.

Esta deflación, sin embargo, encontró tanta resistencia que hubo que dejar de lado la tentativa. En diciembre de 1939 se restablecieron los pagos en concepto de trabajo nocturno, trabajo durante las vacaciones y horas extras. Sin embargo quedó reducido el salario en cierto modo pues en el futuro solamente se pagarían las horas extras en casos en que la jornada tuviera más de diez horas, comparada con la jornada de ocho horas de pre-guerra. Los salarios no pagados debían ingresar a la oficina de impuestos.

De modo que al hacerse las reducciones necesarias en el consumo para dar lugar a las necesidades del Estado, el mayor peso fué cargado a restricciones directas y cuantitativas sobre las compras de los consumidores, dándose menos importancia a la reducción de las entradas en dinero. Se organizó un esquema riguroso de racionamiento para materias alimenticias y un gran número de otros artículos de consumo popular. Ropa, zapatos, bicicletas y otros artículos similares sólo se podían obtener por medio de un sistema de permisos de compra, emitidos bajo ciertas condiciones especiales para cada caso individual. En noviembre de 1939 se introdujo un sistema de tarjetas de racionamiento que reemplazó este sistema en lo que se refiere a la ropa. Los productos no esenciales y que no estaban sujetos a restricciones, fueron desapareciendo paulatinamente del merca-

do a medida que se dejó de producirlos y que las cantidades existentes fueron vendidas.

Este estado de cosas tuvo consecuencias importantes desde el punto de vista financiero. El dinero percibido por el pueblo no pudo ser gastado; por tanto, existió una obligación indirecta de ahorro, que lógicamente simplificó el problema de préstamos. Aun cuando el gobierno realizó sus préstamos en los bancos, cosa que hizo en gran escala, el nuevo dinero ahorrado quedó sin poder ser usado debido a que los que recibían este dinero no lo podían gastar. No hay duda que esta acumulación de fondos a los que no se podía dar destino, presionó sobre el mercado de productos y frecuentemente tuvieron que tomarse medidas por no respetarse los precios máximos. Sin embargo debido a los amplios poderes de la policía y de otras autoridades, este sistema general resultó adecuado. No fueron necesarios cambios importantes en los años siguientes.

En lo que se refiere a las relaciones exteriores alemanas, el cambio más grande fué producido por el bloqueo aliado. Sin embargo, no se necesitaron medidas para cambiar la organización del comercio externo, ya que el Estado había asumido su control desde el advenimiento del tercer Reich. La producción de substitutos y el desarrollo del comercio con el sud-este europeo solamente debía ser intensificado para librar a Alemania de mayores apuros. El principal

problema creado no fué tanto el de las materias en sí, sino el de los medios de transporte para ellas. El petróleo rumano por ejemplo, llegaba a Alemania por mar hasta Hamburgo y las exportaciones de carbón a Italia eran efectuadas también por vía marítima. Teniendo en cuenta esto, fácilmente se comprenderán los problemas impuestos al sistema de transportes internos del Reich por el bloqueo.

En muchas ramas de la industria alemana no directamente relacionada con el rearme, se produjeron signos de un consumo del utilaje, es decir, no se continuó manteniendo el equipo en buen estado. Esto fué muy evidente en el caso de los ferrocarriles. El tráfico ferroviario había aumentado un 16 % en el año 1938 con respecto al año 1929; sin embargo, el número de material rodante había disminuído en un 4 %. En esta comparación no se tiene en cuenta la deteriorización en la calidad del equipo. En los años que precedieron a la declaración de guerra se trató de mejorar el sistema de transportes, principalmente en lo que se refiere a carreteras para unidades motorizadas. El valor de estas carreteras, fué sin embargo, muy relativo debido a la escasez de nafta.

Para compensar la deficiencia en el sistema ferroviario se inició un programa cuatrienal en marzo de 1939 para la construcción de locomotoras y vagones. No se puede decir aún si este programa ha dado resultados prácticos. Para hacer frente a las dificultades

que se crearon debido al bloqueo se trató de obtener material rodante de otros países.

Japón estaba en guerra desde más de dos años cuando se produjo el conflicto europeo y por lo tanto, para él no existió el problema de transición. Debe admitirse que Japón ha visto coronados por el éxito sus esfuerzos financieros que realizó desde el comienzo de la guerra con China. En 1937 y 1938 se había creído que no podría hacer frente a la carga económica y financiera de una guerra prolongada. Los hechos han demostrado lo contrario. En efecto, el yen se ha mantenido sin mayores dificultades, lo que se debió en parte al aumento en el control de cambio y en parte al control firme del comercio externo. Para ello, las autoridades japonesas redujeron desconsideradamente toda importación supérflua. Las necesidades de la población civil fueron satisfechas, en tanto es posible, por intermedio de la producción interna. La importación de productos fabricados y aún de materias primas necesarias para la fabricación de bienes para el consumo interno, ha sido reducida a un mínimo. La consecuencia de todas estas medidas fué que, por primera vez en varias décadas, Japón tuvo un balance comercial positivo en el año 1938 de 26,4 millones de yen. Sin embargo, el caso de Japón presenta un ejemplo del extenuamiento económico que se origina en una guerra larga con recursos materiales limitados. Al principio de 1939, por ejemplo, se declaró que un aumento conside-

rable de incendios producidos en las fábricas de Tokio fué debido a una fatiga excesiva de los obreros. Además, comenzó a aumentar el número de enfermos, accidentes y ausencias de trabajo. Por esto el 31 de marzo de 1939 el gobierno decretó la protección especial de obreros ocupados en industrias esenciales para la defensa nacional. A principios de 1938 se puso en vigencia una "Ley de Movilización Nacional General" con el objeto de aumentar la producción y la eficiencia de la mano de obra y de fomentar la productividad del equipo industrial. En abril de 1940 una fuente japonesa semi-oficial declaró que era dudoso que el resultado fuera satisfactorio. "La eficiencia de la mano de obra ha mermado paulatinamente"(1). El equipo industrial también se deterioraba. La maquinaria se gastaba y no podía ser reemplazada adecuadamente. Este consumo en el equipo y utilaje no solamente se producía dentro de las industrias de consumo no-esenciales, sino también en las industrias de armamento. Dos circunstancias especiales agravaron aún más las dificultades en el invierno de 1939-40; las importaciones de Alemania de herramientas y otros equipos industriales no podían continuar debido al bloqueo británico. Los Estados Unidos impusieron un embargo, no formal pero efectivo, a las exportaciones de herramientas y de hierro al Japón. Parte del descenso que ocurrió en la

---

(1) "Trade and industry, 1939-40", suplemento del Oriental Economist, abril 1940.



segunda mitad de este año, fué debida a una sequía prolongada que hizo descender la producción de electricidad. En partem se debió también a un descenso en las exportaciones de productos de algodón. Un descenso del 30 % en la producción de alimentos y bebidas, producido de marzo de 1939 a marzo de 1940 también contribuyó a ello. Una comparación del índice de producción total con el índice del empleo en las fábricas indica la merma en la eficiencia de la mano de obra. El hecho de que el número de empleados en las fábricas aumentó continuamente, mientras que la producción creció en un ritmo menos acelerado y más adelante declinó, indica una disminución de la producción término medio por obrero. El descenso en la productividad puede ser debido a dos factores. Primero, la mano de obra adicional puede haber sido menos eficiente, ya que fué reclutada entre la población femenina y rural; y segundo, ha descendido el rendimiento de los trabajadores ya empleados.

B I B L I O G R A F I A

Anuario Estadístico de la Sociedad de las Naciones,  
1940-1941.-

Sociedad de las Naciones, World Economic Survey,  
1939-41.-

The Statesman's Year- Book, 1942.

## Capítulo VII.

### Economía de guerra de la producción.

- Sumario: 1 Control de las actividades industriales.
- a. Control de materias primas.
    - 1º El abastecimiento de materias primas durante la Guerra Mundial I.
    - 2º Problemas de abastecimiento en la Guerra Mundial II.
    - 3º Situación de las principales materias primas durante la actual contienda.
  - b. El factor humano.
    - 1º El hombre.
    - 2º Control de la mano de obra.
- 2 Control de las actividades agrícolas.

## Capítulo VII.

### ECONOMIA DE GUERRA DE LA PRODUCCION

#### 1. Control de las actividades industriales.

Cuando llega el día de la movilización el potencial de guerra de una nación debe ser transformado en energías de guerra efectivas. El esfuerzo esencial que se necesita en este momento debe ser completo, proporcionado y rápido. La movilización requiere una dirección unificada y esto que es obvio en lo que se refiere a la movilización militar, lo es también respecto a la movilización económica. En ambos casos deben ser puestos a disposición del esfuerzo bélico millones de individuos que deben realizar un esfuerzo común y coordinado para servir a las finalidades que el nuevo estado de guerra crea.

La movilización militar no presenta hoy, para ningún país, problemas insolubles porque ya desde tiempos de paz está organizada en sus más mínimos detalles y además porqué los futuros combatientes han tenido, en gran parte, un adiestramiento previo impartido durante el tiempo de la conscripción. En lo que se refiere a la movilización económica se debe tener en cuenta dos aspectos. Por un lado existen millones de personas adiestradas para el trabajo que formarán el grueso de los "ejércitos económicos", necesarios para librar los combates industriales detrás del frente militar. A estos obreros será necesario agregar solamente aquéllos que habrán de necesitarse debido al aumento de producción y de la movilización

militar. Este problema ha sido tratado al hablar de los elementos del potencial de economía de guerra. El otro problema se refiere a la unificación de la dirección de la economía de guerra. En un país de estructuración económica de tipo liberal, que hoy coincide en la generalidad de los casos con los países democráticos, el control o la tutela del Estado sobre las industrias del país es reducido. Para estos países el problema principal consistirá en organizar la dirección de las industrias particulares para unificar y coordinar el esfuerzo común, de la misma manera como se unifica y coordina el esfuerzo militar. En ello reside la gran desventaja que tienen los países de economía liberal con respecto a los países de economía dirigida, en caso de guerra. En los países de estructuración económica dirigida, que hoy coinciden con los países totalitarios, el control del Estado sobre las industrias particulares es muy grande. Desde la materia prima hasta el precio de venta, el Estado controla la industria. Por tanto, en caso de emergencia el Estado está en condiciones de exigir y obtener el máximo de rendimiento de la economía del país.

Las tareas del gobierno en caso de una movilización económica, son múltiples. Las principales de ellas son las siguientes:

- 1) Clasificación de las actividades económicas de acuerdo con su importancia en tiempos de guerra.

2) Coordinación de la movilización militar y de la movilización económica.

3) Distribución de las órdenes de producción.

4) Medidas financieras.

5) Prioridades.

6) Control del comercio extranjero.

7) Control de precios de costo.

8) Racionamiento de bienes de consumo.

Veremos con más detalles las principales medidas tomadas por los países beligerantes para realizar su movilización industrial.

Es conveniente, desde luego, hacer una distinción entre los esfuerzos realizados para mantener los precios bajos, para dirigir los recursos usados para finalidades civiles a finalidades de guerra y para aumentar los recursos. Analizaremos las medidas empleadas para determinar la producción de materias de guerra y materias civiles esenciales para el esfuerzo de guerra.

La primer medida que generalmente toma un gobierno en las primeras etapas de transición, es la de obtener prioridades para sus contratos y luego organizar paulatinamente un sistema de prioridades para materias primas, maquinaria y mano de obra.

Un sistema de prioridades consta de dos partes: (1) un esquema básico de prioridades y (2) órdenes específicas de prioridad y forma para hacerlas efectivas.

Un esquema básico de prioridades no es sino

una lista de procesos económicos ordenados de acuerdo con la existencias de la economía de guerra. Tal esquema básico puede ser general, es decir, comprender todas las actividades principales dentro del sistema económico o puede ser especial, tratando solamente de la producción de artículos de importancia militar. El significado del esquema de prioridad es lógico. Siempre que se produzca un conflicto entre dos procesos diferentes respecto a la obtención de recursos económicos se dará preferencia a aquel proceso que ocupe el mejor lugar en este esquema.

De este sistema se desprenden los controles específicos y los diferentes factores de producción, algunos de los cuales consideraremos más adelante; y de estos controles específicos derivarán las medidas de racionalización de la producción y de la expansión de la capacidad productiva.

El gobierno alemán tomó medidas para racionalizar y contraer el comercio al por menor con el propósito de ahorrar energías humanas y al mismo tiempo reducir el número de industrias pequeñas. Se fomentó la concentración de la industria, y por decreto de 5 de septiembre de 1939 se autorizó al Ministerio de Economía a solicitar a las empresas que se pusiesen de acuerdo y combinaran con el propósito de racionalizar la producción, construir nuevos establecimientos, cerrar establecimientos viejos, etc. De acuerdo con esto, numerosas fábricas han sido designadas como "establecimientos de guerra"

al mismo tiempo que fueron colocadas bajo control gubernamental. Otras fueron clausuradas.

En Gran Bretaña, al comenzar la guerra, la transferencia de recursos fué obtenida por medios voluntarios e indirectos y con un control de la importación de materias primas. Más adelante el control de la mano de obra y más que nada "la limitación de Ordenes de Abastecimiento" impuestas en abril de 1940, constituyeron los principales instrumentos para restringir la actividad de las industrias de productos de consumo. En marzo de 1941 se anunció una política de concentración industrial, para liberar obreros necesarios para el esfuerzo defensivo y para disponer de espacio de aprovisionamiento la producción debía concentrarse en "establecimientos centrales" ( nucleus firms ) para cada rama de las industrias de productos de consumo. Esto las colocaba en condiciones de trabajar sin restricciones de tiempo. Se ha calculado que este esquema liberará de 500 á 750 mil obreros para finalidades de guerra.

Medidas parecidas han sido tomadas en Japón en ciertas industrias y especialmente en la fabricación de algodón y en las minas de carbón.

Las actividades industriales se ven afectadas por la guerra debido a la falta de sus elementos más esenciales. Los cambios que se producen en la provisión de mano de obra y de materia prima influyen todo el ritmo productivo de la economía del mundo entero. Analizaremos estos cambios asignando importancia especial



a los problemas que se refieren a las materias primas y a la mano de obra.

a. Control de materias primas

La implantación del gobierno de las industrias puede resultar necesaria por diferentes razones. 1) La directiva particular no puede garantizar una producción suficiente de bienes esenciales a la economía de guerra en muchos casos. 2) La directiva particular puede resultar incapaz para evitar conflictos de trabajo en las industrias esenciales. 3) La industria particular no puede obedecer a las instrucciones oficiales, como ser á las órdenes de prioridad. 4) La directiva particular puede llevar a una coordinación insuficiente de las diferentes unidades de la industria.

En ningún aspecto de la actividad económica de un país la guerra ha producido tantos cambios como en el que se refiere a la provisión de materias primas. Por tanto, es en este campo donde el gobierno ha tenido que intervenir más ampliamente para resolver los problemas de escasez que se crean. Alemania ha introducido un monopolio del comercio extranjero después de 1933. El cambio extranjero era otorgado a los importadores de acuerdo con prioridades, dándose preferencia a los importadores de materias "estratégicas" y a las industrias exportadoras que eran indispensables para obtener divisas extranjeras. Para evitar el aumento de los precios internos tuvieron que exigirse controles para ra-

cionar las materias primas y complementar los controles de comercio. Al comienzo tales controles fueron limitados a las exportaciones de materias primas especialmente. El segundo plan cuatrienal centralizó todos los controles. Al comenzar la guerra, el gobierno estaba en condiciones de determinar los artículos y las cantidades de ellos que debían producirse para toda la industria general.

Los cambios introducidos al comenzar la guerra se redujeron a la administración y a la severidad del racionamiento. El control de los abastecimientos disponibles fué acompañado por medidas para aumentar la producción interna.

Será interesante estudiar algunos aspectos de los problemas creados por la falta de materia prima al estallar la Guerra Mundial I.

1º El abastecimiento de materias primas  
durante la Guerra Mundial I.

La necesidad de materias primas crea problemas que Stefan Th. Possony fija así: "la demanda por materias primas significa, de todas maneras, un múltiple del consumo normal de tiempos de paz. Deben tenerse en cuenta varias posibilidades: a) las materias primas que existen en el país son suficientes; en este caso, será necesario ampliar en gran escala las instalaciones de producción, siempre que no se trate de un producto

que pueda ser exportado en gran escala en caso de guerra. b) Las materias primas que existen en el país no son suficientes, y c) las materias primas deben ser importadas por completo. Estas tres posibilidades crean grandes problemas a la economía de defensa. Para resolver las dificultades que se refieren a b) y c) se ofrecen las siguientes posibilidades técnicas: 1. Reemplazo de la materia prima que falta por un sustituto de más fácil obtención; 2. mejora del aprovechamiento técnico de la materia prima; 3. creación de depósitos".

Sin entrar a analizar detenidamente estos puntos, se estudiarán aquí algunos aspectos del problema del abastecimiento con materias primas en Gran Bretaña y en Alemania.

En Gran Bretaña el problema del abastecimiento de materias primas es, en gran parte, un problema de importación. Sólo se abastece a sí mismo en lo que se refiere a máquinas, productos químicos, carbón y nitratos y debe importar alimentos, hierro y acero, mineral de hierro, petróleo, estaño, azufre, algodón, aluminio, cinc, caucho, níquel, cromo, tungsteno, lana, potasa, fosfatos, antimonio, mercurio y mica. Su posición insular lo ha inducido a crearse una gran flota mercante que a fines de 1913 llegaba a un total de 18,7 millones de toneladas brutas, de las cuales 17 millones estaban destinadas al comercio de ultramar. En 1916 sólo 7,5 millones de toneladas quedaron a disposición del comercio. Esta reducción del tonelaje disponible para im-

portaciones, se refleja en las siguientes cifras:

Importaciones a Gran Bretaña

( en millones de toneladas )

	<u>1913</u>	<u>1916</u>	<u>1917</u>	<u>1918</u>
Trigo y harina	5,90	5,50	5,30	4,10
Carnes	1,15	1,15	1,00	1,20
Azúcar	1,95	1,55	1,40	1,35
Mineral de hierro	7,45	6,95	6,20	6,60
Otros minerales	1,80	2,20	1,65	1,65
Petróleo	1,80	3,70	4,10	5,20
Otras importaciones	34,90	24,95	18,35	14,90
Total de importaciones	55,00	46,00	38,00	35,00

Se ve que con la excepción de alimentos y de artículos indispensables para la conducción de la guerra, todas estas importaciones no fueron mantenidas en el nivel de pre-guerra. A su vez los productos especificados bajo la columna de otras importaciones, fueron reducidos en más de la mitad. Entre estos productos se encuentra el algodón, el que después de haber aumentado de 21,7 millones de quintales ( de cien libras ) en 1913 á 26,5 millones en 1915, disminuyó a 14,9 millones en 1918. Así mismo, debe mencionarse la importación de lana, que después de aumentar de 8,1 millones de quintales en 1913 a 9,3 millones en 1915, disminuyó a 4,2 millones en 1918.

En lo que se refiere a materias alimenticias, el efecto de la reducción de las importaciones dependió

de la cantidad de la producción al interior del país. En el caso de Gran Bretaña, la producción interna fué mantenida y en algunos casos aumentada. Aumentó la producción de trigo, (1,57 millones de toneladas en 1913 a 2,58 en 1918 ), la de avena (2,93 a 4,41 ) la de papas ( 7,60 á 9,23 ) y sólo disminuyó la de cebada ( 1,58 á 1,48 ).

A pesar de este resultado, en general favorable, existió un peligro agudo de escasez, ya que la demanda por alimentos básicos aumentaba continuamente debido, en parte, a las necesidades de las fuerzas combatientes y en parte a la escasez de alimentos de reemplazo. En 1917, cuando la campaña submarina llegó a su apogeo, las provisiones de trigo bajaron a niveles alarmantes. En algunos casos el problema del abastecimiento estaba determinado en gran parte por la dificultad de llegar a las fuentes habituales y en parte debido a la escasez de bodegas y a la naturaleza peligrosa del viaje. Esto trajo como resultado que se cambiara el lugar de la procedencia de diferentes productos. La manteca ya no se podía obtener de Rusia y de Dinamarca y en cambio se la importaba del Imperio Británico. En forma parecida ya no se importaba azúcar de Holanda, Java y de los Estados Unidos y en su reemplazo se aumentó la importación de Cuba, sin llegar a cubrir el descenso producido por la ausencia de las otras fuentes.

En conclusión, debe decirse que el problema de abastecer a las Islas Británicas con materias primas

no hubiera presentado dificultades a no ser por la guerra marítima enemiga. La guerra submarina sin restricción puso en grave peligro a Gran Bretaña. Se evitó, sin embargo, la derrota final por la magnitud de la marina mercante contra la cual estaba dirigido el ataque, y por el poder de la marina de guerra para combatir la amenaza submarina.

En el caso de Alemania la situación era diferente. El punto de partida de un análisis de la economía de las materias primas alemanas debe ser la situación en que se encontraba la industria alemana con respecto a las materias primas al estallar la guerra. La capacidad productiva alemana de hierro y de acero era mayor que la de Inglaterra, Francia, Rusia e Italia tomadas en conjunto. Era especialmente importante el desarrollo cualitativo de su técnica química y de su construcción de máquinas. Una gran variedad de la producción y grandes concentraciones locales constituían otras características. Muy importante para la conducción de la guerra era que las industrias básicas estuvieran situadas en regiones industriales que lindaban al este y al oeste con Rusia y Francia respectivamente. Estaban, por lo tanto, favorablemente situados para abastecer a las tropas que durante toda la duración de la guerra se encontraron fuera de los límites de Alemania. Sólo en pocas ocasiones se vieron amenazados estos territorios por ataques aéreos.

El lado más débil de la industria alemana descansa, desde el punto de vista de la economía de guerra,

en su gran dependencia respecto de materias primas. La cantidad aproximada de las materias que escasearon durante la Guerra Mundial I en Alemania llegó a 300, sin contar las alimenticias. La medida de las necesidades es de difícil determinación. Como necesidad normal de la economía de paz se suele considerar la producción de materias primas en el mercado interno a la que se suma la importación, debiendo considerarse que una parte de estas mercaderías sólo están en el país en carácter de tránsito. Otra parte se destina a la confección de materias de exportación. Lo que resta, que es lo principal, es destinado a satisfacer las necesidades del interior. La dependencia de materias primas estaba determinada en parte cuantitativa y en parte cualitativamente. Faltaron en Alemania una gran cantidad de productos, que si bien no eran de importancia por su cantidad, eran indispensables como adicionales en los procesos metalúrgicos y químicos. Algunos de importancia militar solamente se podían conseguir en el interior, sacrificando la alimentación de la población. Entre éstos el caso de la posibilidad existente de aumentar la producción de lana a costa de la producción de alimentos, o el uso de grasas y de azúcar, La situación alemana podrá ilustrarse con algunos ejemplos:

Para las industrias químicas de importancia militar se necesitaban, en primer término, combinaciones de nitrógeno y de azufre. Para ambas existía en el interior una posibilidad de producción muy reducida. Tampon-

co se podían obtener de los artículos de uso, tal como sucedía con los metales. Por tanto, debía procederse inmediatamente a la obtención de estas materias primas por nuevos métodos científicos, sino quería perderse la guerra por falta de pólvora. La solución fué dada por la producción sintética del nitrógeno, descubierta por Haber. Completamente favorable fué la situación en lo que se refiere a hierro, acero y metales en general, de los que en ningún momento existió mayor escasez. Los metales que escasearon fueron aquéllos accesorios para la mezcla con el hierro, tales como el níquel y el manganeso.

En Alemania no existió una producción propia de aluminio. La obtención de las bauxitas alemanas no se llevaba a cabo. Las existencias en los hogares eran reducidas y por lo tanto, no se podía contar con ellas. Estas dificultades dieron como resultado la creación de una industria propia del aluminio. Muy grande fué también la escasez de cobre. La importación anual en tiempo de paz era de 175-225 mil toneladas y la producción propia de 30 á 45 mil toneladas. Como el cobre es una materia prima de guerra indispensable, muy pronto se hubiera producido una escasez muy peligrosa. Sin embargo, se salvó la situación debido a la existencia en cantidades enormes de cobre, en todas las instalaciones industriales y en los hogares alemanes. La situación de la industria de la goma era más bien debido a que Alemania estaba muy especializada en ella y que, al decla-



rarse la guerra, tenía una existencia de unas 5.000 toneladas de caucho. Una escasez realmente pronunciada se produjo recién a fines de la guerra. En cuanto a las materias primas textiles, se debe hacer destacar que Alemania importaba el 95 % de sus necesidades del extranjero. La dependencia del extranjero era completa en cuanto al algodón y al yute y casi absoluta con respecto a la seda natural y al cáñamo. De la lana y del lino eran importados alrededor del 90 %.

Estos ejemplos muestran cómo variaba la situación de Alemania respecto de cada materia.

Al declararse la guerra, se encontraban provisiones considerables de todas las materias primas necesarias para la industria de tiempos de paz. También existían grandes depósitos de materias manufacturadas, en manos de la industria, del comercio y de los hogares. A pesar de las provisiones existentes, un análisis más detallado hacer ver que el estado general era relativamente desfavorable. Con excepción de la goma y del salitre se puede decir que las provisiones de materias primas en Alemania al estallar la guerra fueron relativamente reducidas. Los años 1912-14 habían sido años de crisis de modo que se habían reducido las provisiones y además recién comenzaba el otoño, es decir, la época en la que se producen las mayores importaciones de materias primas.

El desarrollo del comercio exterior alemán durante los años de guerra se desprende de las siguien-

tes cifras:

	Importaciones	Exportaciones
	( en millones de marcos )	
1913	11.600	10.900
1915	7.100	3.100
1916	8.400	3.800
1917	8.100	3.400
1918	5.900	3.000

El efecto del bloqueo aliado sobre la situación alimenticia en Alemania fué especialmente agudo después de dos años de guerra. Hasta entonces el trigo importado de Rumania permitió un abastecimiento llevadero. Cuando, sin embargo, este país se unió a los aliados en agosto de 1916, se suspendieron las entregas a Alemania. A los cinco meses fué rota la resistencia rumaniana y con ella la grave escasez alimenticia que se había desarrollado en Alemania. Al mismo tiempo, se esperó obtener un gran desahogo debido a la capitulación de Rusia. Fueron importadas de Ucrania 1.000.000 de toneladas de materias alimenticias y grandes cantidades de petróleo que sustituían a las entregas rumanas. La destrucción en gran escala de los pozos petrolíferos rumanos obligó a este reemplazo. Sin embargo, las ganancias de la conquista no llegaron a satisfacer la expectativa y la escasez solamente fué atenuada. En 1918 la ración de cereales sólo llegó al 64 % del consumo de pre-guerra, la ración de carne solamente al 18 % y la de grasa al 12 %.

El cuadro general de la industria alemana era el siguiente: la más amplia dependencia para la producción de toda clase de artículos en lo que se refiere a las instalaciones industriales y personal técnico especializado. La producción y el abastecimiento de carbón era suficiente. Por otro lado, una dependencia catastrófica respecto de la mayor parte de las materias primas, de lo que surgieron las medidas de economía de guerra que se han visto en los capítulos anteriores.

## 2º Problemas de abastecimiento en la Guerra Mundial II.

Las mayores deficiencias en Alemania se referían al mineral de hierro, cinc y cobre, aceites y grasas, fibras textiles y cuero. El gobierno fomentó la producción de substitutos y de productos de rendimiento inferior. Los "Hermann Göring Werke", por ejemplo, fueron creados para la extracción del hierro de minerales nacionales de poco rendimiento. Otras compañías fueron creadas para aumentar la producción de aceites, caucho, seda artificial, fibras sintéticas, etc.

Además de estimular la producción se adoptaron medidas para eliminar el desperdicio y utilizar materiales viejos. Se introdujo una campaña de "lucha contra el desperdicio" ( Kampf dem Verderb ) haciéndose obligatoria la recolección de metales y de hierro viejo, trapos, goma, etc., tanto dentro de las industrias mismas como de los hogares. Este programa se hizo exten-

sivo a todas las actividades donde la promesa de ganancia excedía el costo de recolección.

Durante los años 1938 y 1939 Alemania acumuló grandes stocks de materiales esenciales, tales como caucho, petróleo y ciertos metales.

Después de comenzar la guerra se hicieron disponibles nuevas fuentes de materias primas a medida que la campaña militar iba anexando nuevos países.

Los métodos usados para incorporar las áreas ocupadas a la economía del Reich tuvieron dos etapas.

En primer lugar se trató de absorber todo lo posible para la economía alemana. Se pasaron al territorio alemán las materias primas existentes, las armas y municiones, neumáticos, etc. Para ello se usaron métodos que variaban entre el pago completo de estas materias hasta la confiscación directa. En segundo lugar esta política tendió a integrar los recursos productivos de los territorios que habían sido incorporados formalmente al Reich ( Austria, los Sudetes, Polonia Occidental, Danzig, Alsacia y Lorena, Luxemburgo, Eupen y Malmédy ). El sistema de control alemán se aplicó con ciertas modificaciones. En el protectorado de Bohemia y Moravia y en menos grado en Holanda, Bélgica y la Francia ocupada, se organizaron controles directos alemanes, manteniendo al mismo tiempo la apariencia de una economía nacional independiente.

Al mismo tiempo que se redujo o prohibió el

uso de materias escasas para el consumo civil, Alemania hizo grandes pedidos tanto para productos de consumo como para armamentos en los territorios ocupados. Para hacer frente a estos pedidos se usaron primero las provisiones de materias primas locales no transferidas a Alemania. Una vez que estas materias han sido elaboradas Alemania mandó lo necesario si la producción interna resultaba inadecuada. Al mismo tiempo, se tomaron medidas para aumentar la producción de materiales - carbón, hierro, etc. - de importancia para la economía alemana y para recolectar desperdicios. La forma en que se efectuó el comercio entre Alemania y los territorios ocupados, se verá en el capítulo IX.

Francia controló la exportación y la importación de materias primas desde el comienzo de esta guerra. Se dió preferencia a las importaciones para uso militar, para la exportación y para la industria civil, en el orden indicado. El control de cada recurso o categoría de productos fué conferido a un ministerio. La situación en general fué más liberal que en otros países beligerantes debido a la producción de materias primas de origen interno, a una situación relativamente favorable del comercio externo y a la extensión limitada de la expansión industrial. Esta situación cambió radicalmente después de la invasión.

En el Reino Unido habían sido tomadas medidas para la acumulación de stocks de reserva de materias primas en 1938 por la ley de reserva de artículos indis-

pensables ( Essential Commodities Reserve Act ). Se hicieron compras, no muy importantes, de alimentos, algodón, petróleo, aluminio, níquel y fertilizantes. La primera ley de poderes de primera emergencia ( defensa ) dió amplios poderes de control al comenzar la guerra, sin ser aplicada sin embargo con mucha eficacia. Fué substituída por un sistema más centralizado en mayo de 1940 de acuerdo con la segunda ley de poderes de primera emergencia ( defensa ) ( Second Emergency Powers ( defence ) Act ). Los primeros controles se refirieron a materiales importados. Se introdujo un sistema de permiso dependiente del Ministerio de Abastecimiento que a su vez organizó las prioridades. Más adelante, en 1939, el sistema fué dirigido por medios de contralores quienes trataron con el comercio varias categorías de productos y con el otorgamiento de prioridades a la industria. A comienzos de 1940 fueron controlados los artículos más importantes. Desde entonces los poderes del Ministerio de Abastecimientos fueron creciendo, la competencia de las Cámaras de Control se fueron extendiendo y poco a poco quedaron controlados otros materiales hasta que prácticamente todos los bienes quedaron bajo control. Se hizo el esquema para un plan general de prioridades, con el orden siguiente: industrias indispensables para la guerra, industrias de exportación, industrias que proveen el consumo interno. Se adoptaron medidas para recoger desper-

dicios, especialmente hierros viejos y metales no-ferruginosos. En combinación con el plan para la concentración de industrias indicado más arriba, el sistema se ha centralizado aún más y los controles de administración se hicieron menos elásticos.

Las medidas para estimular la producción interna de materias primas han sido indirectas. Prevalence un sistema de producción que recibe la ayuda del gobierno, para ciertos metales, pero en general el control fué dado a varias asociaciones de comercio. El control más rígido fué recién introducido últimamente para aumentar la producción de materias de vital importancia. El Reino Unido ha realizado acuerdos importantes con países productores de materias primas de primera necesidad, como ser, lana de Australia, Nueva Zelandia y Sud Africa, cobre de Rhodesia y del Congo Belga, yute de la India, etc.

En los dominios británicos, y especialmente en el Canadá y en Australia el esfuerzo de guerra ha obligado a imponer controles de materias primas que, sin embargo, son menos estrictos que en Gran Bretaña. Canadá es un país exportador de materias primas y de alimentos, a pesar de tener una industria altamente desarrollada. Su problema es doble: primero, abastecer las exportaciones de materias primas necesarias para el Reino Unido y segundo, hacer frente a las necesidades de su industria de guerra. En lo que se refiere a esto último tropieza con las dificultades

habituales existentes para la obtención de materias primas del exterior. Se introdujo así un control interno respecto del uso de las materias primas centralizado bajo el Departamento de Municiones y Abastecimientos por intermedio de la Cámara de Control de las Industrias de Guerra. Contralores especiales supervisaron la distribución y uso de materias primas vitales.

En Estados Unidos se tomaron medidas durante el primer año de guerra que no significaron un control directo de las materias primas pero que trataron de asegurar los abastecimientos, por medio de una ley para "facilitar el robustecimiento de la defensa nacional" ( Expedite the Strengthening of the National Defense ). El 2 de julio de 1940 se supeditó la exportación y la importación de materias esenciales a un procedimiento de permisos especiales. La lista de estas materias esenciales ha sido aumentada gradualmente. Por ley de 25 de junio de 1940 se confirieron poderes a la Corporación de Reconstrucción Financiera ( Reconstruction Finance Corporation ) para organizar compañías de reservas de productos con objeto de adquirir y almacenar materiales estratégicos. Se han tomado medidas para alentar la producción de materias primas en el interior y en la América Latina. Debido a la expansión y aceleración del programa de defensa, se produjeron dificultades de abastecimiento en algunas materias. Debido a es-



to, el 7 de enero de 1941, se comenzaron a racionar las materias primas y al mismo tiempo se impusieron prioridades.

### 3º Situación de las principales materias primas durante la actual contienda.

Analizaremos ahora la producción de las materias primas y alimenticias, comparando las cantidades de tiempos de guerra con la de tiempos de paz. Veremos primero las materias alimenticias, luego las fibras textiles y finalmente las materias primas básicas, es decir, los combustibles, el caucho y algunos metales.

#### I. Materias alimenticias.

El aumento en la producción desde 1929 ha sido especialmente grande en Australia, Africa y Rusia y bastante rápido también en América Latina y Asia. En Europa este aumento fué más moderado, y la producción de América del Norte solamente había aumentado en porcentaje reducido. Sin embargo, la disminución del ritmo industrial del año 1938, especialmente marcado en Norte América, no causó gran reducción en la producción mundial. La producción de alimentos no se vió afectada, sino que subió respecto a su nivel anterior. La producción de materias primas industriales, sin embargo, siguió más de cerca

el curso de la actividad industrial.

Tomando como base el último año de doce meses de ante-guerra, es decir, 1938 = 100, se tiene que para 1936 el índice era 94, para 1937 subió a 99 y para 1939 alcanzó a 101. Para 1940 se calculó que la producción disminuyó en algunos puntos.

De acuerdo con las cifras estimativas disponibles, la producción de materias primas de origen agrícola fué mayor en todos los continentes, con excepción de Europa y Oceanía, en el año 1940 comparado con 1939. Estas tendencias generales se analizarán con más detenimiento en lo que se refiere (1) a cereales, (2) a la carne y (3) a la leche.

(1) La alimentación vegetal puede substituir en gran parte a la alimentación animal, siempre que se disponga de ella. Las cifras que se refieren al trigo, el cereal más importante de Europa, están dadas en la tabla N° 1. <sup>(1)</sup> para todo el mundo. Las cosechas de trigo alcanzaron cifras máximas en 1938, y fueron también muy elevadas en 1939. En Europa, la cosecha total de ese cereal registró un descenso del 19 % respecto al año 1938. Excluyendo la cosecha del año 1940, el descenso en la producción significó casi un 25 % de acuerdo con los cálculos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos de Norte América. El término medio para 1933-37 ( 43,03 mi-

---

(1) Las tablas que se mencionan aquí aparecen en forma correlativa al final de este punto.

llones de toneladas ) estaba más cerca de lo normal que las cosechas excepcionales de 1938 y 1939 con 50,3 y 46,7 millones de toneladas, respectivamente. En el territorio que corresponde a Alemania, Austria, Checoslovaquia y a la parte de Polonia ocupada por Alemania, el descenso fué del 18 %. Fué mayor en Finlandia, Suecia y Suiza ( - 20 % ) y mucho mayor tanto en España ( - 29 % ), donde la cosecha de trigo ha permanecido por debajo de la normal desde 1936, y en los siguientes países ocupados: Francia, Grecia, Yugoslavia, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo que demuestran una disminución del 30 %. En Hungría, Bulgaria y Rumania, el descenso fué bastante menor ( - 13 % ) en tanto que la cosecha en Italia en 1940 ha sido más o menos igual al término medio de 1933-37 ( 7,2 millones de toneladas ).

Las cosechas de otros cereales no fueron en el año 1940 más favorables para Europa que la de trigo y a pesar de que la remolacha azucarera y la producción de papas fué casi normal en la mayoría de los países, solamente significó una compensación parcial de la escasez de cereales. Las cantidades de alimentos que pudo haber obtenido Alemania de Rusia antes de atacarla, son desconocidas. Además, no se deben considerar como importantes las cantidades de alimentos importadas de países fuera del Continente Europeo. El único país que durante los años

1940 y 1941 importó cantidades considerables de cereales fué España. En 1941, España importó - 855.161 toneladas de cereales, de ellas 468.184 de trigo y 359.471 de maíz. La importación de estos cereales a España fué realizada en 155 expediciones, de las cuales 140 procedieron de la República Argentina. El 85 % del consumo total de trigo tenía la misma procedencia.

(2) y (3). Entre los alimentos figuran como los más importantes la carne y la leche. Esto se debe a su alto valor nutritivo y se refleja en las cifras de consumo. Conviene examinar estos dos productos en conjunto ya que están estrechamente vinculados. En Europa y en América, el mayor consumo de leche corresponde a la leche vacuna y el mayor consumo de carne es de la misma procedencia. Por tanto, aumentará la producción de estos alimentos si aumentan los forrajes y en caso de gran escasez, cuando se debe faenar en cantidades excesivas, se producirá también una escasez más pronunciada aún de leche. Antes de la guerra, la leche y la carne llegaban al 58 % del valor total de los productos agrupados por el índice mundial de la producción de alimentos. Esta cifra era del 64 % para la Europa Continental. Esto significa decir que en Europa se depende para la alimentación de la población de estos dos alimentos más que de cualquier otro. En consecuencia, importa analizar la capacidad productiva del

continente europeo respecto de estos dos artículos.

Mientras que la producción de carne en todos los continentes fué mayor y la producción de leche de ningún continente menor en 1939 que en 1938, al hemisferio occidental corresponde en su mayor parte el aumento de la producción mundial de carne y de leche. En América Latina la producción de carne aumentó en un 4 % en 1939. En 1940 esta producción bajó nuevamente pero se compensaron las exportaciones de la Argentina y del Uruguay con una expansión que se produjo en la producción de carne envasada brasileña. La producción de carne en Europa ha aumentado, mientras que la de leche ha disminuído en el año 1940. Esto se debe a una serie de factores anormales que pueden resumirse de la siguiente manera: antes de la guerra hubo una exportación del continente al Reino Unido, tanto de artículos de granja como de cerdo, pues debido a una escasez de forraje fué necesario realizar faenamientos de emergencia en gran escala.

## II. Fibras textiles.

Todas las grandes potencias europeas, con excepción de Rusia Soviética, dependen de proveedores extranjeros para el algodón y la lana. Esta dependencia es muy acentuada en el caso del algodón, cuyos proveedores más importantes son: Estados Uni-

dos, Indias Británicas, Egipto y Brasil. Con respecto a la lana la situación es, en cierto modo, diferente. Gran Bretaña e Italia cubren la cuarta parte de sus necesidades. Pero los proveedores más importantes no son los europeos. Son Australia, Argentina, Nueva Zelanda, La Unión Sudafricana y Estados Unidos. El grado de dependencia del continente europeo tendió a disminuir de año en año debido a la expansión rápida de su producción de fibras sintéticas. En la tabla N° 2 se señala la distribución y movimiento de la producción de materias primas textiles por grupos de continentes. Veamos ahora algunos datos referentes a (1) algodón, (2) cáñamo y lino, (3) seda y (4) lana.

(1). La producción de algodón permanece desde hace tiempo estacionaria, oscilando entre 5 y 6 millones de toneladas, que equivalen a más de la mitad de la producción de fibras textiles. Son principales países productores: Estados Unidos con 2,5 millones de toneladas; India, 1; China de 0,6 á 1,7; Unión Soviética, 0,8; Egipto, 0,4; Brasil, 0,5; etc. El resto de la producción se reparte entre Méjico, Perú, Argentina, Corea, Turquía, etc. En la participación de los países del comercio internacional, corresponde el primer puesto a Estados Unidos, que exporta de 15 á 20 millones de quintales métricos y le sigue India, 4 á 5; Egipto, 3 á 4; Brasil, 1 1/2, etc. que envían sus productos hacia los principales países industriales.

(2). La producción mundial de cáñamo, aunque no se conocen estadísticas exactas de China e India, puede calcularse en 600.000 toneladas. A la cabeza aparece la Unión Soviética, con 150.000 toneladas. Descartadas China e India, le sigue en orden de importancia Italia, que produce 100.000 toneladas; Yugoslavia, 50.000; Rumania, 30.000; el antiguo territorio de Colonia y Hungría, 12.000 cada una; el antiguo territorio de Checoslovaquia, 5.000; Francia, Bulgaria y España, 4.000; Alemania, 7.000. En Asia, Corea produce unos 180.000; Japón, 8.000 y Siria, 4.000.

A una producción de 700-800.000 toneladas de lino ( para usos textiles ), la Unión Soviética contribuye con 550.000; siguiéndole ex-Colonia con 35.000; Lituania, 30.000; Alemania, 30.000; Letonia y Francia, 25.000. etc.

En la producción de cáñamo un quinto entra en el comercio mundial y de la de lino una cuarta parte. El escaso volumen de las cifras se explica por el hecho de que la Unión Soviética, Polonia y Alemania consumen casi toda su producción. La mayor exportación la hace Italia con 50.000 toneladas. Le siguen la India con 20.000 y Yugoslavia con 10.000. Para el lino, la principal exportadora es la Unión Soviética, la cual ha reforzado su condición en el mercado mundial, debido a una política de precios bajos de venta, con la consiguiente pérdida para los otros exportadores.

(3). Las apreciaciones sobre la producción

mundial de seda son bastante dispares debido a la falta de estadísticas sobre la producción en China. La producción mundial se calcula en 57.000 toneladas. En primer término aparece Japón, con 45.000 toneladas, seguido de China, con 3.700 toneladas y Unión Soviética con 1.700 toneladas. La producción total europea es de 4.400 toneladas, de las cuales 3,500 son producidas por Italia.

Estados Unidos absorben el 70 % de la producción y el resto se dirige principalmente hacia Europa.

(4). La producción mundial de lana es de un millón y medio de toneladas. El creciente aumento de la producción se debe a los países del hemisferio sur, ya que la producción europea permanece casi estacionaria desde hace tiempo. Desde mediados del siglo pasado la producción de los Estados del Plata, se ha duplicado, de 100.000 toneladas métricas a 200.000; la de Africa austral se ha triplicado, de 21.500 a 86.000 y la de Australia y Nueva Zelanda se ha cuadruplicado, de 95.000 a 490.000. Estos son los grandes exportadores de lana cuyos envíos disminuyen a medida que progresan las industrias indígenas. La producción rusa, ( 137.000 toneladas ) es absorbida totalmente por el mercado nacional. Igualmente la mediterránea (150.000 toneladas ) que alimenta los centros industriales de Barcelona y de Milán principalmente. Inglaterra en tiempo normal era el principal comprador con 350.000 toneladas, parte de las cuales eran reexportadas.



Lo mismo ocurre con las 75.000 toneladas métricas que normalmente llegan a los puertos de la desembocadura del Rin, la mayor parte de las cuales se dirige hacia otros países. Estados Unidos, a pesar de su gran producción, tienen que traer del exterior, debido al gran desarrollo de sus industrias textiles, cerca de 150.000 toneladas métricas.

### III. Algunas materias primas básicas.

Las materias primas capaces de ser transformadas por la industria moderna, tienen una distribución bastante irregular en el mundo, observándose que mientras ciertas naciones, por una serie de motivos políticos y financieros pueden contar siempre con un aprovisionamiento seguro para sus industrias, otras han tenido que depender fatalmente de esas naciones para contar con los elementos necesarios para las propias. Esta situación es muy marcada en el caso de las siguientes materias: (1) combustibles, (2) caucho, (3) metales.

(1). Los combustibles que monopolizan hoy la atención por su importancia son el petróleo y el carbón. Si se exceptúa los Estados Unidos y la Unión Soviética, los mayores productores de petróleo no son, ni mucho menos, los mayores consumidores. De una producción mundial total de 294.000.000 de toneladas ( 1940 ), los Estados Unidos producen 182.000.000 de toneladas de las cuales consumen más del 90 %. La

Unión Soviética produce 30.000.000 de las que consume el 80 %. Venezuela produce 27.000.000.000 de toneladas de las que exporta el 95 %. Rumania produce 5,7 millones de toneladas, exportando casi el 90 %. Irán ( 10,4 ), Méjico ( 9,5 ), las Indias Holandeass ( 7,9 ), el Irak ( 3,4 ) y Colombia (3,3), exportan casi la totalidad de lo producido. Las cifras de consumo no se conocen para el tiempo de guerra. En tiempos de paz el consumo de las principales potencias ha sido el siguiente: Gran Bretaña ( 9,5 millones de toneladas ), Canadá ( 4,5 ), Alemania ( 4 ), Francia ( 4 ), Japón ( 3,5 ), Italia ( 2,5 ), ( Véase tabla N° 3 ).

Las grandes reservas carboníferas del mundo se encuentran en Estados Unidos, Canadá, Chile, Rusia Asiática, China, Inglaterra, Alemania, ex-Polonia y Australia. Esta distribución de las reservas hace preveer un cambio gradual de la primacía carbonífera desde Europa hacia América y Asia. En la producción ocupan el primer lugar Estados Unidos con un 25 % de la mundial; Alemania e Inglaterra con un 20 á 22 % y Unión Soviética con un 8 %, etc.

Los mayores consumidores son los Estados Unidos que alcanzan las 400.000.000 de toneladas. Le siguen Inglaterra y Alemania con 150; la Unión Soviética con 100; Francia, 75; Bélgica, 20; ex-Polonia y ex-Checoslovaquia casi 20; Italia, 5; Holanda, 10; etc.

(2). La importancia del caucho no puede medirse cuantitativamente por el volumen de su consumo mundial. Se puede calcular que hay en la actualidad 3.500.000 de hectáreas de plantación de "hevea", siendo la producción mundial para el año 1940 de casi un millón y medio de toneladas. Es importante señalar que prácticamente toda la producción de caucho se encuentra en territorio de los aliados. La situación, sin embargo, ha cambiado desde que el Japón ha comenzado a controlar grandes áreas del Océano Pacífico. Para apreciar la importancia de la producción cauchera véase la tabla N° 4.

(3). De las 70.000 millones de toneladas de hierro en que se calculan las reservas mundiales, los Estados Unidos poseen 20.000; el Brasil, 6.000; la Unión Soviética, 5.000 y Francia, 4.500. La mayor parte de la producción se consume en los mismos países productores, habiendo otros, sin embargo, con producción minera superior a su industria siderúrgica, que exportan cantidades considerables, como son Francia, Suecia, España, Africa Septentrional, Terranova, etc., siendo los principales clientes Inglaterra, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, etc. Las regiones de la gran siderurgia están emplazadas alrededor de la región de los lagos norteamericana, la cuenca renanowesfaliana, Inglaterra y algunos puntos de los Urales. Los últimos datos obtenibles sobre la producción de los principales países son los siguientes: Estados Unidos ( 1940 ),

43.000 millones de hierro y 60.000 de acero; Alemania ( 1938 ), 18,000 de hierro y 23.000 de acero; Unión Soviética ( 1940 ), 14.000 de hierro y 19.000 de acero; Gran Bretaña ( 1938 ), 7.000 de hierro y 10.000 de acero; Francia ( 1938 ), 6.000 de hierro y 6.000 de acero. Las exportaciones mundiales de productos siderúrgicos alcanzan normalmente la cifra de 25 millones de toneladas y proceden generalmente de Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

De las reservas mundiales de cobre valoradas en 106.000.000 de toneladas, 37 corresponden a la América Latina, 27 a los Estados Unidos y Canadá; 29 al África y 11 a Rusia. El resto se reparte entre Europa y Australia. Estados Unidos ( 1940 ) produce 800.000 toneladas; Chile, 350.000; Canadá ( 1939 ) 270.000; África, ( Rhodesia y Congo Belga ) ( 1938 ), 370.000; Europa ( 1939 ), 160.000 y Asia ( 1938 ) 130.000. A grandes rasgos puede decirse que las corrientes comerciales de este metal se dirigen de los Estados Unidos, Chile y África hacia Europa y Extremo Oriente, con pequeñas producciones dentro de sus respectivos territorios. Inglaterra consume al año más de 300.000 toneladas, Alemania más de 200.000; Francia, unas 120.000; Japón más de 100.000 e Italia 80.000.

La producción anual de oro, 1.000.000 de kilogramos, representa el 3 % de la masa total existente. A la cabeza de la producción se encuentra la Unión Sudafricana ( 1940 ), con 430.000 kilogramos; le sigue Ru-

sia ( 1937 ), con unos 160.000 kilogramos; Canadá y Estados Unidos ( 1940 ), con 165 y 150.000 kilogramos respectivamente. Constantes progresos hace la producción australiana que alcanza a 50.000 kilogramos, y la mejicana que llega a 27.000. También han aumentado considerablemente las producciones de las Islas Filipinas ( 1940 ) 34.000 kilogramos; del Japón ( 1939 ), 26.000 kilogramos; de Corea ( 1939 ), 33.000 kilogramos; de Colombia ( 1940 ), 19.000 kilogramos y del Congo Belga ( 1940 ) 19.000 kilogramos. La producción europea es de poca consideración. En el año 1939 su producción total fué de 18.000 kilogramos de los que correspondieron 6.700 a Suecia y 4.600 a Rumania.

Tabla N.º 1.- Cosecha Mundial de Trigo  
en toneladas término medio ( en millones )

	1933-37	1938	1939	1940
América del Norte y Central	24,5	35,5	35,0	37,6
América del Sud	7,6	10,9	4,8	9,0
Asia	16,0	18,5	18,6	19,9
Africa	3,6	3,8	4,6	3,9
Oceania	4,5	4,4	6,0	2,5
Europa	43,0	49,6	46,4	38,0

Tabla N° 2.- Distribución y movimiento de materias primas textiles por grupos de continentes.

	% de distribución.		Indices (1938 = 100)			
	1936-38	1936	1937	1938	1939	1940
Reino Unido e Irlanda.	2,5	105	108	100	114	100
Europa Continental.	12,8	82	97	100	110	113
Rusia	10,2	94	101	100	107	97
Asia	29,2	117	116	100	105	112
Africa	6,0	105	113	100	103	107
Oceanía	6,2	98	101	100	109	107
Estados Unidos	25,7	103	145	100	105	115
América Latina	7,4	94	100	100	105	103
Mundo	100,0	102	116	100	106	110

Tabla N° 3.- Producción mundial de petróleo en toneladas métricas ( en millones )

	1938	1939	1940
I. Estados Unidos y Canadá.	165,2	172,0	184,0
II. América Latina.	44,3	47,7	45,6
III. Irán.	10,3	10,4	10,4
Indias Holandesas	7,4	7,9	7,8
Irac, Arabia, Egipto, India, Burma, Borneo.	8,1	8,7	8,3
Japón y Formosa.	<u>0,4</u>	<u>0,4</u>	<u>0,4</u>
Total III	26,2	27,4	26,9
IV. Rusia	28,9	29,5	29,7
V. Rumania	6,6	6,2	5,9
Resto de Europa	1,4	1,7	1,9
Total V.	8,0	7,9	7,8
Total Mundial ...	272,6	284,5	294,0

Tabla N° 4.- Producción mundial de caucho.

Embarques en toneladas métricas (en miles )

	1938	1939	1940
Malasia Británica, N.Borneo y Sarawak	406	419	604
Ceylan, India y Burma	66	78	114
Indias Holandesas	<u>303</u>	<u>378</u>	<u>545</u>
Total . . .	775	875	1.263
Indochina Francesas	60	66	66
Tailandia	42	42	44
América Latina	19	19	--
Africa y Oceanía	14	18	40
Total mundial..	<u>910</u>	<u>1020</u>	<u>1413</u>

b. El factor humano.

1°- El hombre.

El factor humano ha sido siempre decisivo en las guerras, tanto que los primeros censos realizados en los siglos XVII y XVIII respondían únicamente a la necesidad de conocer la cantidad de hombres que en un momento dado estarían disponibles para guerrear. Hoy el factor humano es tan decisivo como lo ha sido en épocas anteriores. Sin embargo, el hombre no interesa ya sólo como elemento de combate, sino también como elemento de producción. Ahora bien, no siempre la población nacional constituye un factor decisivo. Deben contemplarse también las reservas humanas que existen en las colonias, si bien el valor de éstas es bien inferior al de las existencias en el territorio nacional. Por las acciones de guerra misma, puede

aumentar o disminuir considerablemente el potencial de guerra humano, tal como sucede cuando se invaden territorios o se toman prisioneros. Del total de la población, solamente el 25 % representa hombres que están en la mejor edad para trabajar y pelear. Si a este 25 % se le agrega otro 25 % de mujeres que pueden ser movilizadas en trabajos que sirven directamente para fines bélicos, tales como tareas en industrias, de enfermeras, etc. llegaremos a un 50 % de la población que no solamente no servirá para la guerra, sino que además deberá ser mantenido mientras ella dure, es decir, que significará durante este tiempo un pasivo para la nación.

En tiempos de guerra se origina una demanda del factor humano diferente a la que existe en tiempos de paz. Ante todo, se necesitan hombres para guerrear; pero además se requiere grandes cantidades de obreros especializados para un sinnúmero de trabajos que sólo se realizaban en forma muy restringida antes de comenzar la guerra. Habrá necesidad de construir caminos, ferrocarriles, camiones, aviones, tanques, etc. Solo una organización inteligente y rígida será capaz de distribuir el potencial humano de manera conveniente y evitar los embotellamientos, que de otra manera fatalmente ocurrirían.

En actividades tales como las de los servicios de gobierno y en las industrias de metales aumentarán los empleados, tanto masculinos como femeninos.



La disminución de trabajadores masculinos en el comercio, transportes, hoteles, etc. podrá ser equilibrada por el aumento de trabajadores femeninos, o sea que no podrá realizarse en la industria de la construcción.

### I. Movilización en la Guerra Mundial I.

El número de hombres movilizados durante la Guerra Mundial I, dá una idea de la magnitud de la exigencias militares de los diferentes países:

	Número de hombres movilizados.
Alemania	11.000.000
Imperio Británico	8.900.000
Francia	8.400.000
Rusia	12.000.000
Italia	5.600.000
Estados Unidos	4.400.000
Total de las potencias centrales	22.800.000
Total Aliados	<u>42.400.000</u>
Total General	65.000.000

Vale decir, que Alemania tenía alrededor del 18 % del total de su población bajo las armas, Francia el 21 %, el Imperio Británico ( blancos solamente ) el 16 % y Estados Unidos el 4 %. Si se considera que el número de hombres en edad militar y de trabajo es más o menos el 25 % de la población total, se deducirá que en Francia y en Alemania solamente la cuarta parte de este número quedó a disposición de la economía de guerra.

Se discute si conviene más un territorio den-

samente poblado o un territorio escasamente poblado para hacer la guerra. Esto depende de muchas consideraciones, esencialmente de la clase de guerra de que se trate. Un territorio con una población densa ofrece puntos muy vulnerables para el enemigo, pero tiene la ventaja de una movilización rápida, de concentración de industrias, etc. Los territorios escasamente poblados, como por ejemplo los de Rusia, ofrecen obstáculos enormes a la invasión enemiga, pero también para reunir las fuerzas atacantes.

Es también importante considerar la productividad del trabajador. Cuánto más rinde el trabajador por jornada, tanto mayor será su colaboración para aumentar el potencial de guerra. Existen grandes diferencias en la productividad industrial de nación a nación. Estas pueden ser originadas por la diferencia de especialización industrial y por la diferente disciplina de trabajo, por el estado de salud de los trabajadores y la cooperación de éstos, y por otros factores subjetivos. También pueden ser producidas por factores objetivos, tales como las diferencias en el equipo o en la duración de la jornada.

Veamos algunos obstáculos que existen cuando se trata de aumentar la producción industrial.

El primer obstáculo, desde luego, es la movilización militar del poder humano. Todos están de acuerdo en que se debe evitar una "super movilización", es decir, la movilización exagerada de hombres, debido

a una mala apreciación de las exigencias justas de la guerra. Se deberá determinar el justo grado de movilización y la relación entre soldados y trabajadores. El estado general de un país será factor decisivo al resolverse este problema, tomando como base las situaciones militares y económicas.

Se han realizado cálculos sobre la proporción ideal entre soldados y trabajadores. Están basados sobre la experiencia de la Guerra Mundial I. S.T. Possony ha llegado a la proporción de 1:13 en una guerra predominantemente defensiva, y de 1:17 á 1:20 en una guerra ofensiva. En 1918 el secretario del trabajo, Wilson, llegó a la conclusión de que eran necesarios de 6 á 10 obreros dentro del país para mantener a un soldado norteamericano en las trincheras. Técnicos aliados de la presente guerra han fijado la relación entre combatientes y civiles a 1:5 a 1:7 para los aliados y de 1:10 á 1:12 para Alemania. La diferencia existente en esta relación es, por lo tanto, variable y depende de muchos factores. Una vez determinada la proporción, deberán solucionarse otros problemas, tales como las industrias y las ocupaciones que deben proveer estos trabajadores y los grupos de trabajadores que deberán ser eximidos del servicio militar. Como ejemplo veremos los experimentos realizados en Gran Bretaña entre 1914 y 1918.

Al comenzar las hostilidades se produjo una supermovilización y una desocupación desproporcionada.

Los oficiales de reclutamiento enrolaban a todos aquellos que no se oponían a serlo. No se tenía en cuenta para nada la ocupación del enrolado, es decir, si servía a industrias vitales y debía, por lo tanto, considerársele como trabajador indispensable. En septiembre de 1914 se tomaron las primeras medidas prácticas para evitar la movilización de obreros indispensables. La empresa Vickers recomendó el uso de distintivos para impedir que los obreros ocupados en industrias de vital importancia fuesen reclutados. A principios de 1915 existieron dos sistemas. El Ministerio de Guerra limitaba los distintivos a obreros técnicos empleados por las fábricas reales y por productores de armamentos reconocidos. Estos distintivos eran numerados. El otro sistema lo empleó el Almirantazgo que entregaba los distintivos no numerados a los astilleros reales y a los contratistas que figuraban en la lista del Almirantazgo. Todos los hombres que trabajaban en estos establecimientos podían ser protegidos contra el reclutamiento. Bajo los dos sistemas la decisión final, es decir, la determinación de la indispensabilidad del obrero se ponía en manos del empleador.

En julio de 1915 se eliminó este doble sistema dando la prerrogativa de entregar distintivos al nuevo Ministerio de Municiones que siguió en gran parte los principios desarrollados por el de Guerra. Los viejos distintivos fueron retirados y reemplazados

por nuevos.

Tuvo que modificarse el criterio de indispensabilidad en dos directivas: se tomó en cuenta la edad y la aptitud física individual del trabajador. Se generalizó así la tendencia de restringir las excepciones al servicio militar a aquellos trabajadores especializados que habían pasado el límite de edad y que no llenaban el mínimo de aptitudes físicas y por otra parte se retiraron los distintivos a aquellos obreros empleados en ocupaciones protegidas que eran aptos para el servicio militar. La cantidad de éstos no fué, sin embargo, muy elevada. Desde el comienzo de la guerra hasta el Armisticio no fueron retirados más que 110.000 distintivos de los dos millones existentes.

## II. Huelgas.

Consideraremos ahora el problema de los derechos de los obreros, es decir, de todos aquellos derechos alcanzados en años de lucha sindical y que encuentran su forma concreta en leyes, decretos, cartas de trabajo, contratos colectivos, etc.

Los sindicatos de trabajadores especializados o calificados han evitado que los patronos "diluyan" las fuerzas del trabajo, es decir, que reemplacen a los trabajadores especializados por trabajadores no-especializados utilizando más de un cierto número de aprendices y alterando la proporción existente entre

trabajadores masculinos y femeninos. Por otro lado, el derecho obrero de elegir y de abandonar un trabajo, le ha sido reconocido. Estas y otras reglamentaciones pueden ser consideradas como un requisito de un estado democrático. Ahora bien, estos derechos indiscutidos en tiempos de paz, pues dan seguridad física y económica al trabajador, pueden obstaculizar las medidas necesarias y de excepción en tiempos de guerra. Si bien las agrupaciones gremiales reconocen la necesidad de esfuerzos extraordinarios en tiempos de guerra y consienten en que se limiten sus derechos, no les ha impedido esto continuar la lucha como lo demuestran las siguientes cifras:

Número de días de trabajo perdidos por huelgas en Inglaterra durante la guerra de 1914-18.

1913	9.804.000
1914	10.746.000
1915	2.953.000
1916	2.446.000
1917	5.647.000
1918	5.875.000
1919	34.969.000

En Alemania, el número de días perdidos por huelgas aumentó enormemente después de 1915, creciendo de 41.000 en ese año a 1.860.000 en 1917 y 5.218.000 en 1918. Un aumento análogo tuvo Francia.

Las principales causas del descontento del trabajador son: el aumento del costo de la vida, debido a la guerra y a la falta de control del gobierno; el

umento de las horas de trabajo, la distribución del trabajo y la falta de homogeneidad en el sistema de los distintivos. En Inglaterra hubo gran descontento debido al certificado de despido introducido por Ley de Municiones de Guerra, según el cual el trabajador que quería dejar su trabajo para dedicarse a otro debía obtener el consentimiento del "tribunal de municiones". Este sistema fué aprovechado en muchos casos por el patrono para obligar a sus obreros a trabajos extraordinarios, sin que éstos pudieran oponerse. La oposición enérgica a este sistema obligó a derogarlo en el año 1917.

### III. La "dilución" del trabajo.

Se entiende por "dilución del trabajo", la substitución de una proporción de mujeres u hombres especializados por hombres no-especializados.

En Gran Bretaña, el gobierno tomó medidas activas para alentar el proceso de "dilución" del trabajo. La Ley de Municiones de Guerra de julio de 1915, estipuló que en las fábricas de municiones "debía suspenderse toda regla o costumbre que no tuviera fuerza de ley y que tendiera a restringir la producción o la ocupación". Esta ley derogó para los "establecimientos controlados", todos los convenios colectivos que obligaban a ocupar solamente obreros especializados para ciertos trabajos, y que estipulaba

que debía mantenerse una cierta proporción entre hombres y mujeres, especializados y no-especializados o que prohibían el trabajo de obreros no-sindicados o fijaban un número máximo de horas de trabajo.

La oposición a la "dilución" no vino solamente del lado obrero, sino también patronal, pues temían una reducción de la productividad al substituirse los obreros especializados por obreros no-especializados o semi-especializados. El gobierno se vió obligado a nombrar un cuerpo de "funcionarios de dilución". Estos funcionarios tenían la obligación de visitar los talleres ocupados en la producción de municiones para cerciorarse de que se empleaba el máximo de los obreros especializados y que en los trabajos apropiados para los trabajadores semi-especializados o no-especializados, se usaba la mejor proporción de hombres y mujeres sin especialización.

La política de dilución aumentó el porcentaje de mujeres empleadas en la siguiente proporción; de julio de 1914 a julio de 1918 el porcentaje aumentó del 9,4 % á 24,6 % en las industrias metalúrgicas, del 20,1 % al 39 % en las industrias químicas y del 2,6 % al 46,7 % en las fábricas del Estado.

Este mismo problema apareció en todos los países beligerantes, sin que se pueda dar mayores datos al respecto, ya que faltan las investigaciones estadísticas necesarias.



Si bien fué necesaria la dilución por las razones que se han visto, sus efectos sobre las cifras de producción fueron negativos. Las razones son claras. La transferencia de trabajadores de una industria a otra es dificultosa. Frecuentemente las distancias a recorrer de un lugar a otro eran grandes y los nuevos trabajos requerían largo tiempo de entrenamiento. Fueron necesarias viviendas nuevas. Como era difícil coordinar todos los requisitos adecuadamente, el resultado necesariamente se tradujo en un trabajo deficiente. Lo mismo ocurrió cuando los trabajadores tenían que quedarse a la fuerza a trabajar con patronos poco populares. Las jornadas más largas produjeron mayor fatiga y como consecuencia menor producción por hora y un descenso en la calidad del trabajo. La misma causa originó un aumento en los accidentes. Todo esto hizo descender la productividad en los países beligerantes.

En Alemania, por ejemplo, la decreciente productividad se hizo sentir en toda su economía en la primera guerra mundial. El rendimiento de los mineros, término medio, bajó en un 30 %. Como se trabajaban más turnos y no se disponía del tiempo para efectuar las reparaciones necesarias a las maquinarias, éstas se gastaron con mayor rapidez. Se comenzó a explotar minerales de menor rendimiento y fueron renovados y explotados talleres industriales anticuados.

#### IV. Conclusiones.

Todo esto evidencia claramente que no se puede cambiar el ritmo de la producción de tiempos de paz a tiempos de guerra de un día para el otro. La adaptación de una industria de paz a una industria de guerra, aunque sea similar, ha tardado durante la Guerra Mundial I, de 6 a 12 meses. Así, por ejemplo, la fábrica de aviones de Havilland construyó un nuevo tipo de avión en junio de 1917 y la producción en gran escala de esta fábrica recién pudo realizarse a fines de 1918. La fábrica de cañones de Cammel-Laird, en Nottingham, recibió órdenes para construir un nuevo tipo de cañón en junio de 1917. El primer cañón fué entregado recién en septiembre de 1918.

Se ve, pues, que los problemas que plantea una guerra moderna al Estado en lo que se refiere a la organización de sus hombres, tanto para el esfuerzo militar como para el esfuerzo productivo, son múltiples y muy intrincados. Por tanto, es conveniente que ya en tiempos de paz se pongan en contacto las esferas militares y las económicas para organizar las fuerzas vivas de la nación de la manera más adecuada evitando así los trastornos y demoras que ocasiona una reorganización imprevista.

Para concluirvéanse cinco medidas esenciales que se recomienda adoptar para obtener un alto nivel en la producción de guerra.

1) Debe evitarse la desocupación. Oficinas de trabajo eficientes deben dirigir a los trabajadores hacia tareas en las industrias esenciales.

2) Debe evitarse la super-movilización. Para ello deberán realizarse estudios metódicos para obtener un plan de las ocupaciones protegidas y de los grupos de edades, lo que permitirá ocupar a personas apropiadas en tareas apropiadas.

3) Deben suspenderse inmediatamente aquellos derechos obreros que obstaculicen el acondicionamiento de la producción a las necesidades de guerra. Deberán ser diluidos los obreros no-especializados, siempre que así se requiera. Se dejará sin efecto la jornada máxima de trabajo. Todas estas medidas deben, sin embargo, estar cuidadosamente sincronizadas pues de lo contrario se obtendrán resultados negativos. Deberá adiestrarse a nuevos obreros y si, se los lleva a nuevos lugares de trabajo, se les proveerá de viviendas adecuadas. Deberá tenerse en cuenta que una extensión exagerada de la jornada producirá el extenuamiento, la imperfección del producto, accidentes del trabajo frecuentes y otras anomalías dentro del proceso de la producción. Se evitarán las huelgas, las ausencias frecuentes y la pereza durante el trabajo. Deberán crearse oficinas de arbitraje para llegar a arreglos pacíficos cuando se produzcan tensiones entre el patrono y el obrero. Todas estas medidas deberán tomarse teniendo en vista una máxima cooperación entre trabajo y capital.

4) Deberá extenderse a un máximo la standardización de los medios de producción y de los productos.

5) Se controlarán las fábricas y se aconsejará a los directores de ellas para obtener el máximo de producción cuantitativa y cualitativa.

Como complemento al cuadro general que hemos hecho de uno de los principales elementos del potencial de la economía de guerra, transcribimos algunas cifras estadísticas. En las tablas números 1 al 7 se señala la población por grupos de edades de los principales países beligerantes. Reviste importancia capital la población que se encuentra entre los 20 y 40 años de edad, por ser este grupo el que resultará decisivo para el esfuerzo bélico, en cuanto a poder humano se refiera. Es igualmente importante el grupo comprendido entre los 15 y 20 años, ya que en una guerra larga como la actual, entra también este grupo progresivamente a formar parte del potencial humano de guerra. En la tabla número 8 figuran las cifras correspondientes.

La vitalidad de un país se refleja de manera especialmente clara en el crecimiento vegetativo de un pueblo, lo que se señala en la tabla número 9.

Tabla N° 1.

Población por grupos de edades en los principales países beligerantes.

		Estados Unidos	<u>1.IV.1940</u>
Total	131.000.000 de habitantes		66.000.000 hombres 65.000.000 mujeres
Blancos	118.000.000		59.500.000 hombres 58.500.000 mujeres
Negros	13.500.000		6.600.000 hombres 6.900.000 mujeres

Población en general

Edades:

0 - 19 años	45.000.000	30.000.000 hombres
20 - 49 "	60.000.000	30.000.000 mujeres
50 - 64 "	17.000.000	
65 - "	9.000.000	

Tabla N° 2.

Alemania 17.V.1939

Total	79.000.000 de habitantes	39.000.000 hombres 40.000.000 mujeres
-------	--------------------------	--

Edades:

0 - 19 años	25.000.000	17.500.000 hombres
20 - 49 "	36.000.000	18.500.000 mujeres
50 - 64 "	12.000.000	
65 - "	6.000.000	

Tabla N° 3.

	Rusia	<u>17.I.1939</u>	
			82.000.000 hombres
Total	170.000.000 de habitantes		88.000.000 mujeres

Edades:

0 - 19 años	77.000.000	
		35.000.000 hombres
20 - 49 "	71.000.000	36.000.000 mujeres
50 - "	22.000.000	

Tabla N° 4.

	Japón	<u>1.X.1935</u>	
			34.500.000 hombres
Total	69.000.000 de habitantes		34.500.000 mujeres

Edades:

0 - 19 años	32.000.000	
		13.500.000 hombres
20 - 49 "	26.500.000	13.000.000 mujeres
50 - 64 "	7.335.000	
65 - "	3.200.000	

Tabla N° 5.

	Francia	<u>Calculado: 1.I.1940</u>	
Total	41.400.000 de habitantes		20.000.000 hombres 21.400.000 mujeres

Edades:

0 - 19 años	13.500.000	
		8.500.000 hombres
20 - 49 "	17.000.000	8.500.000 mujeres
50 - 64 "	6.500.000	
65 - "	4.000.000	

Tabla N° 6.

	Italia	<u>21.IV.1936</u>
		21.000.000 hombres
Total	43.000.000 de habitantes	22.000.000 mujeres

Edades:

0 - 19 años	16.000.000	8.800.000 hombres
20 - 49 "	18.000.000	9.200.000 mujeres
50 - 64 "	5.000.000	
65 - "	4.000.000	

Tabla N° 7.

	Reino Unido	<u>30.VI.1937</u>
	( Inglaterra, País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte )	22.500.000 hombres
Total	47.000.000 de habitantes	24.500.000 mujeres

Edades:

0 - 19 años	14.500.000	10.000.000 hombres
20 - 49 "	21.000.000	11.000.000 mujeres
50 - 64 "	7.500.000	
65 - "	4.000.000	

Tabla N° 8.

Comparación del grupo de edad entre los 15 y 19 años, con el total de la población en los principa-

les países beligerantes:

	Población total	15 - 19	% del total
Alemania	79.375.000	8.199.000	10.3
Rusia	169.519.000	15.124.000	8.9
Estados Unidos	131.669.000	12.346.000	9.4
Reino Unido	47.303.000	3.893.000	8.2
Francia	41.400.000	3.620.000	8.7
Italia	42.918.000	3.091.000	7.2
Japón	69.254.000	6.641.000	9.6

Tabla N° 9.

Natalidad - Mortandad = Crecimiento vegetativo  
0/oo

		N	M	C.V.
Alemania	( 1940 )	20.0	12.7	7.3
Rusia		38.3	19.1	19.2
Estados Unidos	( 1940 )	17.9	10.8	7.1
Reino Unido	( 1940 )	15.0	13.9	1.1
Francia	( 1939 )	14.6	15.3	- 0.7
Italia	( 1940 )	23.4	13.6	9.8
Japón	( 1938 )	27.0	17.6	9.4

## 2° Control de la mano de obra.

En el apartado 1° se han analizado los problemas generales que se refieren al factor humano como elemento del potencial de economía de guerra. Veremos ahora los problemas especiales creados durante es-



ta guerra en lo que se refiere a mano de obra. Para ello consideraremos los siguientes tópicos: aumento del rendimiento humano, adiestramiento, distribución y transferencia de la mano de obra y conflictos obreros.

#### I. Aumento del rendimiento humano.

El rendimiento humano puede ser aumentado por un aumento de la jornada, por el uso intensificado de mano de obra femenina y de menores, por el reemplazo de jubilados y de trabajadores que pasaron el límite de edad, por el empleo de prisioneros de guerra y de trabajadores extranjeros.

La mayoría de las naciones ha dejado de lado las disposiciones que se referían a la duración de la semana de trabajo y de la jornada. Al comenzar la guerra, Alemania anuló todas las restricciones que se referían a las horas de trabajo de obreros adultos, extendiendo al mismo tiempo la jornada de todas las categorías de trabajadores. Sin embargo, a fines de 1939 la jornada término medio fué limitada a ocho horas y a diez o doce la jornada máxima. Se requería un permiso especial para trabajar más de doce horas los hombres y diez horas las mujeres y menores. Se dejaron sin efecto las vacaciones. El trabajo nocturno fué nuevamente prohibido, con excepción del realizado en las fábricas de municiones. En Italia se suspendió la semana de cuarenta horas en noviembre de 1939, reemplazándola

por la de cincuenta y siete horas. En algunas industrias tuvo que aumentársela hasta setenta y dos horas semanales debido al envío de obreros especializados a Alemania. Se dejaron sin efecto las vacaciones. En el Japón no existió límite legal de trabajo para los trabajadores mayores de edad al declararse la guerra con China. La jornada fué prolongada en tal forma que produjo un descenso en la productividad. Por lo tanto, el gobierno limitó la jornada en las industrias de la defensa a doce horas en marzo de 1939. En Francia, la semana de cuarenta horas había sido prácticamente abandonada en noviembre de 1938 y en la primavera de 1939 se estableció un máximo de sesenta horas semanales para las industrias de la defensa. Al comenzar la guerra se hizo extensivo este límite a todas las industrias y en algunos casos se fijaron setenta y dos horas semanales. En el Canadá el límite legal de horas de trabajo ha sido extendido en diferentes provincias, anunciándose en noviembre de 1940 que sería necesario aumentar las horas semanales término medio de cuarenta y cuatro a cuarenta y ocho horas. En Estados Unidos, se requirió de los patronos de las industrias de la defensa que adoptaran la semana de ciento sesenta horas, trabajando en cuatro turnos. En el Reino Unido existió desde un comienzo gran número de desocupados por lo que las medidas necesarias para hacer frente a la creciente demanda de materias bélicas fueron introducidas paulatinamente. Recién a fines de 1940 se organizaron

definitivamente planes para aumentar el número de mujeres ocupadas en las industrias.

## II. Adiestramiento.

Para aumentar el número de trabajadores especializados se tomaron medidas específicas. En Gran Bretaña se organizó un sistema sobre bases amplias en febrero de 1940. En los centros de entrenamiento para desocupados del Ministerio del Trabajo, fueron especializados once mil obreros simultáneamente. La capacidad de entrenamiento anual era de cuarenta mil obreros. Desde entonces el gobierno ha comenzado el entrenamiento voluntario en forma acelerada. En Alemania, se creó una red de centros de entrenamiento bajo los auspicios del Frente del Trabajo. A fines de 1940 existían 200 centros de entrenamiento con un total de 16.000 instructores. En Francia se dictaron leyes para el entrenamiento de mano de obra de menores después del armisticio. En Japón se exigió a los patronos y a las escuelas técnicas introducir medidas para adiestrar a los menores comprendidos entre 14 y 17 años. Estas medidas fueron introducidas por la ley de movilización general de 1938.

## III. Distribución y transferencia de la mano de obra.

Desde 1933-34 el Estado controló por completo los salarios y las condiciones de trabajo en Alema-

nia. Los trabajadores podían cambiar de ocupación sólo por medio de las bolsas de empleo mediante las "libretas de trabajo" creadas en 1935. De esta manera el Estado monopolizó el abastecimiento de la mano de obra. El control de este sistema lo tenía el jefe del segundo plan cuatrienal, quién podía racionar el trabajo libre. Un sistema de control centralizado estaba en vigencia antes de la guerra. Fué extendido y hecho más severo a medida que progresaba la guerra. Este sistema se hizo extensivo a los países ocupados, donde se ha introducido el trabajo forzado y donde se han tomado medidas especiales para obligar a los trabajadores agrícolas y especializados a dejar sus hogares y aceptar trabajo en Alemania. Un sistema análogo ha sido adoptado en Italia.

El Reino Unido entró en la guerra con una reserva considerable de obreros desocupados, a pesar de que existió una falta de ciertas categorías de trabajo especializado. Por lo tanto, no existió una necesidad inmediata para el racionamiento del trabajo o para una modificación esencial de las prácticas de tiempos de paz. En septiembre de 1939 se creó la Ley de Controles de la Ocupación, que trató de evitar los aumentos de salarios excesivos y el desplazamiento de la mano de obra. Esta ley dejó, sin embargo, intactos, tanto al contrato colectivo como los sistemas de fijación de salarios. Para obtener las informaciones necesarias sobre el número y la ubicación de cada tipo

de trabajo, se obligó a todas las personas a inscribirse dando datos de edad, sexo, ocupación, etc. Este censo fué realizado de acuerdo con las disposiciones de la Ley Nacional de Registro ( National Registration Act ), del 5 de septiembre de 1939. Esta ley general contenía disposiciones que alentaban al trabajador especializado para que se inscribiera voluntariamente en las industrias de la defensa.

Se comenzó a implantar el control directo por medio de la Orden de Empresas ( Undertakings Order ), del 5 de junio de 1940, que establece que los obreros empleados en actividades de ingeniería, construcciones, agrícolas y mineras, deberán ser empleados por intermedio de bolsas públicas de empleo. Los obreros normalmente ocupados en minas de carbón y en la agricultura no podrán ser admitidos en otras industrias, si no son enviados por la Bolsa de Trabajo, ( Employment Exchange ). La ley de poderes de emergencia de mayo de 1940 dió facultades al gobierno para efectuar la conscripción de la mano de obra. La primera aplicación se realizó en enero de 1941. Toda persona entre 16 y 60 años podía ser obligada a combatir bombas incendiarias. En general, el trabajo voluntario fué tan eficaz que no fué necesaria la extensión de estos poderes. En enero de 1941 se decidió realizar un registro de obreros para la producción de guerra. Quedó prohibido a los patronos de

ciertas ocupaciones despedir obreros y a los obreros dejar el trabajo sin el consentimiento de una Oficina del Servicio Nacional. Una finalidad de este sistema, es la creación de una fuerza de trabajo permanente y móvil para realizar labores urgentes, tales como reparaciones y la carga o descarga de barcos. El 28 de febrero de 1941, se ordenó a los obreros con más de un año de experiencia en la construcción de barcos en los últimos 15 años inscribirse para el servicio nacional. El 9 de marzo de 1941 el Ministerio del Trabajo llamó a 50.000 hombres y á 100.000 mujeres para trabajos voluntarios en las industrias de guerra. El 16 de marzo de 1941 anunció un proyecto para la movilización compulsiva de hombres no-combatientes y mujeres. Los primeros grupos llamados a registrarse fueron los hombres comprendidos entre 41 y 45 años y las mujeres de 20 y 21 años. Uno de los propósitos de este plan es el de liberar hombres jóvenes para el servicio en las fuerzas armadas reemplazándolos por obreros de más edad. La concentración de industrias también tiende a liberar la mano de obra en las industrias de productos de consumo para las industrias de guerra esenciales. Las medidas legales tomadas con respecto al problema de la "dilución" que ya se ha tratado en este capítulo son las siguientes. En septiembre de 1939 se puso a prueba el primer acuerdo voluntario de dilución aplicado en las industrias mecánicas, estableciendo la substitución de trabajo semi-especializado por

algunas categorías de trabajo especializado. Un acuerdo más general realizado a principios de 1940 permitió el uso menos restringido de mano de obra femenina en la industria. Durante los últimos meses de 1940, se organizaron comisiones locales subordinadas al Ministerio del Trabajo para que la mano de obra especializada fuese usada de la mejor manera.

#### IV. Conflictos obreros.

Las huelgas y los lock-outs significan una pérdida inmediata del tiempo de trabajo y un desperdicio de la capacidad de los establecimientos. Tales paralizaciones pueden significar la interrupción de abastecimientos vitales y obligar a restricciones de producción en las fases ulteriores del proceso de elaboración. Todo aumento del rendimiento humano debe, por lo tanto, tender a eliminar los conflictos obreros.

Se ha visto ya, que se han perdido muchos días de trabajo debido a las huelgas. La cifra máxima para Inglaterra de los años de guerra fué la de 1914 con más de 10.000.000 de días de trabajo perdidos. Por lo tanto, es lógico que todos los gobiernos traten de tomar medidas especiales para evitar esta pérdida. Los principales países beligerantes han tomado las siguientes resoluciones.

En Alemania e Italia los conflictos obreros colectivos son ilegales. Las autoridades pueden obli-

gar a los obreros a trasladarse de un lugar a otro y tienen poder para obligar a los trabajadores a efectuar cualquier trabajo especial de acuerdo con un salario establecido. En los países ocupados por Alemania rigen condiciones análogas. La situación es completamente diferente en aquellos países donde la organización del mercado del trabajo está basada en el contrato colectivo libre. En el Reino Unido se mantuvo el derecho de contratar libremente al comenzar la guerra. En julio de 1940 se puso en vigencia una orden sobre las condiciones del empleo y del arbitraje nacional ( Conditions of Employment and National Arbitration Order 1940 ). De acuerdo con ella se prohibieron las huelgas y los lock-outs siempre que la desaveniencia no haya sido comunicada al Ministro de Trabajo y de Servicio Nacional y éste no haya obtenido su arreglo, dentro de las tres semanas. Se creó un Tribunal de Arbitraje Nacional con el propósito de solucionar los conflictos que no pudieran resolverse de otra manera. El Tribunal está compuesto por cinco miembros, tres de ellos elegidos por el Ministerio del Trabajo y dos elegidos paracada caso, por los obreros uno y por los patrones el otro. El Ministerio sólo lleva el litigio a este Tribunal en el caso de que no exista un mecanismo de arbitraje o de conciliación para la industria en cuestión o cuando tal mecanismo haya fallado en sus gestiones. Los resultados de estos acuerdos son obligatorios para ambas partes.



Se han concedido numerosos aumentos de salarios bajo este procedimiento, debido especialmente al aumento del costo de vida. En Los Estados Unidos ha existido un mecanismo en el Departamento del Trabajo para el arbitraje voluntario. El 19 de marzo de 1941 el presidente Roosevelt creó una Cámara Nacional de Arbitraje ( National Mediation Board ) para evitar huelgas en salvaguardia de las industrias. La jurisdicción de la Cámara comienza siempre que el Ministerio del Trabajo atestigüe que un conflicto no puede ser resuelto por los mediadores del Departamento del Trabajo. Se hace excepción con los conflictos que están supeditados a la Ley del Trabajo en los Ferrocarriles.

## 2. Control de las actividades agrícolas.

En la agricultura, como en la industria y en los transportes marítimos, la actual guerra ha provocado una manifiesta extensión de la intervención del Estado. Esta intensificación ha sido especialmente notable para la agricultura en los últimos diez años. Conviene hacer una distinción entre regiones económicas: la región exportadora de alimentos y la región importadora, preponderantemente Europa. Los problemas de las regiones exportadoras se han tratado en este capítulo ( 1,2° ) por lo que trataremos ahora solo los de las regiones de escasez.

En Europa se ha comenzado a fiscalizar el empleo de las tierras como consecuencia de la lección re-

cibida en la última guerra. El bloqueo a las potencias centrales en la Guerra Mundial I, contribuyó finalmente en forma efectiva a su derrumbe. Dentro de las penurias que significó este bloqueo para Alemania y sus Aliados, se destacó la falta de alimentos. La situación de los entonces aliados contra Alemania, si bien fué mucho más holgada, tampoco pudo considerarse como segura. Por tanto, es comprensible que después de unos años de firmado el armisticio los países europeos iniciaran una política de auto-abastecimiento.

La fiscalización por parte del gobierno tiene un alcance vasto. Puede comportar la determinación de la naturaleza del volumen que deberá producir cada región, cada comuna, o cada agricultor y llegar hasta tomar a su cargo aquellas tierras mal administradas por sus dueños. Se intensificaron los métodos científicos aplicados a la agricultura, el empleo de fertilizantes, de máquinas agrícolas y el desarrollo de la formación técnica. Se ha tomado en cuenta el rendimiento en comparación a la superficie de la explotación y en aquellos casos en que resultaba más conveniente se agruparon las pequeñas explotaciones en unidades más amplias.

Para aumentar el rendimiento humano se autorizó la prolongación de la jornada, el adiestramiento de personas sin experiencia y el empleo de mujeres y niños para trabajos agrícolas. Se otorgaron licencias a los soldados en la época de las cosechas y de las

siembras, se emplearon prisioneros de guerra para el trabajo de los campos, se trajo mano de obra agrícola de los países ocupados y finalmente se impuso el trabajo obligatorio en la agricultura para determinadas clases de personas.

Las principales medidas tomadas por los estados beligerantes más importantes, son las siguientes:

En Gran Bretaña los productores de lúpulo, leche, papas, cerdos y jamón han sido organizados en Cámaras de Mercados ( Marketing Boards ). Inmediatamente después de declarada la guerra las dos Cámaras más importantes ( leche y papas ) fueron subordinadas al Ministerio de la Alimentación. Es evidente por lo tanto, un cierto cambio de política: en tiempos de paz las cámaras de mercado tendieron a favorecer la política restrictiva para mantener los precios altos de los productores y después de comenzadas las hostilidades se comenzó a fomentar, no a restringir, la producción. Así la Cámara del Mercado de Papas ha dejado sin efecto la penalidad de £5 por "acre" previamente impuesta a los agricultores que excedían su cuota.

Un papel importante han desempeñado los subsidios en el programa agrícola. Comenzando con la remolacha azucarera ( 1942 ) y con el trigo ( 1931 ) este sistema de subsidio y de precios garantidos se hizo extensivo a la leche, carne vacuna, carne de oveja, avena y cebada en 1939. Se concedieron subsidios para fer-

tilizantes e indirectamente a los agricultores, rebajándoles los impuestos. Poco antes de la guerra el gobierno introdujo un subsidio de £ 2 por "acre" para arar campos de pastoreo. Se presionó a los agricultores para que araran el 10 % de estos campos.

La regulación de precios ha sido fijada de tal manera que alentara a la producción y al mismo tiempo se dieron subsidios sobre los precios pagados por el consumidor. Los precios en la agricultura han aumentado en un 40 %. El gobierno ha participado en las compras, en algunos casos como único comprador. (v. gr. lana ) y en otros como comprador importante ( v. gr. cercos y ganado ). Los precios al por menor de pan, leche, carne y tocino han sido mantenidos bajos por medio de subsidios por un total de £ 100 millones por año.

En cuanto a salarios, entró en vigor un salario mínimo nacional de 48 chelines por semana a comienzos de 1940. Los patronos tienen la obligación legal de pagar el salario al trabajador enfermo mientras dure la vigencia del contrato de trabajo. Se han establecido normas para evitar la migración del trabajador agrario a la industria. Así, desde junio de 1940 está prohibido tomar a obreros agrícolas en otras actividades. Si están ocupados en la industria y se convierten en desocupados deben volver el campo.

En lo que se refiere a la distribución de fertilizantes y de forrajes, se tomaron varias disposicio-

nes. Se almacenaron fertilizantes antes de comenzar la guerra y se fijaron precios máximos para fosfatos y fertilizantes compuestos en noviembre de 1939.

En agosto de 1940, las compras de sales de potasa estuvieron sujetas a permiso, creándose una agencia compradora para importadores y consumidores. La potasa es el fertilizante que más escasea, ya que su producción principal la tiene Alemania. Sin embargo, parece que la falta de este mineral no afecta a la agricultura inglesa en forma sensible, por lo menos en un período corto, según quedó demostrado en la Guerra Mundial I.

Los forrajes fueron al comienzo racionados de acuerdo con un sistema de cuotas, pero en febrero de 1941 las raciones fueron asignadas por cabeza de ganado. En marzo de 1941 se prohibió usar como forraje el trigo producido en el país. El aumento del área disponible, calculado en unos 5 millones de "acres" en 1941, contribuirá apreciablemente al aumento de los forrajes. A pesar de todo esto, han sido tomadas medidas para reducir el número de la hacienda. El 2 de junio de 1940 se ordenó a los productores la reducción de un tercio de cerdos y aves. Esta reducción debía haberse hecho efectiva para el otoño de 1940. El ganado destinado a la producción de leche debía ser mantenido en lo posible y después el ganado destinado a la producción de carnes y luego el ganado lanar,

Comparado con tiempos normales, se calcula que la producción de forrajes para ganado lechero será del 90 % y para el ganado vacuno y lanar del 75 % en 1941.

En Alemania las medidas que afectaron la agricultura fueron simplemente un desarrollo de lo ya existente en 1933. La Organización de Alimentos del Reich ( Reischsnährstand ) ha tratado de aumentar la producción agrícola y de hacer a Alemania más independiente. Esta organización tiene la facultad de destinar la tierra y los recursos a diferentes propósitos y de obligar a los agricultores a entregar parte de su producción según se fije de tiempo en tiempo. Se ha concentrado la producción agrícola en la substitución de forrajes importados por aquéllos producidos en el país, usando en forma obligada los fertilizantes. Se han hecho grandes inversiones para incorporar tierras a la agricultura. Se calcula que han podido ser ganadas así 750.000 hectáreas. Por otro lado, sin embargo, han debido ser destinadas 1.000.000 de hectáreas para caminos, aerodromos, fortificaciones, etc. El saldo, por lo tanto, resulta pasivo para la agricultura. El desarrollo de los nitratos sintéticos ya no hace depender a Alemania del salitre chileno.

Las mayores dificultades existen en lo que se refiere a los fosfatos, que son casi todos de procedencia extranjera. Su uso bajó de 750.000 toneladas a 230.000 toneladas de 1938-39 a 1940-41.

La mano de obra agrícola está sujeta a un severo control en el sistema alemán. Aun antes de 1939 grandes cantidades de obreros migraron a las ciudades. Su número se calcula en 1.500.000 entre 1933 y 1939. La guerra quitó aún más brazos a la agricultura. La política de auto-abastecimiento, que exige altos rendimientos, aumentó las necesidades de mano de obra al mismo tiempo que el rearme y la guerra disminuyeron los hombres disponibles. La mecanización, que debe aumentar el rendimiento, se ve limitada por la escasez de combustibles. El Frente del Trabajo (Freiwilliger Arbeitsdienst ) pone a disposición de la agricultura las fuentes de trabajo que puede. Se han usado prisioneros de guerra, trabajadores italianos y mano de obra de los países ocupados.

El sistema de control alemán se ha hecho extensivo a los países conquistados. En ellos se ha introducido un racionamiento rígido de alimentos, fertilizantes y forrajes.

La política seguida por los países que sufren de escasez de alimentos en tiempos normales es parecida. Suiza, ha adoptado un plan para el auto-abastecimiento de productos agrícolas en marzo de 1941. Por este plan se dispuso el cultivo de 50.000 hectáreas de tierras de pastoreo. También en Suiza la escasez de mano de obra es grande. Por lo tanto, el gobierno puede impedir que los agricultores migren a las ciuda-

des, puede obligar a los desocupados a trabajar las tierras y puede también transferir obreros industriales que no son indispensables a la agricultura. En España una ley del 5 de noviembre de 1940 obliga a los agricultores a aumentar el área cultivada y la producción. El Japón ha debido regular la producción y consumo de fertilizantes y ha tratado de evitar la escasez de mano de obra agrícola transfiriendo obreros a regiones determinadas, alentando el trabajo cooperativo y haciendo creciente el uso de la labor de mujeres y de niños.



B I B L I O G R A F I A .

Sociedad de las Naciones, World Economic Survey, 1939-41.

Oficina Internacional del Trabajo, Studies in War  
Economics, Montreal, 1941.

Prof. Dr. Otto Goebel, Deutsche Rohstoffwirtschaft im  
Weltkrieg. Editado por el Ins-  
tituto Carnigie, 1930.

Horst Mendershausen, The Economics of War, Nueva  
York, 1941.

Frank Y. Simonds y Brooks Emeny, The Great Powers in  
World Politics, 1937.

M. Lorente Zaro: Materias primas, en Economía Mundial,  
15 de Marzo de 1942.

Capítulo VIII.

Economía de Guerra de la distribución.

- Sumario: 1. La guerra y el comercio externo.  
2. El problema de los transportes durante la guerra.

## Capítulo VIII.

### ECONOMIA DE GUERRA DE LA DISTRIBUCION.

#### 1. La guerra y el comercio externo.

Ya que ningún país beligerante puede abastecerse a sí mismo ni en tiempos de paz ni en tiempos de guerra, el comercio externo resulta de vital importancia dentro de la economía de guerra. Suponiendo que ambos bandos tuvieran los mismos recursos económicos, militares y aéreos, obtendrá la supremacía aquél que esté en condiciones de mantener la mayor cantidad de importaciones del mundo externo. La ofensiva alemana parece estar basada sobre el reconocimiento de la validez de este principio para una guerra larga. Esto explicaría el uso de fuerzas tan intenso y terrible en las primeras etapas de la guerra. Si por el contrario, la ofensiva no es capaz de destruir las fuerzas opuestas o sus líneas de comunicación y de abastecimiento, entonces por más espectaculares que fueran sus resultados inmediatos, el resultado final fácilmente será una derrota.

Los objetivos perseguidos por la política del comercio externo en tiempos de guerra, consisten en gran parte en obtener un abastecimiento lo más grande posible de artículos necesarios para el mantenimiento de la salud y del vigor de la población y de las operaciones de guerra y en poner el máximo de obstáculos a las importaciones al territorio ocupado por el enemi-

go. Las medidas que deberán tomarse para llevar a cabo esta política general dependerán lógicamente de la posición geográfica, militar y naval de cada país. En gran parte, sin embargo, han sido influenciadas en la actual contienda por los sistemas políticos y sociales diferentes que existen en los países en guerra. Alemania ha tratado de aumentar sus importaciones al máximo, usando de su presión política contra los Estados no-beligerantes que estaban al alcance de sus ejércitos y de su fuerza aérea, para obligarlos a realizar convenios bilaterales y de trueque que no resultaban favorables como operaciones comerciales para ellos.

Las importaciones que no son necesarias para los objetivos que han sido mencionados deberán ser eliminadas. Sin embargo, será conveniente fijar con mucha precaución el alcance de lo que debe entenderse por necesario. Así por ejemplo, se considera como un lujo en muchas oportunidades a las frutas, aun cuando el consumo de ellas es indispensable para la salud y para el vigor de la población. Al decidirse cuales serán las importaciones que se deben restringir, las autoridades del gobierno deberán consultar con comisiones especializadas que puedan dar los consejos que determinen cuales productos deberán ser considerados como esenciales y por lo tanto, no deben ser eliminados de las importaciones.

Después de haber decidido la forma en que se deberán reducir las importaciones, el gobierno se verá obligado a determinar las medidas en que ciertos artículos indispensables seguirán siendo introducidos al país o reemplazados por artículos de producción nacional. No es fácil fijar un principio sencillo para determinar cómo deberá hacerse la distinción. Los elementos que se deben considerar incluyen el total de bodegas de barcos disponibles, el volumen de los productos, la importancia de la diferencia entre el costo interno y externo de su producción, la existencia de los factores de producción necesarios en tiempos de guerra, la existencia de inversiones en el extranjero que pueden ser movilizadas para pagar las importaciones y la elasticidad de la demanda de productos internos en los mercados externos. En la práctica, debido a las condiciones de guerra, solamente pueden hacerse cálculos aproximativos.

Las importaciones indispensables para propósitos de guerra, solamente pueden ser obtenidas a cambio de pagos que se realizarán en última instancia en moneda extranjera o en oro. Los medios de pago solamente pueden ser adquiridos por los productos de exportación, de los servicios que presta la navegación y el seguro o súbdito de otros países, de la exportación de oro y de cambio o de la venta de papeles extranjeros. La exportación de oro y de moneda

extranjera y la venta de papeles extranjeros en tiempos de guerra, significa la liquidación de activos no renovables para los países beligerantes.

Las variables que deberían determinar la política de exportación en tiempos de guerra, incluyen la cantidad de oro, el cambio extranjero y de papeles extranjeros que están en posesión del país beligerante, sus facilidades para obtener empréstitos externos, la urgencia de la necesidad militar de hombres y la duración esperada de la guerra. El Japón no tiene grandes activos en el extranjero y como ha adoptado una política externa agresiva, se ha encontrado con grandes dificultades para obtener créditos externos. Al mismo tiempo depende casi por completo del exterior para el abastecimiento de sus necesidades de petróleo y de hierro. Gran Bretaña tiene grandes cantidades invertidas en el extranjero. Sin embargo, no se deberán exagerar sus activos realizables, ya que una venta apresurada de estos activos traería la depreciación inmediata de su valor. Inglaterra, al prepararse para una guerra larga, trata de conservar en gran parte sus activos no-renovables, manteniendo un alto nivel de exportación. Los trabajadores especializados en las industrias de exportación fueron eximidos del servicio militar. Las materias primas quedaron racionadas en tal forma que favorecieron las industrias de exportación y restringieron el consumo

interno de ciertos productos exportados en gran escala.

La eficacia de esta política ha sido puesta en duda sobre la base de que Alemania estaba más adelantada en sus preparativos y atacaría lógicamente en mayor escala en el año 1940 y que, por lo tanto, era esencial comprar una mayor cantidad de material en Norte América sin considerar su costo y pagándolo con oro, cambio extranjero o inversiones en el extranjero. Por otro lado, se ha sostenido vigorosamente la política de mantener las exportaciones. Desde luego, la política económica que se seguirá durante la guerra estará determinada en parte por cuestiones técnicas de estrategia militar, naval y aérea. Se podrá argumentar que la lentitud en pedir los abastecimientos ha contribuido a los desastres de la primavera y del verano de 1940. El error de los aliados no consistió en preveer una guerra larga, sino en no estar preparados adecuadamente para una guerra relámpago inicial. Una guerra relámpago inicial y una guerra larga, no eran necesariamente excluyentes. Ambas eran posibles y ambas debían determinar la economía estratégica a seguir. La política apropiada parecería haber sido la de mantener las exportaciones y al mismo tiempo hacer pedidos grandes en los Estados Unidos. Una guerra larga ha sido probable desde el comienzo y Gran Bretaña no podía correr el

riesgo de que su posibilidad de importar bajara a un nivel peligroso por haber hecho efectivos los créditos en el extranjero pensando en una guerra corta.

El esfuerzo por mantener las exportaciones de los países beligerantes encuentra serias dificultades, aun en el caso de mantenerse el dominio de los mares. Se ha demostrado más arriba que el costo de producción y de transporte tiende a aumentar marcadamente en tiempos de guerra. El aumento será seguramente bastante mayor en los países beligerantes que en los no-beligerantes. Dado que los países no-beligerantes que no han movilizado están situados casi todos fuera de Europa y que el comercio con ellos significa el transporte marítimo por mares peligrosos, la guerra en Europa tiende a aumentar el ritmo de la industrialización en territorios fuera de Europa. Sin embargo, también empobrece a los países de ultramar al sacarles los mercados de pre-guerra y al crearles una escasez de materias primas. Además lleva a cambios en la ubicación de la industria y crea intereses fijos que tratan de obtener un aumento de tarifas aduaneras en el período de post-guerra para evitar que se vuelva a la competencia basada en diferencias de costo de los centros manufactureros en los países beligerantes obligados a no intervenir en las ventas durante la guerra. De esta suerte se crean los problemas de ajuste de post-guerra. Estas dificultades futuras pueden ser reducidas a un mínimo



evitando subsidios mal dirigidos y concentrando los esfuerzos para mantener las exportaciones sobre tipos de bienes que tienen las perspectivas más favorables en los mercados de exportación futura.

## 2. El problema de los transportes durante la guerra.

La distribución de la riqueza desempeña un papel preponderante dentro de toda economía. Un sistema de comunicaciones eficientes constituye un gran activo para cualquier país, así como la carencia de medios de transporte adecuados dificulta y retarda el progreso económico. Lo que es útil en tiempos de paz, lo es más aun en tiempos de guerra, cuando el transporte de tropas o de bienes es de vital importancia para la conducción de operaciones bélicas. Durante la Guerra Mundial I, las facilidades de transporte de todos los beligerantes fueron insuficientes y se crearon grandes dificultades debido a los "embotellamientos".

El transporte puede efectuarse por tierra, agua o aire.

Los instrumentos más importantes en el transporte terrestre son el automóvil y el ferrocarril. De estos dos medios sigue manteniendo el primer puesto el ferrocarril a pesar del enorme desarrollo y de la gran difusión adquirida por los vehículos automotores. Las características de un sistema ferrovia-

rio, importantes en tiempos de guerra, son las siguientes:

- 1) La densidad de la red ferroviaria.
- 2) Su conveniencia desde un punto de vista estratégico.
- 3) La centralización de su dirección.

Francia, por ejemplo, tiene una red ferroviaria densa. Pero tiene el inconveniente de estar centralizada en París, es decir, que las comunicaciones que se quieran efectuar entre dos puntos pasarán en la generalidad de los casos por el centro ferroviario, es decir, París.

En los países donde los ferrocarriles están en manos de varias compañías particulares, problemáticamente aumentan las dificultades de transporte debido a la falta de unificación. La distribución del equipo por las diferentes redes, los horarios y otras medidas técnicas serán organizadas con mayor facilidad si la dirección es una.

En la Guerra Mundial I y II el gobierno británico asumió la administración centralizada de los ferrocarriles casi inmediatamente después de haberse producido el conflicto bélico. Los resultados de la coordinación fueron considerados satisfactorios en general. El gobierno abonó una compensación a las compañías ferroviarias. Esta medida llegó a un acuerdo voluntario entre el gobierno y los ferrocarriles

por el cual el gobierno se obligó a mantener las entradas netas de los ferrocarriles en el mismo nivel en que estaban en el período normal anterior a la guerra. Los ferrocarriles por su parte, no sólo debieron hacer frente a todo el tráfico militar y subordinar sus actividades ordinarias completamente a las exigencias de las actividades militares, sino que debieron también cumplir con todo el tráfico del gobierno, de cualquier naturaleza que fuera, libre de costo.

Los automóviles y tractores son muy importantes como complemento de los ferrocarriles y son especialmente valiosos para mantener las comunicaciones entre el frente de guerra y los centros ferroviarios cercanos. Pueden ser usados para reemplazar al transporte ferroviario cuando las líneas han sido inutilizadas o cuando están congestionadas. La existencia de caminos adecuados es, desde luego, un requisito esencial para el transporte rápido con automóvil. Así lo ha entendido el gobierno alemán, que ha construido desde 1933 a 1939 alrededor de 5.000 kilómetros de carreteras modernas de tráfico rápido, realizando su trazado de acuerdo con necesidades estratégicas.

El transporte terrestre se ve aliviado por la construcción de medios especiales para ciertas materias importantes. Las "pipe lines" u oleoductos pa-

ra el petróleo y las redes de alta tensión para la electricidad, constituyen instrumentos valiosos para el transporte de energía, aliviando a los otros medios.

El transporte por agua se realiza mediante dos grupos principales:

1) Vías de agua internas y embarcaciones para su uso.

2) Marina mercante.

Un sistema de ríos y canales bien desarrollado servirá de gran ayuda al transporte de materias voluminosas. Constituyen sus ventajas, el bajo flete y su vulnerabilidad reducida desde el aire. Sus desventajas la lentitud y la dificultad en adaptar la red acuática a las nuevas exigencias.

La marina mercante es indispensable para transportes transoceánicos de mercaderías y hombres. La importancia que tiene la marina mercante para los beligerantes aparece claramente reflejada por los esfuerzos que se realizan por parte del enemigo en destruirla. Muchos países han concedido subsidios a la navegación por considerar a la marina mercante como industria de importancia vital.

El desarrollo alcanzado por la marina mercante de los diferentes países quedará reflejado en la tabla que sigue. Se deduce de ella que la marina mercante de Gran Bretaña (al comenzar la guerra) era

cuatro veces mayor que la de Italia y Alemania juntas. Las condiciones de guerra actuales han obligado a los aliados a viajar con el sistema de convoyes para obtener una mayor seguridad contra la acción enemiga. Es te sistema presenta el grave inconveniente de reducir la eficiencia de la marina mercante británica a un 50 %. Esto obedece a varias razones. Los barcos que van y vienen de puertos ingleses deben esperar hasta que esté completa la flota para navegar y recién entonces partes bajo la protección de barcos de la armada y acompañados para las zonas de peligro. El número de unidades que forma un convoy es variable. Durante la Guerra Mundial I llegaban hasta 40; pero lo más corriente es que esté compuesto de 20 a 25 unidades. Se ve, pues, por qué ese sistema resulta ser muy oneroso; implica intervalos mayores entre la carga y la descarga de los buques y no es eficiente porque se usan en grado menor las bodegas y porque congestiona los puertos.

El transporte aéreo ha adquirido gran importancia desde la Guerra Mundial I, en la que solamente se lo usó para operaciones militares de menor importancia y accidentalmente como medio de transporte. En los países europeos, Alemania e Italia están a vanguardia en cuanto al tráfico de pasajeros y en cuanto al transporte de mercaderías por vía aérea. El uso de este moderno medio se conoce por las acciones béli-

cas de esta guerra. Ha servido para transportar grandes cantidades de tropas de paracaidistas y para aprovisionar con implementos vitales y materias alimenticias a concentraciones importantes bélicas que se habían visto separadas de la retaguardia.

Estas breves consideraciones dan una idea del significado que tienen los medios de transporte en la actual guerra. Los problemas de transporte que se plantean a las diferentes potencias dependen de la ubicación geográfica de las fuentes de abastecimiento. Sin duda alguna, el país que más depende del extranjero para su abastecimiento, tanto de materias primas de guerra, como de materias alimenticias, es Inglaterra, lo que se refleja claramente en la magnitud de su flota mercante y de su flota de guerra. El tonelaje entrado a puertos británicos en el año 1938 fué de 68.372.000 toneladas.

Las importaciones más valiosas por orden de su valor monetario han sido las siguientes:

Artículos	Cantidades en miles de libras esterlinas	
	1939	1940
Trigo y harina	54.446	93.859
Carne	93.297	97.074
Fruta y vegetales	34.992	27.304
Maderas	37.128	37.099
Algodón	34.180	49.952

Lana	40.427	67.090
Semilla para aceites, aceites y grasas	30.909	44.721
Metales no-ferruginosos y sus manufacturas	38.696	57.428

Gran Bretaña importa más o menos el 80 % de trigo, harinas y frutas que necesita; la mitad de la carne, huevos y productos de granja y la tercera parte de pescado y vegetales. La importancia que asigna Gran Bretaña a su navegación se refleja claramente en los puntos estratégicos fortificados que tiene el Imperio Británico diseminados por todo el mundo, tales como Gibraltar, Malta, Singapur, Islas Malvinas, etc. Para la conducción de la guerra moderna son materias primas esenciales el petróleo y el caucho. En la actual contienda los esfuerzos de guerra económica realizados por los enemigos de los países aliados han conseguido separar a éstos de sus fuentes de abastecimientos principales en cuanto al caucho se refiere y el progreso que están tomando las actividades bélicas momentáneamente ( julio 1942 ) indica que se quiere cortar los recursos petrolíferos existentes en Asia Menor y Rusia.

No cabe la menor duda que una de las preocupaciones mayores que tienen los aliados en el actual conflicto, es la de acercarse en su cifra de produc-

ción de embarcaciones a la cifra de hundimientos de las mismas. No es posible dar datos al respecto pues faltan informaciones precisas y fidedignas.

La ventaja que tienen las potencias centrales respecto a los aliados, desde el punto de vista del transporte, es evidente. Las potencias centrales forman un bloque uniforme si se exceptúa el Japón. Por lo tanto, todo transporte podrá efectuarse por ferrocarril, carretera o por vías fluviales. Los daños que pueden ocasionarles las acciones enemigas son relativos.

Una de las medidas más tenazmente aplicadas en toda guerra y que ha dado resultados decisivos en la Guerra Mundial I, ha sido el bloqueo. Este obligó a firmar el Armisticio a Alemania. Para evitar las consecuencias del bloqueo será necesario tener recursos suficientes dentro del país o sino, como en el caso de los aliados hasta ahora, medios de transporte y fuerza bélica suficiente para evitarlo.



B I B L I O G R A F I A

Mendershausen, Horst, The Economics, of War  
Nueva York, 1941.

The Statesman's Year-Book, 1942.

Capítulo IX.

Economía de guerra del consumo.

- Sumario:
1. Generalidades.
  2. Restricciones indirectas.
  3. Restricciones directas.

## Capítulo IX.

### ECONOMIA DE GUERRA DEL CONSUMO.

#### 1. Generalidades.

Trataremos en este capítulo solamente los cambios que sufre el consumo en tiempos de guerra, dejando de lado los demás aspectos de este tema. Durante la guerra el consumo de los productos sufre alteraciones determinadas en último caso por el cambio que experimenta el valor de los bienes. Este valor está determinado en primer término por las necesidades militares. Las necesidades civiles quedan relegadas a plano de menor importancia.

Entre la satisfacción de las necesidades militares y la de las necesidades civiles existe, sin embargo, una correlación evidente. No se podrá mantener mal alimentada a la población civil sin perjudicar el esfuerzo bélico. Por lo tanto los gobiernos afectados han debido considerar el poder combatiivo de una nación y también las exigencias inherentes a las necesidades físicas de aquéllos que no combaten directamente.

Para hacer efectivo este cambio en el consumo se pueden distinguir métodos directos, que son las medidas de racionamiento y métodos indirectos, que

son múltiples. Trataremos primero las restricciones indirectas.

## 2. Restricciones indirectas.

Una de las primeras medidas adoptadas para restringir el consumo fué una discriminación en los precios, encareciendo los artículos de lujo y los productos no-esenciales por medio de tarifas aduaneras nuevas, impuestos a la venta especial, etc. Tales medidas fueron frecuentemente adoptadas al comienzo de la guerra por los países beligerantes y lentamente más tarde por los neutrales a medida que se hacían efectivas las restricciones impuestas por la guerra. Estas medidas se refieren en general a artículos de consumo durables que son los que más directamente compiten con la producción de armamento. Se busca el mismo propósito al no permitir la importación de productos determinados o al prohibir la fabricación y aún la venta de ciertos artículos, tales como medias de seda, cosméticos, etc.

La prohibición de la venta es una restricción menos común que la de la producción de bienes de consumo. Estas medidas fueron tomadas para evitar el acaparamiento indebido por ciertas personas y generalmente fueron seguidas por un racionamiento directo. Esta prohibición de venta se tornó más eficaz, al obligarse a los adquirentes a comprar en negocios minoris-

tas determinados. Francia e Italia introdujeron días "sin carne y sin bebidas alcohólicas", en tanto que otros países prohibieron el tráfico motorizado en los fines de semana. Se introdujeron restricciones estableciendo la cantidad y composición de platos que podían servirse en las casas de comida. Estas medidas que, sin duda alguna, son efectivas en un período de transición, tienen el grave inconveniente de afectar con mayor intensidad a las clases más pobres. Por eso existe la tendencia a reemplazarlas por un racionamiento directo, por la prohibición de fabricación o por una política de precios discriminantes en el caso de artículos de lujo.

Entre las medidas indirectas que tienden a reducir el consumo deben mencionarse aquéllas que se refieren a la calidad de los productos. En casi todos los países europeos el pan debe elaborarse de acuerdo con prescripciones determinadas. En algunos casos se prohíbe la venta de pan fresco, para reducir su consumo. Análogamente se hace obligatoria en la fabricación de artículos de lana y de algodón la mezcla con fibras sintéticas.

Estas medidas se refieren generalmente a las regiones que sufren de escasez de alimentos, es decir, a Europa, Reino Unido y Japón. Las demás regiones afectadas por la guerra sienten su influencia en productos de consumo durable. Sus medidas restrictivas

se refieren, por tanto, a materias primas básicas.

Veremos ahora los métodos directos de control del consumo, es decir, las medidas de racionamiento.

### 3. Restricciones directas.

El racionamiento constituye la ingerencia más molesta de la economía de guerra en la vida económica de los consumidores pues significa una limitación seria de su libertad para fijar las cuotas de gastos para los diferentes artículos.

Las medidas de racionamiento se refieren especialmente a las materias alimenticias, de donde derivan los graves problemas de orden social que se crean al Estado al implantarlo. Se ven afectadas directamente las necesidades primarias del hombre. El racionamiento es la consecuencia obligada de toda escasez. Mediante el racionamiento se tiende a distribuir una cierta cantidad de bienes - que no es suficiente para hacer frente a la demanda existente - de acuerdo con las necesidades del gobierno y teniendo en cuenta las necesidades de la población. Al mismo tiempo se introducen precios máximos. Por tanto, se limita severamente el juego de la ley de la demanda y de la oferta. La introducción de ambas medidas, es decir, el racionamiento y los precios máximos, son necesarias.

La reacción normal de los consumidores ante una escasez se traduce en una corrida a los almacenes,

formación de "colas" y en la tentativa de comprar la mayor cantidad posible de los bienes escasos. Esta demanda acrecentada produce un alza en los precios que, a su vez, elimina a los compradores menos pudientes. Para no perjudicar a éstos se fijan precios máximos. Ahora bien, aun suponiendo que el gobierno tenga la suficiente fuerza como para mantener esos precios máximos, se debe considerar el fenómeno del acaparamiento. Las personas con suficiente dinero harán reservas de alimentos en detrimento de aquéllas que están obligadas a vivir al día. Para evitar esta mala distribución de los productos de consumo se deben adoptar las medidas de racionamiento que se verán a continuación.

Al estudiar los sistemas nacionales de racionamiento de alimentos, conviene tener presente ciertos hechos de carácter general.

1) Si bien las raciones básicas se refieren al consumidor normal, el racionamiento moderno tiende a considerar las necesidades relativas de diferentes categorías de consumidores de acuerdo con el sexo, la edad y la salud.

2) El consumo término medio puede diferir notablemente de las raciones básicas del consumidor normal. Debido a la falta de cifras en el número de personas que se encuentran en las diferentes categorías, no se podrá calcular el consumo término medio.

3) El concepto "consumidor normal" varía de país a país. En algunos países el consumo término medio podrá ser casi igual a las necesidades del consumidor normal y en otros variar en gran escala.

4) Debido a los cambios que se hacen continuamente en las raciones y a las fallas en la información, no es fácil obtener una impresión de conjunto para una fecha determinada.

5) Las costumbres y la calidad de los alimentos difieren tanto de un país a otro que a menudo se llegaría a falsas conclusiones comparando entre sí las raciones de los diferentes países.

Los alimentos por excelencia son el pan y los cereales. Estos alimentos tienen importancia particular porque el consumo absoluto de pan generalmente aumenta con la disminución de las entradas (sueldos, salarios, jornales). El pan no solamente constituye la principal fuente de calorías, sino también la más barata. A medida que otras fuentes de energía encarecen o escasean aumenta la demanda de pan. Por lo tanto, una cantidad dada de pan puede satisfacer ampliamente las necesidades de tiempos de paz y resultar inadecuada en tiempos de guerra debido a la escasez de otros alimentos.

Las costumbres en la alimentación difieren de país a país. Se hace pan casero en los países escandinavos y en el norte y en el este de Europa se consume con preferencia pan de centeno. En Italia,



las pastas reemplazan en cierto modo al pan. La ración de pan para un "consumidor normal" fluctúa entre 2 y 2,5 kilogramos por semana. En Polonia, Bélgica, España y Francia, la ración está por debajo de este nivel. En el Reino Unido e Irlanda aun no está racionado. En Suiza e Italia están racionadas las pastas y los cereales que constituyen un porcentaje importante del consumo total.

El consumo del azúcar tiende a aumentar con las entradas. Su valor nutritivo es despreciable y sólo es una fuente de energías. Sin embargo un gran número de calorías puede ser producido en un área dado. Por ello no debe sorprender que las raciones de azúcar varíen grandemente de país a país.

La lista de racionamiento está encabezada por Dinamarca, seguida de Suecia, con más de 400 grs. por semana. Se asignan raciones de 300 a 400 grs. en Alemania y Bélgica, de 280 grs. en Holanda y de 200 en Noruega. Las raciones en los demás países son bajas y algunas veces despreciables.

Cualquier comparación que se haga de las raciones de carne se complica por el número de variedades y por las diferencias de calidad. La carne aun estaba sin ser racionada en Dinamarca, Noruega y Suiza a mediados de 1941. En los países donde se había establecido el racionamiento de carne las mayores cantidades correspondían a Suecia, Reino Unido y Alemania.

la ración nominal es de más o menos 500 gramos por semana. Siguen los Países Bajos y Bélgica con raciones de 400 y 350 gramos respectivamente. Francia y Finlandia tienen asignados 200-250 gramos. Las raciones de Polonia y de España son probablemente nominales.

Por regla general no se raciona el pescado debido a que el abastecimiento no es continuo y a la difícil conservación del mismo. En la mayoría de los países ha descendido la pesca marina y existe escasez de este artículo. Los productos avícolas y de la caza no están generalmente racionados pero son difíciles de obtener. La práctica difiere enormemente en lo que se refiere a los embutidos. Estos productos están incluidos en la ración alemana de carne y no están racionados en el Reino Unido. Otra diferencia significativa se refiere a los huesos y desperdicios. Casi todos los países europeos incluyen en la ración de carne una proporción determinada de huesos, pero la ración sueca se refiere solamente a la carne. Este factor introduce una posibilidad de error del 20 al 30 % en las comparaciones internacionales.

En las grasas residen las fuentes de calorías más concentradas. El continente europeo depende de las importaciones de alimentos para la producción de grasas animales. Las grasas son los alimentos más

severamente racionados. También en esto difieren los hábitos nacionales en el consumo. El aceite de oliva y de otros vegetales se consume con preferencia en el sur de Europa, mientras que se consume manteca, margarina y tocino en el norte. La mayoría de los sistemas de racionamiento mantienen una ración total estable y difieren solamente en la cantidad mensual permitida. Una comparación sería solamente podrá hacerse sobre la base de la ración total. La ración más elevada es la de Dinamarca con 350 grs. por semana y le siguen Noruega y Suecia. En Alemania y Holanda la ración varía entre 250 y 300 gramos y en el Reino Unido alcanza a 230 gramos. Bélgica, Polonia, Francia, Italia y España tienen raciones muy bajas. Las asignaciones para categorías especiales de consumidores difieren de un país a otro, por lo que es imposible comparar el consumo término medio.

Debido al valor nutritivo de la leche y a la circunstancia de que constituye un alimento indispensable para el desarrollo sano de los niños su consumo es especialmente interesante. En algunos países la leche aun no está racionada pero como es un alimento relativamente caro su consumo está en gran parte determinado por el poder adquisitivo de las clases pobres. Como la mayor parte de los países trata de obtener el máximo posible de leche y

de manteca, la producción de queso ha descendido notablemente. Los huevos son a veces de libre consumo, pero escasos y difíciles de conseguir.

La exportación de café, de te y cacao al continente europeo prácticamente ha cesado. Las raciones permitidas, por lo tanto, se obtienen de producciones existentes o se refieren a substitutos.

El racionamiento de la vestimenta e indumentaria presenta dificultades especiales. Las necesidades individuales difieren de acuerdo a la edad, sexo, ocupación y posición social. Además es de carácter semi-durable y la necesidad de nuevas ropas depende entre otras cosas de las provisiones propias del individuo. Dentro de ciertos límites estas existencias pueden hacerse durar más y reducir temporariamente la necesidad de nuevas compras, muy por debajo del nivel que puede ser mantenido a la larga.

Es comprensible, por tanto, que el racionamiento de la vestimenta haya sido introducido gradualmente y con poco ánimo. Al comenzar la guerra las medidas tomadas fueron de carácter indirecto y se referían al racionamiento de materias primas para los productores textiles. A medida que se terminaban los stocks varios países tuvieron que comenzar el racionamiento. Alemania fué el primero. No sólo racionó la vestimenta y el calzado, sino también la ropa de cama, manteles, alfombras, cortinas, etc. Pa-

ra la mayor parte de los artículos de vestir Alemania tiene un sistema de tarjeta de tarjetas de racionamiento que se entregan a hombres, mujeres y niños menores de 15 años. Hay artículos de vestir que no entran en este sistema de tarjeta, tales como los artículos de cuero, que están sujetos a un sistema de servicio de compra ( Bezugscheine ). Este sistema se refiere a una gran cantidad de productos, afectando especialmente a aquéllos que son producidos con materiales importados. Debe hacerse el pedido a una oficina especial para obtener el permiso de comprar un artículo determinado. Para obtener el permiso, el peticionante debe demostrar que no posee el artículo en cuestión o que el artículo que posee necesariamente debe ser reemplazado por uno nuevo. Este sistema ha sido aplicado en cierta medida también a los territorios ocupados. Un sistema similar ha sido practicado también en la Rusia Soviética.

La tarjeta de racionamiento alemana de vestimenta contiene un cierto número de "puntos" y debe durar un año. Las tarjetas emitidas en septiembre de 1940, por ejemplo, tenían 150 puntos. Cada punto tiene un cierto valor y así un pañuelo cuenta por 1, un par de medias 4, un vestido de mujer 20, un traje de hombre 60, etc. Este sistema tiene en cuenta las necesidades variables. Debido al gran número de

artículos que comprende restringe el consumo total pero deja al mismo tiempo libertad al consumidor para hacer su elección.

La limitación de las cantidades que podían ser compradas por cada consumidor, tendieron a dirigir la demanda hacia productos de buena calidad. Para contrarrestar esta tendencia se ha aumentado el valor de los puntos en las compras de artículos de calidad mediana. Así mientras un vestido de lana para mujer equivale a 26 puntos, un vestido de seda artificial sólo representa 10 puntos. En algunas de las áreas ocupadas sólo se pueden obtener artículos textiles con permiso especial, mientras que en otras tales como Noruega, Dinamarca, Francia y Holanda, se aplica el racionamiento de acuerdo con el sistema de puntos.

El sistema de racionamiento con tarjetas ha sido puesto en vigencia también en Finlandia, en Suiza y en el Reino Unido. En este último país, se refiere a la vestimenta, a los paños y al calzado, pero excluye artículos secundarios tales como sombreros, lana para zurcir, guardapolvos y ropa para niños menores de cuatro años. La tarjeta contiene 76 puntos: un traje de hombre representa 26, un vestido de lana de mujer 11, etc.

La nafta escasea en todos los países beligerantes o bloqueados, habiéndose reducido severamente su consumo para las necesidades civiles. Con excepción

del Reino Unido, donde los dueños de todos los automóviles que tienen paga la patente obtienen una ración básica de nafta, el uso de vehículos automotores particulares ha cesado casi por completo debido a falta de nafta. Al principio de la guerra se comenzó con medidas indirectas, tales como fines de semana sin nafta, pero como resultaron insuficientes se reemplazaron con un racionamiento directo. Los consumidores se dividen por regla general en diferentes categorías, dándose prioridad a los médicos y a otras personas que prestan servicios sociales esenciales.

El continente europeo no es auto-abastecedor en lo que se refiere al carbón en tiempos normales. Las dificultades de las comunicaciones y las demandas excesivas impuestas por las industrias pesadas y por la producción de materias primas de substitución, han ocasionado una grave escasez y en consecuencia se ha tenido que recurrir al racionamiento. El sistema de racionamiento más completo fué adoptado por Alemania donde se halla en vigencia un sistema de puntos similar al que se usa para la vestimenta. Se toma en consideración el número de habitaciones y de personas por hogar, dividiéndose además al país en tres zonas climáticas. Para evitar las dificultades de transporte debe almacenarse parte de lo necesario para el invierno durante el verano. Al organizarse la Cooperativa de Carbón del Reich ( Reichkohlenvereinigung ) se abandonó el sistema de puntos,

pero no el de racionamiento. En Francia la escasez de carbón tiene como razón primordial las dificultades en el transporte. El racionamiento difiere de una región a otra. En Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia las importaciones de carbón han descendido enormemente, por lo que se ha introducido un sistema de racionamiento muy severo. Los consumidores particulares son inducidos a usar leña para la calefacción. El consumo particular en Suiza es de 25 % de tiempos normales.

La aplicación de medidas de racionamiento y de control de la vivienda resulta difícil por razones lógicas. La paralización de las construcciones, la destrucción de casas especialmente debido a bombardeos aéreos y la evacuación forzosa o voluntaria, de la población civil, han creado en muchos casos una escasez local. Se hace frente a esta situación por un lado controlando los alquileres y por el otro, hospedando voluntariamente o coercitivamente a los necesitados en instituciones públicas o en casas particulares.



B I B L I O G R A F I A

Sociedad de las Naciones, World Economic Survey, 1939-41

Prof. Dr. Otto Goebel, Deutsche Rohstoffwirtschaft  
im Weltkrieg. Editado por el  
Instituto Carnigie, 1930

Capítulo X.

Finanzas de guerra.

- Sumario;
1. Generalidades.
  2. Medios de financiación.
    - a. Impuestos.
    - b. Empréstitos.
    - c. Inflación.
  3. Financiación de las guerras en el pasado.
  4. La financiación de la Guerra Mundial II.

## Capítulo X.

### FINANZAS DE GUERRA.

#### 1. Generalidades.

Se cree con frecuencia que el dinero es el nervio de la guerra. Tal creencia no es del todo exacta. Las guerras se hacen con hombres y con bienes. El gobierno moviliza los hombres, les da su equipo de combate, les provee con lo requerido para satisfacer las necesidades de la vida, los transporta a los campos de batalla y paga indemnizaciones y subsidios a las familias de los combatientes.

Para realizar estos hechos el gobierno necesita dinero.

La Guerra Mundial I ha demostrado que la falta de trigo o de petróleo podía obligar a un país a un país a interrumpir las hostilidades pero no así la falta de dinero. Sin embargo sería exagerado creer que la financiación de los gastos de guerra y de los de preparación para la guerra hayan cedido completamente a las cuestiones que se refieren a la mano de obra y a las materias primas que se terminan de examinar. La verdad es que a medida que fueron creciendo los gastos públicos, fueron también evolucionando los métodos de financiación de las guerras.

Hellmer ( Wirtschaftssystem und Kriegsfinan-

zierung ) presenta las siguientes cifras sobre las variaciones del costo de la guerra. La guerra de los siete años costó a Prusia 139 millones de marcos y la de 1870 significó 1.551 millones de marcos para Prusia y 139 millones de marcos para Francia. La guerra del Africa del Sud costó 4.307 millones de marcos a los ingleses y la guerra Ruso-Japonesa 4.930 millones de marcos a los rusos y 4.446 millones a los japoneses. El costo total de la guerra 1914-18 pasó de los 800 mil millones de marcos.

## 2. Medios de financiación.

Existen tres maneras clásicas para obtener dinero; los impuestos, los empréstitos y la inflación. Las dos primeras se consideran como normales en tiempos de paz. Por el contrario, se trata siempre de evitar en lo posible la inflación por considerársela malsana. Esto, que es cierto en tiempos de paz, lo es también en tiempos de guerra. Los grandes gastos que supone una guerra moderna impiden que se sigan las normas usuales y corrientes. Por eso se recurre con frecuencia a los empréstitos excesivos y a la inflación.

### a. Impuestos.

Consideraremos en primer término los impuestos directos. Estos van dirigidos directamente hacia los

individuos o sociedades especificadas. El monto de lo que cada individuo debe pagar al Fisco depende de ciertos aspectos de sus entradas o de sus riquezas. Es posible hacer contribuir a los individuos de acuerdo con su capacidad de pago o en base de otros principios racionales. Generalmente esta clase de impuestos no pueden ser desplazados sino que inciden directamente sobre el pagador y son percibidos directamente por agentes del gobierno que ingresan el dinero en la tesorería. Comparado con la contribución financiera, el sacrificio que hace el pagador es menor que el que realiza al pagar los impuestos indirectos. Por estas razones los impuestos directos constituyen un instrumento ideal para establecer la carga nacional de la guerra sobre los individuos que viven durante la guerra. Hacen posible una distribución clara y honesta de las cargas.

Los impuestos indirectos integran un método menos transparente de financiación pública. Las cargas son desplazadas parcial o totalmente por los productores a los mayoristas, de los mayoristas para los minoristas y de éstos a los consumidores; o viceversa, a los empleados y vendedores de materia prima. La forma en que el consumidor individual se ve afectado por los impuestos indirectos depende de la cantidad que compre del bien gravado, por un lado y por el otro de la intensidad en que se ha desplaza-

do el impuesto. Existen las cargas impositivas pero su distribución entre las diferentes clases del pueblo es desconocida, en gran parte, para el gobierno y para el pueblo es desconocida, en gran parte, para el gobierno y para el pueblo mismo. Hablando en términos generales se puede decir que la mayor parte de los impuestos directos es pagada por los ricos, mientras que los impuestos indirectos son pagados tanto por los ricos como por los pobres. Mientras que los impuestos directos pueden ser progresivos, los impuestos indirectos son regresivos, es decir, constituyen una carga proporcionalmente mayor para entradas menores. Ambos impuestos tienen una característica común; los individuos de la actual generación proporcionan poder adquisitivo al gobierno y la erogación es definitiva. La persona que paga el impuesto no recibe del gobierno una promesa de devolución de los pagos. Su poder adquisitivo queda reducido, y en consecuencia debe reducir sus gastos. Por esto se considera a los impuestos como la manera más lógica de obligar a la presente generación a realizar sacrificios para la guerra y pagar los gastos de la misma.

Se debe tener en cuenta que una imposición elevada no tiene razón de ser como método de financiación de guerra mientras no se haya eliminado la desocupación en las industrias esenciales de guerra, porque si existe tal desocupación no es necesario el sacrificio de

poder adquisitivo para aumentar la producción. La nación no necesita hacer un esfuerzo especial para hacer uso de los recursos no-usados y solamente debe organizar su empleo. La expansión del crédito y la impresión de papel moneda, son medios perfectamente satisfactorios para subsidiar a los desocupados, que de otra manera quedarían con los brazos cruzados. Solamente bajo condiciones de completa ocupación en las industrias esenciales prevalecen las ventajas económicas y sociales de la imposición.

#### b. Empréstitos.

En primer lugar consideraremos los empréstitos internos. Las ventajas para el Estado son las siguientes; el ciudadano que compra un título de guerra al gobierno aparentemente contribuye a la carga de guerra en la cantidad que le ha costado el título comprado. Al mismo tiempo restringe sus inversiones en otras direcciones. La naturaleza voluntaria y el sacrificio son, sin duda alguna, dos argumentos fuertes en favor de la financiación por medio del empréstito. Significa que el dinero será obtenido de aquellos que se sienten más inclinados a contribuir y que sienten menos la pérdida importante del poder adquisitivo para adquirir otras cosas.

Ante todo el gobierno debe pagar intereses sobre los títulos de guerra y deberá devolver el dinero prestado algún día, siempre que no rehuse el pago.

Si el gobierno cumple con sus obligaciones debe procurarse el dinero para satisfacer los intereses y las amortizaciones. Este dinero generalmente lo obtiene por medio de impuestos. Por lo tanto parece que la carga de los tenedores de títulos es transferida a los pagadores de impuestos. La función del comprador de títulos es, pues, la de adelantar dinero al pagador de impuestos para soportar la carga de guerra. Merced a este adelanto el tenedor de títulos percibe un interés. Si los tenedores de títulos y los pagadores de impuestos fueran los mismos, no existiría una traslación de la carga y todo el procedimiento sería solamente un círculo vicioso impositivo. La realidad es otra. El comprador de títulos corriente generalmente es un individuo más rico que el pagador de impuestos término medio. Por tanto, una parte de la carga de la guerra es trasladada del rico al pobre en el momento en que éste paga los impuestos al Estado con los que a su vez se pagan los servicios de los empréstitos. Si bien no es posible que una generación tomada como un todo, pase la carga de guerra a otra generación por medio de un empréstito interno, es lo cierto que la generación presente de tenedores de títulos pasa parte de su carga a la generación futura de pagadores de impuestos. Ahora bien, se podría organizar el sistema impositivo de tal manera que afecte a cada portador de títulos en la cantidad que le debe el gobierno por



intereses y amortizaciones. Tal sistema, sin embargo, eliminaría el aliciente que tienen los suscriptores de trasladar la carga a otra persona.

La distribución de las cargas de guerra por medio de los empréstitos es muy indefinida. Esta incertidumbre se ve aumentada aun por otras circunstancias. Los suscriptores de empréstitos de guerra pueden, generalmente, obtener créditos bancarios contra entrega de títulos. Cuando esto es posible, los suscriptores no están obligados a reducir sus gastos. Los bancos crean dinero nuevo para ellos y ellos, a su vez, pueden hacer cuenta de que no han dado poder adquisitivo al gobierno. Como resultado de esto, ambos, el gobierno y los suscriptores de títulos tienen más dinero ahora que el poseído por los suscriptores solos, antes de efectuarse esta operación. En vez de un solo título existen ahora dos para una cierta cantidad de bienes. El nombre que generalmente se da a tal procedimiento, es el de la inflación del medio circulante. En condiciones de ocupación total, la inflación monetaria produce una competencia entre los poseedores de dinero por obtener bienes cuyo valor es menor que la cantidad de dinero con que se trata de comprarlos. Los precios de los productos suben hasta que el volumen de ellos cuesta una cantidad de dinero que tiende a ser igual a la mayor cantidad de poder adquisitivo. El gobierno y los ciudadanos entran en una lucha deses-

perada para obtener materia prima, mano de obra y artículos de consumo. Suponiendo que a la larga el gobierno obtiene los bienes que quiere, los individuos que deben pagar las consecuencias de esta carrera por deshacerse de dinero pertenecerán a aquellas clases de ciudadanos cuyas entradas quedan por debajo del alza de los precios. Estas personas pertenecen a las clases que viven de pagos contractuales, titulares de anualidades, rentas, intereses, sueldos y en forma menos intensa, los que reciben salarios. Es decir, se verán más dañados aquéllos que reciban entradas determinadas y fijadas de antemano. Aquéllos que reciben ganancias de la industria, el comercio y de la especulación probablemente mantendrán o aumentarán su participación en la producción nacional.

### c. Inflación.

La inflación del medio circulante es la manera más casual y menos equitativa de financiar la guerra, ya se produzca por la emisión de papel moneda o ya por la expansión del crédito bancario. Ya que la emisión de títulos por parte del Estado se presta a prácticas inflacionarias, la financiación de la guerra por medio de empréstitos lleva en sí el germen de la inflación. Sin embargo no se debe olvidar que están justificados estos métodos inflacionarios en tiempos de desocupación considerable, que existe siempre cuando se pasa de una economía de paz a una economía de

guerra. Estos métodos son justificados mientras tanto existan recursos para los desocupados en las industrias esenciales pues en este caso la expansión monetario no llevará necesariamente a un aumento del nivel de precios. Tampoco se debe dejar de tener en cuenta que la expansión de créditos y la impresión de papel moneda constituyen métodos mucho más rápidos para la obtención de dinero que la aplicación de ciertos impuestos.

De lo que antecede puede llegarse a la conclusión de que no se puede considerar a los títulos como un medio ideal para financiar una guerra. Se debe optar por un sistema impositivo más razonable. Sólo en los primeros días de la guerra debe insistirse en los préstamos de los bancos y del público y solamente para obtener entradas rápidas. La inflación del dinero en circulación sólo debe ser aplicada mientras persista la desocupación en las industrias esenciales.

Hemos analizado a grandes rasgos las finanzas de guerra desde un punto de vista teórico para llegar a la conclusión de la conveniencia de emplear en primer término impuestos y luego recién préstamos y recurrir finalmente a la inflación monetaria. Veremos ahora cómo han sido financiadas las guerras en la práctica.

### 3. Financiación de las guerras en el pasado.

Por diversas razones los gobiernos han preferido en el pasado basar sus finanzas de guerra en empréstitos. Se ha dicho con frecuencia que el sistema contributivo de un país estaba poco desarrollado y que era ineficaz para realizar los impuestos necesarios con la suficiente rapidez. Otra razón que favorece la financiación por medio de empréstitos es la creencia de que la guerra será corta y victoriosa y que el vencido pagará los gastos. Esta idea fué popular durante el gobierno de Pitt. Este trató de no disgustar al país con aumentos de impuestos y de pacificar a la Cámara de los Comunes pronosticando la guerra como necesariamente corta.

Durante la Guerra Mundial I, el gobierno alemán declaró que creía en una guerra corta, victoriosa y remunerativa. El Ministro de Finanzas, Helfferich, sacó la conclusión de que un impuesto de guerra elevado constituiría una carga innecesaria para el pueblo alemán. A un año de la declaración de la guerra, el 20 de agosto de 1915, dijo: "no queremos aumentar los impuestos y con ellos la carga para el pueblo durante esta guerra, mientras no exista una necesidad absoluta para ello". De los impuestos a las ganancias de guerra, que eran pedidos por la opinión pública, dijo: "creemos que tal impuesto solamente es factible después de la guerra".

En concepto de impuestos obtuvo Alemania de 1914 a 1918 alrededor de 21 mil millones de marcos. Deduciendo de esta suma la cantidad de 12 mil millones, que son las entradas normales de tiempos de paz, se obtiene un saldo favorable de 9 mil millones.

Knauss (1) calcula que la parte de los gastos de la Guerra Mundial I cubierta por medio de impuestos, es del 6 % para Alemania, pues el resto ha sido cubierto por empréstitos en la siguiente forma; el 60 % por medio de empréstitos de guerra propiamente dichos y el 34 % por medio de empréstitos a corto plazo. El mismo autor dice que Inglaterra ha cubierto el 20 % de sus gastos por medio de impuestos, mientras que Francia no ha recurrido a los impuestos para financiar sus gastos de guerra. Entre los autores existe gran disparidad respecto a la participación que han tenido los impuestos en la financiación de la guerra en Inglaterra. Los datos varían entre el 16 1/4 % (2) y el 27,97 % (3). De todas maneras es seguro que Inglaterra siempre ha tratado de hacer participar a los impuestos en un por-

- 
- (1) Knauss, Robert; Die deutsche, englische und französische. Kriegsfinanzierung, Leipzig 1923, pág. 175.
  - (2) Prion, Wilhelm; Steuer un Anleihepolitik in England während des Krieges, Berlin 1918, pág.22.
  - (3) Jessen, Jens. Citado por Adolf Fleischer, Kriegsfinanzierung, 1939, pág. 68-69.

centaje elevado. Este porcentaje ha sido sobre estimado para las guerras anteriores. Fué del 17 1/4 % en las guerras con Francia de 1793-1815, del 12 % en la guerra de Crimea ( 1854-1856 ) y del 6 1/2 en la guerra de los Boers ( 1899-1902 ).

Hasta 1917 las finanzas de guerra alemanas se basaron en la emisión de empréstitos y en la impresión de papel moneda. Alemania no fué el único país que financió su guerra basándose en empréstitos. Gran Bretaña financió más o menos la cuarta parte y los Estados Unidos más o menos la tercera parte de sus gastos de guerra por medio de impuestos y el resto con empréstitos.

De los beligerantes más importantes, Rusia, Francia y Alemania dependieron más de los empréstitos y menos de los impuestos. Tomando a todos los beligerantes en conjunto, se ve que el 80 % de los gastos de guerra ha sido obtenido por vía de empréstitos.

Por gastos de guerra se entiende el exceso de gastos respecto a los gastos de tiempos de paz, calculados estos tomando un término medio de un período de dos o tres años. La mayoría de estos empréstitos fueron precedidos por préstamos a corto plazo contraídos por los gobiernos para cubrir gastos del momento.

Esta forma de obtener dinero resultó el camino más fácil para el Estado. Sin embargo, los préstamos continuos tuvieron que enfrentar obstáculos cre-

cientes. De 1917 a 1919 el gobierno americano emitió los cinco Empréstitos de Libertad (Liberty Loans) en parte para cubrir sus propios gastos de guerra y en parte para pagar los gastos de los aliados. Para obtener una entrada total de alrededor de 23 mil millones debieron aumentarse las tasas de interés sobre los títulos gradualmente del 3 1/2 al 4 1/2 %, además de liberarse del pago de impuestos a estos títulos. Los subscriptores contestaron el llamado, primero espontáneamente y luego bajo la presión de la opinión pública. Para que las clases de menores entradas participaran en estas subscripciones se ofrecieron títulos con un valor nominal unitario de 50 dólares. Otros préstamos fueron facilitados por "estampillas de ahorro y estampillas económicas". El número mayor de subscriptores a un Empréstito de Libertad (el cuarto) fué de 21 millones.

Se ve, pues, que los recursos obtenidos mediante empréstitos deberán constituir la condición normal en tiempos de guerra. Se debe tener presente que si bien el Estado obtiene los recursos necesarios por medio de los empréstitos no serán las entradas nacionales las que por lo común los facilitarán. Las siguientes cifras ilustran este punto. Durante la Guerra Mundial I, Gran Bretaña hizo préstamos a sus aliados por valor de dólares 8.770 millones y obtuvo de ellos 5.403 millones, los Estados Unidos de Norte Amé-

rica dieron dólares 9.523 millones; Alemania dió 2.047 millones. Estos fueron los únicos países que tuvieron un saldo positivo en lo que se refiere a préstamos. Todos los demás países tuvieron un saldo negativo. Encabeza la lista Italia, con 3.911 millones de dólares, le sigue Rusia con 3.333 millones de dólares, Francia con 2.580 millones de dólares, Bélgica con 1.386 y Austria-Hungría con 1.000 millones de dólares.

El gobierno tiene dos medios para obtener préstamos; el primero consiste en atraer a los prestamistas y el segundo en obligarles a dar el dinero. Indudablemente que es el primero el más fácil teóricamente. Así lo han entendido todos los tratadistas de la ciencia financiera quienes sostenían hasta una fecha reciente que el empréstito forzoso jamás es una operación fructífera.

Desde hace algunos años los Estados totalitarios emplean el método fuerte. De esa manera Italia pudo financiar la campaña en Etiopía gracias a un empréstito forzoso sobre la propiedad inmobiliaria, que el Dr. Hellmer califica de "verdadera obra maestra de la financiación de guerra" porque la propiedad italiana no debía solamente subscribir obligatoriamente ese empréstito, sino que debía también dar al Estado, por medio de un impuesto especial, las sumas que el Estado debía devolverle en calidad de interés.



#### 4. La financiación de la Guerra Mundial II.

El carácter total de las guerras modernas hace imposible cubrir los gastos de éstas recurriendo únicamente a los ingresos nacionales y a la producción por lo que resulta inevitable recurrir al capital, entendiéndolo a éste no como un concepto financiero solamente, sino también como factor determinativo de la economía traducida en mercancías. Inglaterra y los Estados Unidos disponen, en teoría, de los mercados mundiales. Pero en el transcurso de la presente guerra se ha demostrado que lo primordial es tener a disposición las reservas de productos de modo que sean de aplicación inmediata para la guerra. Los gastos de armamentos efectuados en el período de paz comprendido entre la primera y la segunda guerra mundial, se calculan en las siguientes cifras; Alemania, 94 mil millones de reichsmark; Gran Bretaña, 2,6 mil millones de libras, correspondientes a 45 mil millones de R.M. de valor adquisitivo y Francia, 291 mil millones de francos, correspondientes a un valor adquisitivo de 36,2 mil millones de R.M.

La financiación de la guerra total pues, no significa solamente el uso de todos los medios disponibles desde un punto de vista técnico-financiero, sino también la movilización de la totalidad de los bienes materiales y de los recursos de trabajo de que dispone la economía de un pueblo. Esta movilización,

que recurre a los impuestos y a los empréstitos como medios de financiación y que lleva a una planificación estatal y a precios fijados significa una diferenciación gradual y cualitativa de los métodos financieros usados hasta el presente. Esto quiere decir que también la guerra total debe ser financiada por medio de impuestos y de empréstitos. La base para esto debe descansar en un sistema financiero sano y ordenado. La organización de la economía significa un nuevo factor financiero porque si, por un lado, merece una atención especial el uso de dinero y de créditos, por otro lado, podría realizarse en parte la financiación dentro de una estructura económica, sin usar del mecanismo de dinero y de ganancia. Debe considerarse, sin embargo, que esta forma de plantear el problema no debe aceptarse como un hecho comprobado, sino solamente como indicación de problemas para los que se buscan soluciones posibles.

Lo que se ha dicho sobre impuestos y empréstitos, también es aplicable a la financiación de la guerra total. La clásica controversia sobre la elección de los medios de pago, impuesto o empréstito, podrá darse por terminada si se tiene en cuenta que estos dos medios no son suficientes para su financiación.

Durante la presente guerra europea, se nota la tendencia general de hacer contribuir a la población a medida que se hacen necesarios nuevos gastos de guerra. Esta política financiera resulta bien comprensiva.

sible para Alemania, donde la transición de la economía de paz a la economía de guerra se realizó gradualmente y donde en el momento de estallar la guerra estaba organizado ya el aparato financiero para hacer frente a las exigencias de una guerra total. El gobierno alemán ha evitado toda inflación. Por un lado, restringió el consumo individual aumentando los impuestos y al mismo tiempo se racionaron rígidamente todos los artículos de consumo y se establecieron precios máximos para los mismos. En lo esencial, se han seguido nuevos rumbos evitándose el aumento en los salarios, que se han mantenido en el nivel que en el régimen nacional-socialista siempre habían tenido. Las enormes ganancias que necesariamente deben realizar los empresarios en tales condiciones, fueron eliminadas parcialmente por medio de impuestos y parcialmente dirigidas a inversiones recomendadas por el gobierno, tales como fábricas para producir substitutos. El racionamiento de los artículos de consumo estimula el ahorro de las familias obreras y de la clase media. Los bancos de ahorro, las compañías de seguros e instituciones similares a las cuales se dirigen estos ahorros, son instadas a invertir estas cantidades en papeles del Estado. Son estos ahorros los que proporcionan dinero para los empréstitos.

Al comenzar la actual guerra, Gran Bretaña ha aumentado la "standard rate" del impuesto a los réditos del 27,5 % al 37,5 %, habiendo llegado sucesiva-

mente al 50 %. ( Standard rate, es la tasa decisiva dentro de los impuestos a los réditos en Inglaterra). El límite de exenciones ha sido disminuído a £ 100 anuales en abril de 1941. Esta medida ha colocado dos millones más de personas bajo este impuesto. La reducción de permisos para ingresos personales realizados en el presupuesto de 1941-42 se calcula que rendirá £ 125 millones anuales y esto forma parte de un plan de ahorros compulsivos. El gobierno ha dispuesto que las cantidades adicionales pagadas en concepto de estas reducciones serán devueltas después de la guerra. Como puntos de comparación, téngase en cuenta que la tasa máxima durante y después de la Guerra Mundial I (1918-1922) fué del 30 % y que la tasa de pre-guerra solamente fué del 5,8 %.

Veremos ahora algunos rasgos fundamentales del impuesto al exceso de ganancias para luego analizar críticamente la manera en que se calculan en la práctica el impuesto a los réditos y al exceso de ganancias en Inglaterra.

El impuesto al exceso de ganancias (excess profits tax) estipula que deben ser transferidas a la Tesorería el 100 por 100 de las "ganancias excesivas", que aparecen definidas como aquellas que sobrepasan un cierto porcentaje. Este impuesto tiene su origen en la Guerra Mundial I, el cual se introdujo como reacción a las grandes ganancias realizadas por algunos co-

merciantes. Si algunas circunstancias, tales como el alza de precios más rápida que la de los costos, los grandes pedidos gubernamentales, etc. determinan grandes ganancias para los comerciantes, el gobierno debe tomar medidas para que tales utilidades ayuden a financiar la guerra. Se critica a este impuesto diciendo que elimina el aliciente y la iniciativa de los particulares; pero por otro lado, se considera de dudosa bondad tal aliciente en tiempos de guerra.

Los impuestos a las ganancias excesivas aparecieron en todos los países beligerantes durante la primera guerra mundial. En los Estados Unidos, fueron introducidos en 1917. Era progresivo de acuerdo con las ganancias. Las tasas variaban desde el 20 % al 60 %, después de habersele deducido del 7 % al 9 % sobre el capital invertido. Se criticó entonces su progresividad y la dificultad de determinar con exactitud el capital invertido. El impuesto inglés tenía parecido con el impuesto a las ganancias excesivas actual que se describirá más adelante; pero nunca llegó a más del 80 % de las ganancias excesivas. Comienza con un 50 % en 1915, llegando al máximo en 1917. Veremos cómo se calcula prácticamente el impuesto a los réditos y a las ganancias excesivas en Inglaterra.

Para el análisis del impuesto a los réditos tomaremos como ejemplo una persona con réditos de capital en forma de intereses, etc., de 1.000 libras esterlinas anuales. Se llega a la cantidad de doscientas

setenta y cinco libras en concepto de impuestos, teniendo como base el "standard rate" de 5s 6d por libra esterlina. De esta cantidad se podrán deducir £ 27/10/ - por la exención de que gozan las primeras cien libras de entradas y en caso de tener un empleado doméstico otras £ 6/17/6, que es lo que resulta de la deducción de 5s 6d por £ 25, también permitida por la ley. Además podrán deducirse £ 25/17/6 permitidas a la primer entrada disponible hasta £ 135, que goza de una tasa reducida de 3s 10d, de manera que la deducción total llegaría a £ 60/5/- del cálculo inicial. El impuesto a pagarse sería, pues, sobre la base de mil libras esterlinas, £ 214/15/-. Para esta misma persona significará el aumento del "standard rate" a los un aumento considerable de la cantidad impositiva a pagar. Después de haber hecho todas las deducciones como en el ejemplo anterior, se llega a una cantidad a pagar de £ 411/12/6, lo cual significa un aumento del 92,05 %.

Si se toma una familia con tres hijos que tiene £ 500 de entradas en concepto de trabajo y £ 100 en concepto de intereses, el aumento producido será mayor que 300%.

Si se toma como ejemplo una familia con tres hijos cuya entrada es de £ 2.200 en concepto de retribución de trabajo y £ 300 por intereses, el aumento que sufrirá será alrededor del 70 %, comparado con lo que

pagaba a fines de 1939.

El impuesto a las ganancias excesivas (Excess Profits Tax) es una fuente de entradas importante para Inglaterra. En el año fiscal 1940-41 ha rendido £ 72 millones, es decir, algo más del 5 % de las entradas totales en concepto de impuesto. La tasa era del 60 %. En el año 1919-20 estos impuestos han rendido 290 millones de libras, vale decir, el 29% del total de los impuestos, con una tasa del 80 %. En esta guerra se ha comenzado con una tasa del 60 %. Esto significa que las tres quintas partes de toda ganancia que pase del "standard profit" deben ser pasadas al Estado desde el 1º de abril de 1939 en adelante. En mayo de 1940 ha sido aumentado este impuesto al 100 %, entrando en vigencia inmediatamente. Esta medida tan extraordinaria a primera vista debe ser analizada más a fondo para comprender su alcance.

Por medio del "excess profits tax" se trata de abarcar toda ganancia en cualquier actividad económica, es decir, inclusive en la navegación, en la minería, en los bancos y en las empresas públicas. La única excepción la constituye la actividad individual cuando las entradas se deben exclusiva o preponderantemente al desempeño personal de una profesión. Por lo tanto, este impuesto es mucho más general que el impuesto de ganancias de guerra (Armament Profits Tax) que había sido introducido a mediados de 1939 y

substituído por el "excess profits tax". Cabe preguntarse ahora qué es lo que se considera como ganancia normal (standard profits) ya que solamente será impuesto con el 100 % lo que exceda de esta ganancia.

Por lo pronto el contribuyente puede partir de una ganancia mínima de £ 1.000 cuando tenga socios de £ 750 para cada uno, siempre que éstos estén ocupados por lo menos la mitad del tiempo en la empresa. El límite se ha fijado en £ 3.000 para todos los socios. El contribuyente puede calcular su ganancia normal basándose en sus negocios de antes del 1<sup>o</sup> de julio de 1936, en los resultados de 1935 o 1936, o en un promedio de 1935-1937, o 1936-1937. En los negocios efectuados después del 1<sup>o</sup> de julio de 1936, se entenderá por ganancia normal de empresas de varios socios, el 10 % del capital. Se considera "capital" para este cálculo el capital realmente invertido del cual se deducirán las cantidades en efectivo, las amortizaciones y las compras. Se ha obtenido mediante este cálculo la ganancia a gravarse. De esta ganancia se podrán deducir cantidades por amortización de máquinas, de instalaciones y de edificios y además en concepto de intereses de las ganancias, para rentas, etc. También podrán deducirse las cantidades necesarias para el Dominion Income Tax, pero no se podrán hacer deducciones en concepto de pagos de dividendos. Para el resto, es válida la tasa del 100 %. De esto se deduce que prácticamente existe un gran margen, no sólo



para la determinación de la ganancia sino también para la fijación del aumento de ganancia. Teniendo en cuenta la elasticidad de las cantidades amortizables se ve que la cifra final también está sujeta a grandes modificaciones. Finalmente, se hacen excepciones para las industrias que se encuentran en un estado de crisis permanente. Para éstas, se ha facilitado grandemente la prueba de la ganancia normal y se les permite deducir sin mayores dificultades una cantidad del 6 % del capital en acciones. En abril de 1941, el 20 % de lo pagado en concepto de este impuesto fué declarado restituible después de la guerra.

Sería cuestión de un estudio a fondo, ver si el sistema inglés estuvo acertado al permitir tantos escapes en el cálculo del "Excess Profits Tax"; y ya que aumenta el impuesto, como en el caso de los impuestos a los réditos, determinar si está en lo cierto al gravar con mayor intensidad las entradas medianas y pequeñas. De todas maneras, el sistema impositivo inglés parece indicar que no se ha seguido un criterio uniforme para resolver los problemas de la financiación de guerra. Ni desde el punto de vista, de su rendimiento ni teniendo en cuenta las conveniencias sociales y políticas se han resuelto estos problemas.

Después de haber analizado detalladamente el impuesto a los réditos y al exceso de ganancias en Inglaterra, veamos el sistema impositivo que rige para

los principales países presentando rápida revista en una forma más general.

En el presupuesto de 1941-42 del Reino Unido figura una entrada de £ 125 millones anuales a obtenerse mediante un plan de ahorros compulsivos, conocido como Plan Keynes de Pagos Diferidos. Según este plan, se devolverán al contribuyente las cantidades pagadas en concepto de las reducciones que se le han hecho.

En los Estados Unidos se redujeron las exenciones personales al impuesto federal a los réditos en un quinto en el año 1940, introduciéndose en el mismo año un impuesto de la defensa igual al 10 % del impuesto a los réditos.

El único cambio importante que se realizó en Alemania fué un aumento del 50 % de las tasas para los réditos mayores de 2.400 marcos anuales, efectuado en el año 1939.

Al entrar en la guerra, Italia aumentó la tasa del impuesto a los réditos del 25 al 100 %. Al mismo tiempo, introdujo un impuesto especial del 2 % sobre salarios y jornales hasta 720 liras mensuales. El impuesto a los réditos fué aumentado a fines de 1940.

En el Japón se hizo una reforma general del sistema impositivo en el año 1940. Los impuestos a las entradas particulares fueron reagrupados en seis grupos clasificados de acuerdo con las diferentes fuen-

tes de recursos. Además se creó un "impuesto compuesto" sobre el rédito total y un impuesto corporativo basado sobre las ganancias y sobre el capital.

Se establecieron impuestos a las ganancias excesivas, que generalmente afectan a empresas individuales o colectivas, en una serie de países entre los cuales se encuentran el Reino Unido, los dominios británicos, la India, Estados Unidos, Italia y Suecia. Las ganancias normales han sido determinadas sobre la base de las utilidades término medio en años anteriores o como en el caso de Estados Unidos y de Italia, sobre la base de la relación de las ganancias al capital, según opte el contribuyente. En el Reino Unido existen dos impuestos alternativos; la contribución a la defensa nacional (National Defence Contribution) introducido en 1937 y el impuesto a las ganancias excesivas ( Excess Profits Duty). En algunos casos, como en el Canadá, la cantidad de impuestos pagados no debe bajar de un cierto porcentaje de las ganancias totales. La tasa del impuesto es generalmente elevada, llegando en Suecia al 80 % y en el Canadá al 75 % de las ganancias excesivas. En el Reino Unido esta tasa fué fijada en el 100 %. Se ha visto ya que a pesar de esta tasa tan elevada quedan al contribuyente varias posibilidades para no pagar íntegramente el exceso de ganancias.

Los impuestos a las ganancias excesivas y

y sus similares han contribuido, en la mayoría de los casos, a una parte relativamente pequeña de las entradas totales en concepto de impuestos. Las ganancias han sido generalmente controladas por otros medios, especialmente por medio de los precios.

Los impuestos a la propiedad están ligados en algunos casos al impuesto a los réditos, como en Holanda y en los países escandinavos. En Suiza se adoptó un impuesto de emergencia para hacer frente a parte del costo de la movilización. En Italia fué introducido un impuesto a la propiedad en general a comienzos de 1940, como medida permanente. La tasa es del  $1/2$  % y el límite de exención es de 10 mil libras. En Finlandia se votó un impuesto al capital en 1940 para compensar a los refugiados por los territorios transferidos a Rusia. Este impuesto varió entre el  $2 1/2$  % para propiedades cuyo valor no excediera de 4.000 marcos y el 20 % para propiedades que excedieran de 4.000.000 de marcos.

Los impuestos a las ventas han sido aumentados considerablemente en los últimos años. El propósito de estos impuestos ha sido frecuentemente el de limitar la demanda civil y liberar los recursos para la producción de guerra. Cuanto más éxito se ha tenido en esta dirección, tanto menor ha sido su rendimiento financiero. La reducción directa de la demanda por medio del racionamiento y de otras medidas ha

limitado aun más el rendimiento de estos impuestos.

A pesar de esto los impuestos a las ventas y los impuestos al consumo han contribuido en muchos países en forma intensa al aumento de las entradas totales. En Canadá, por ejemplo, aumentaron de \$C 197 millones en 1938-39 a \$C 310 millones en 1940-41.

En el Reino Unido los impuestos al consumo aumentaron de £ 114 millones en 1938-39 a £ 224 millones en 1940-41, debiendo agregarse que esta última cifra incluye al producto del impuesto a las compras, creado a fines de 1940. Este impuesto es más oneroso que sus similares en otros países, pero en él no están incluidas las necesidades diarias. Se refiere principalmente a bienes de consumo elaborados, y hace una diferencia marcada entre artículos de lujo y artículos de uso corriente, a los cuales grava con un 24 % y con un 12 % respectivamente. En Alemania se agregaron suplementos de guerra especiales a los impuestos del consumo en septiembre de 1939. Estos suplementos rindieron 1.600 millones de marcos en 1940-41, que equivale al 5% de las entradas totales en concepto de impuestos.

El rendimiento de los impuestos aduaneros ha demostrado tendencias muy diversas en los diferentes países, de acuerdo con los valores de importación y la naturaleza de la tarifa. El aumento en su rendimiento en el Reino Unido, por ejemplo, se debe a la gran cantidad de importaciones, a lo que se debe agre-

gar que los impuestos aduaneros ingleses son generalmente "ad valorem".

Al terminar esta parte de la financiación de la guerra que se refiere a la imposición, debe señalarse que se muestra una tendencia marcada hacia la centralización de los poderes. Veremos ahora en qué medida han hecho uso los gobiernos de los empréstitos para sus finanzas de guerra.

Los empréstitos que realizaron los diferentes países al comenzar la guerra partieron de base muy distinta. Para tener una idea de la importancia de la deuda pública, conviene comparar ésta con las entradas nacionales, como se verá en la siguiente tabla. En el Reino Unido la deuda interna pendiente el 31 de marzo de 1939 excedió a las entradas nacionales anuales en más de un 50 %. Por el contrario en Alemania, la deuda fué igual a menos de la mitad de las entradas nacionales, aun teniendo en cuenta la deuda secreta estimada en 13.000 millones de marcos aproximadamente. El aumento proporcionado de la deuda pública ha sido particularmente elevado en aquellos países donde su magnitud de pre-guerra ha sido relativamente reducida. En Alemania los datos oficialmente publicados de la deuda interna en marzo de 1941 revelan que ésta es tres veces mayor de lo que fué dos años antes. Por otra parte, el aumento porcentual en el Reino Unido fué menor de 50 %.

Entradas nacionales comparadas con la deuda pública interna.

País	Signo monetario	Años	Entrada	Deuda
Año Fiscal	Fiscales	Nacional	Pública	Interna (1)

( En millones del signo monetario de cada país)

Reino Unido	1938/39	4415		
£	1939/40	.....		7247
Abril a Marzo	1940/41	5586		7899
	1941/42	.....		10388
Canadá	1938/39	3837		
C\$	1939/40	4040		2832
Abril a Marzo	1940/41	4594		3235
	1941/42			4098
Alemania	1938/39	79700		
RM	1939/40	95000		29589
Abril a Marzo	1940/41	100000		50829
	1941/42			88538
Japón	1938/39	19000		
Yen	1939/40	24500		16065
Abril a Marzo	1940/41			21628
	1941/42			27008
Estados Unidos	1938/39	67500		
\$ U.S.	1939/40	71600		40445
Julio a Junio	1940/41	79700		42973
	1941/42			48967

(1) A comienzos del año fiscal.

Con fines de evitar una expansión indebida de la cantidad de dinero, muchos gobiernos han hecho esfuerzos especiales para obtener preferentemente dinero prestado del público que de los Bancos. En algunos casos se han realizado campañas populares para fomentar el ahorro y en otros se han emitido nuevos tipos de empréstitos con objeto de hacer un llamado enérgico al público en general y a los grupos de entradas reducidas en especial. El primer país que ha tomado tales medidas ha sido el Reino Unido, donde se pusieron en circulación certificados nacionales de ahorro y bonos de defensa continuamente desde noviembre de 1939. Los primeros fueron emitidos a 15/- pagaderos en diez años a razón de 20/6d y los últimos, emitidos en unidades de £ 5 cada uno, devengan 3 % de interés anual y son pagaderos en siete años. Planes parecidos a éste fueron realizados en varios otros países. En Suecia, en enero de 1940; en Australia, en febrero; en el Canadá, en marzo y en los Estados Unidos de Norte América, en abril de 1941.

En el Japón fueron introducidos certificados de ahorro con valor de emisión reducido en agosto de 1938. Desde entonces se ha realizado una vigorosa campaña de ahorro que prácticamente es un ahorro compulsivo. A comienzos de 1941 esta campaña ha sido aun más intensa. El gobierno decidió que los ahorros nacionales en el año fiscal 1940-42 debían llegar a 13.500 millones de yens, cantidad que representa más o



menos la mitad de las entradas nacionales.

Fuera de estos métodos de ahorro obligatorio directo, han sido puestos en práctica métodos indirectos de ahorro compulsivo. Ya se ha visto que en muchos países ha sido intensificado gradualmente el racionamiento y que la producción y la venta de muchos bienes ha sido paralizada por completo. Por lo tanto, parte de las entradas del público prácticamente no pueden ser gastadas. De esta manera se ha desarrollado una forma obligatoria de ahorrar que ha simplificado para los gobiernos la tarea de obtener empréstitos.

Esta forma de ahorro obligatorio ha sido desarrollada con mayor intensidad en Alemania debido a la escasez general de artículos y a las restricciones hechas al consumo por racionamientos cuantitativos y otros métodos similares. De acuerdo con cálculos no oficiales publicados por "Der Deutsche Volkswirt", del 20 de diciembre de 1940 han sido ahorrados 14.000 millones de marcos en el año 1940 debido a la restricción en el consumo. De este total corresponde 4.500 a 5.000 millones a la alimentación y aproximadamente 9.000 millones al consumo de productos industriales, de los cuales la mitad se refería a textiles.

Se han visto las razones que inducen al público a ahorrar. Veamos ahora cómo se hacen los ahorros. Conviene distinguir entre el ahorro en forma de billetes de banco o de depósitos y aquél que se invierte en papeles del Estado. En el primer caso, los

nuevos papeles emitidos por el gobierno están en poder de los bancos y en el segundo caso están en poder del público. El pueblo alemán ha demostrado una marcada preferencia por depósitos bancarios y no por inversiones en papeles del Estado. En el transcurso de 1940, los depósitos de los bancos comerciales alemanes aumentaron aproximadamente en un 50 %, mientras que los depósitos en los bancos de ahorro aumentaron en un 30 % y el dinero en circulación en un 20 %.

El ahorro compulsivo como consecuencia del racionamiento del consumo no ha sido la única fuente de financiación por parte del gobierno en países como Alemania. La escasez de artículos se muestra en forma parecida con respecto a los artículos de producción. Esto es más marcado en el sector civil del comercio y de la producción. Las provisiones son vendidas y no pueden ser reemplazadas. Los fondos de amortización no pueden ser invertidos nuevamente para la renovación del equipo ya que éste difícilmente se obtiene si no es para propósitos de guerra. El capital queda libre en forma de dinero; y como este dinero no puede ser usado para otra cosa, queda automáticamente disponible para el gobierno, ya sea directamente para ser invertido en papeles del Estado o indirectamente, por intermedio de los bancos. Evidentemente este proceso representa un consumo de capital. La cantidad que ha quedado liberada en Alema-

nia por medio de esta liquidación de provisiones y de amortizaciones, ha sido estimada en 12.000 millones de marcos.

El consumo de capital ha llegado a la suma de £ 950 millones en el Reino Unido en el año 1940. Las inversiones en el año 1938 han sido de £ 210 millones. Se supone, sin embargo, que la mayor parte de esta cantidad ha sido descapitalizada debido a la venta de oro y de activos extranjeros o debido a un aumento del pasivo de ultramar. Sólo desde el punto de vista de un país individualmente tomado, podrá decirse que las ventas de activos extranjeros constituyen un consumo de capital. Tales ventas no necesitan significar una pérdida o reducción de capital y representan simplemente un método para pagar los productos y los servicios con que contribuyen otros países al esfuerzo nacional de la guerra.

Una cantidad considerable de los empréstitos gubernamentales en el Reino Unido ha sido cubierta por medio de la liquidación de activos extranjeros y por el aumento del pasivo de ultramar. Esta parte de los empréstitos del gobierno británico, lógicamente no ha tenido ningún efecto sobre el volumen del dinero. La Cuenta de Nivelación de Cambio ( Exchange Equalization Account ) se ha hecho cargo del aumento producido en la deuda flotante británica. En forma parecida parte del aumento de la deuda interna a largo plazo ha sido

financiada por instituciones financieras particulares, las que han debido entregar sus papeles extranjeros a las autoridades y que, no teniendo otros reductos hacia donde dirigir sus inversiones, han debido colocar el dinero recibido en empréstitos de guerra emitidos por el gobierno. Efectivamente hubo un intercambio de papeles extranjeros por nuevos bonos internos del gobierno. En esa medida el aumento de la deuda nacional ha sido cubierto por productos y servicios recibidos de ultramar, lo cual no ha significado una carga para la situación monetaria en el Reino Unido.

B I B L I O G R A F I A

Sociedad de las Naciones, World Economic Survey,  
1939-41.

Oficina Internacional del Trabajo, Studies in War  
Economics, Montreal, 1941.

Horst Mendershausen, The Economics of War, Nueva  
York, 1941.

Dr. Adolf Fleischer, Kriegsfinanzierung, Berlin  
1939.

Verein Deutscher Wirtschaftswissenschaftler,  
Probleme der Kriegsfinanzierung, Jena  
1940.

Dr. W. Hoffmann, El sistema impositivo inglés duran-  
te la guerra. Wirtschaftsdienst, Hamburgo,  
1940.

Economía Mundial, Madrid 16 agosto de 1941, Guerra  
Total-Economía Total.

Capítulo XI.

República Argentina - Puntos a contemplar en una  
política de guerra.

- Sumario: 1. Generalidades - Planteo del problema.  
2. Recursos fiscales - Posibilidades de  
aumento.  
3. La alimentación - Problema de menos  
importancia.  
4. Carestía de la vida - Ley N° 12.591.  
5. Desarrollo de la industria nacional.  
6. Gravitación de las leyes obreras.  
7. Inmigración - Población nativa.  
8. Reclutamiento de obreros por intermedio  
de las agencias de colocaciones.  
9. Conclusión.

Capítulo XI.

República Argentina - Puntos a contemplar en una política de guerra.

1. Generalidades.

El propósito fundamental perseguido en la preparación de este trabajo queda cumplido en los capítulos que anteceden. He deseado tratar, en efecto, en términos doctrinarios el contenido y alcance de una política de guerra. Necesariamente he debido referirme a hechos e información extranjera y recoger doctrina y pensamiento de autores extranjeros, ya que las dos guerras universales que han dado origen al nacimiento y desarrollo de tal política de guerra se han desarrollado fuera de nuestro país.

Me ha parecido conveniente, sin embargo, terminar esta labor con un breve capítulo final con referencias a las posibles aplicaciones a nuestro país de una política de guerra. No oculto que sobran motivos para comprender que este capítulo forzosamente tiene que ser contingente y en buena medida, aventurado. La política de guerra es esencialmente una política realista que nace y se orienta según una guerra determinada. Una será la línea a adoptar para esa política si la guerra es con el país A y otra si ella se entabla con el país B.

En un caso debe señalar ciertas medidas que pueden ser completamente innecesarias en otro. Esta dificultad de tratar un caso supuesto y no un caso real obliga a generalizar, restando en consecuencia eficacia al contenido de los párrafos que siguen.

"La situación que atraviesa nuestro país no configura exactamente una economía de guerra, porque falta aquí el elemento específico de esa definición: la guerra. Por fortuna, el esfuerzo de emergencia que puede ser requerido de la Nación, no se orientará hacia la creación y el sostenimiento de un ejército en pleno combate ni a la defensa activa de la población contra los ataques del exterior. Pero es indudable que por imperio de factores externos provenientes del vasto conflicto mundial y que afectan profundamente el comercio internacional, vivimos en un clima de excepción, formado por las graves perturbaciones que sufre nuestro comercio y que inciden sobre toda la economía del país".

"Necesitamos, pues, substituir en gran escala esas fuentes de abastecimiento y de consumo. Y debemos hacerlo en un mundo en el que las posibilidades de comerciar se encuentran hondamente afectadas por el conflicto. El esfuerzo que realizamos en defensa de intereses de la Nación, en el clima de guerra en que vive el mundo, tiene, como consecuencia de todo ello, un sentido y un ritmo especiales, que determinan su definición en el carácter



de economía de guerra". Estas palabras del Sr. Ministro de Agricultura, Dr. Daniel Amadeo y Videla, plantean un problema fundamental de la economía argentina, la substitución, en gran escala de las fuentes de abastecimiento y de consumo."

La República Argentina no ha tenido ocasión de aplicar una política de guerra. La última guerra en que tomó parte como beligerante cronológicamente se encuentra muy alejada de los momentos presentes. Claro es que en aquella guerra, que fué cruenta, se adoptaron además de las medidas militares otras medidas de gobierno directamente relacionadas con la función puramente militar de ataque y de defensa. Aun cuando tales medidas constituyen una política de guerra tal denominación no cuadraría exactamente dentro del concepto que a tales palabras se asigna hoy. Fué nuestra última guerra, en efecto, una lucha de ejército a ejército. Son las actuales, luchas de pueblos á pueblos, con la consiguiente movilización y juego de las fuerzas y reservas de toda naturaleza que los pueblos encierran. Aquellos antecedentes del pasado argentino difícilmente podrían invocarse, en forma útil e integral, en presencia de una futura guerra. Mucho menos si esa guerra fuese con una nación no limítrofe como lo fué la última a que hago referencia.

Si hay una novedad que debe repetirse es la de que nuestro país debe su progreso al hecho de la paz. La seguridad en que afortunadamente la Nación ha vivido ha hecho posible que en el breve espacio de tiempo transcurrido desde el período de su definitiva organización hasta el presente haya conquistado un envidiable grado de adelanto en todos sus aspectos materiales y espirituales. El sentimiento incommovible de la idea de la paz ha estado siempre en el ánimo de sus gobernantes y en el alma de su pueblo que sabe perfectamente que no hay vida sin trabajo y que no hay trabajo sin paz. Pero si la historia -y sobre todo la historia del viejo mundo- enseña algo, es que la guerra no constituye, desgraciadamente, un acontecimiento imposible. Puede presentarse en cualquier momento, inesperadamente, por hecho ajeno a la voluntad de un pueblo. Es en el supuesto de esa indeseable probabilidad que, con las explicables reservas del caso, trataremos de esbozar las líneas generales de algunos de los puntos que se deberán considerar en una política de guerra para nuestro país.

En un modo amplio diríamos, como introducción, que pensamos que para muchos de los aspectos de esa política la República Argentina se halla en condiciones excepcionales buenas. Su producción, su poderío económico y sus riquezas en reservas la

colocan, en efecto, en situación de excepción. Puede valorarse el grado de verdad que esta afirmación encierra con solo pasar revista á algunos acontecimientos recientes. Honda fué la crisis de 1929 y profunda la repercusión que ella tuvo en las diversas manifestaciones vitales del país. Sin embargo, la soportó no sólo sin los quebrantos que otros países debieron sufrir pero inclusive sin necesidad de llegar a la adopción de medidas realmente extremas. Pasado el período crítico, que no fué ciertamente breve, el país reaccionó ampliamente y recuperó su posición anterior. Este recuerdo es oportuno. Una guerra, en efecto, en cierta manera tiene el parecido de una crisis, en algunos de sus aspectos, al menos.

Producida la guerra presente, como en la anterior, nuestro país se colocó internacionalmente en la situación de neutralidad. Pero así como la guerra ha variado fundamentalmente en su contenido, así también se ha operado un cambio en la situación de los estados neutrales. En las guerras del pasado, la neutralidad no se traducía en inconvenientes de índole económica. Si tales inconvenientes se producían eran de escasa monta y de insignificante importancia. En presencia de la guerra actual la neutralidad se transforma en una completa perturbación. Pero si se examina la situación de nuestro país en el largo tiempo de duración que lleva la que

parece ser su plausible política de neutralidad, se comprobará que no obstante haberse producido una innegable perturbación ello no ha alterado su ritmo de progreso. Más aún: parece que tal ritmo, al menos en muchos de sus aspectos, se ha acelerado. Dentro de ciertos inconvenientes es lo cierto que el país sigue por su camino de su engrandecimiento, sin tropiezos substanciales. Citamos los efectos de la neutralidad porqué en alguna medida, también, la política económica de tales condiciones tiene algún parecido, como en el caso de la crisis, con la política de guerra.

Tales son las consideraciones en que fundamos nuestro pensamiento en el sentido de decir que en caso de una guerra el país puede, sin llegar a situaciones extremas, adoptar con relativa facilidad una política de emergencia.

2. Recursos fiscales - Posibilidades de aumento.

El viejo aforismo atribuido a Napoleón según el cual el dinero hace la guerra no puede ser olvidado. El Estado que en tiempos de paz necesita recursos abundantes, multiplica sus necesidades cuando debe hacer frente a una guerra. No existe, pues, posibilidad de hablar de una política de guerra sin referirse, siquiera en dos palabras, a este punto tan capital. En nuestro país a la guerra o a las posibilidades de guerra se vinculan, entre otros, dos hechos de importancia histórica: la enfiteusis de Rivadavia y la ley de impuestos internos, sin contar, naturalmente, con el régimen de los empréstitos internos y externos que aumentaron la deuda pública.

Excedería de los límites de este modesto esbozo un estudio de la situación financiera argentina. A los fines de nuestro deseo basta decir que el fenómeno del crecimiento constante y universal del presupuesto se ha cumplido en nuestro país con ritmo constante y en una proporción superior al crecimiento de las actividades económicas de donde proceden los recursos. Suma \$ 1.970.386.966 incluyendo el de las reparticiones autárquicas, cifra elevada a la que es menester agregar los presupuestos de las catorce provincias y los de las innumerables municipalidades con que cuenta el país.

La fuente principal, sinó única, para atender

tales recursos deriva de los impuestos. Como los gastos han ido creciendo, lo propio ha debido ocurrir, necesariamente, con los impuestos. Con motivo de los planes del P.E. presentados al parlamento en 1942 se publicaron, por parte de las fuerzas vivas del país, estudios numéricos tendientes a demostrar que la capacidad impositiva de la población estaba colmada. Si esta afirmación es exacta en épocas de paz, puede pensarse que en épocas de guerra las dificultades de obtener recursos no serán ni pocas ni fáciles de vencer. Con todo, es absolutamente indispensable tener presente, como verdad indiscutible, que una guerra significa una perturbación completa en el régimen financiero de un país como consecuencia del hecho real de la multiplicación inevitable de sus gastos. La normalidad fatalmente se convierte en anormalidad.

Una política financiera de guerra para nuestro país puede encararse desde ciertos aspectos. En primer término debe encaminarse a obtener toda economía posible en las erogaciones no indispensables ni siquiera necesarias. Suman millones los gastos del Estado que pueden usarse en épocas de paz y que no hay ninguna necesidad de realizar en épocas de guerra. Sólo el renglón de obras públicas, por ejemplo, insume alrededor de 250 millones de pesos y no hay para que decir que tal renglón no puede funcionar en épocas de una lucha interna-

cional. Cuesta muchos millones más la ayuda actual a ciertas industrias agrarias traducida en compra de cosechas, política que seguramente desaparecerá en un estado de anormalidad. Los indicadores no son sino dos de los ejemplos a citar sobre la posibilidad de reducción de gastos.

Pero nadie pretende que la reducción de gastos, por más drástica que sea, pueda balancear los nuevos recursos indispensables para la nueva situación. Será menester, pues, obtenerlos mediante diversas arbitrios y en primer lugar, mediante el aumento de los impuestos en vigor y la creación de impuestos nuevos. Lo primero, que se dice muy fácilmente, tropieza con dificultades serias de realización ya que, como es sabido existe una capacidad tributaria que no es prudente exceder, so pena de lograr solo un efecto contrario, esto es, una menor recaudación, sobre todo si el impuesto se aplica a los consumos. En lo que respecta a la creación de gravámenes nuevos una fuente de importancia estará dada por las utilidades de las llamadas industrias de guerra. Es justo que si el hecho de la guerra acrecienta sus ganancias una parte considerable de ellas ingrese al Estado.

Recurso de importancia, bien que de otra naturaleza, es el que se refiere a los empréstitos. Será difícil, estallada ya una guerra, conseguirlos en el Exterior por lo que será poco menos que

indispensable obtenerlos en el interior. Una acertada política de empréstitos internos, en nuestro sentir, debe basarse en el carácter voluntario de los mismos y solo en caso de fracaso de tal sistema debe recurrirse al sistema compulsivo u obligatorio que puede asumir diversas formas, llegando inclusive a establecer que una parte de los sueldos del personal de la administración pública y de las organizaciones puramente privadas contribuyan con una proporción de sus sueldos, mensualmente, a tales empréstitos. No sería prudente indicar normas respecto a este punto en razón de que es puramente contingente y se encuentra, por tanto, vinculado a variables circunstancias del momento. Una debe ser, en efecto, la medida y características de su contratación o emisión en momentos de holgura económica y otras en circunstancias difíciles. No hay que olvidar que toda guerra produce contracción de recursos, fuga de capitales al Exterior y una psicología tendiente al ocultamiento del dinero como consecuencia del natural instinto de previsión de un futuro que se supone difícil. Tampoco debe olvidarse que una guerra, por razón de la declinación de ciertas actividades económicas, crea, exactamente como una crisis, una nueva recaudación fiscal de los impuestos ya existentes. Pero no debe olvidarse que la deuda de la Nación ( Diciembre de 1941 ) alcanzó a



\$ 5.763.000.000 comprendiendo la consolidada en circulación, por valor de \$ 4.820.000.000 y la flotante y a corto plazo, que importa \$ 943.000.000.

En el breve croquis que en las líneas precedentes hemos formulado se advierte que entre los arbitrios señalados para una política argentina de guerra hemos omitido el recurso que puede lograrse mediante nuevas emisiones sin la correspondiente garantía de respaldo real. Un arbitrio semejante necesariamente influiría sobre la buena moneda argentina cuyos prestigios internacionales son conocidos a partir de la ley de conversión. Sería más que prudente no tocar para nada el régimen monetario respecto del cual la última memoria del Banco Central trae un cuadro que por su valor de síntesis reproducimos a continuación:

Situación Monetaria

Concepto	Variaciones en:			
	1939	1940	1941	1942
	(Aumentos o disminuciones en millones de m\$n).			
Medios de pago:	227	69	767	700
Depósitos corrientes . . .	181	-29	566	514
Moneda en el público . . .	46	98	201	186
Origen de los medios de pago:	261	-44	1.051	947
Factores internos:	113	34	593	482
Préstamos netos al público.	128	15	-148	69
Financiación de cosechas ..	213		505	242
Otras necesidades fiscales.	23	- 9	192	165
Emisión subsidiaria y reempla zo de billetes . . . . .	5	28	44	6
Factores externos:	148	-78	458	465
Oro	171	-160	268	416
Divisas de libre disposición	- 47	31	176	- 65
Libras bloqueadas	11	56	53	175
Otras divisas bloqueadas	13	- 5	- 39	- 61
Medios de pago absorbidos: . .	22	- 86	265	257
Depósitos a plazo . . . . .	- 13	- 48	125	296
Fondo de divisas . . . . .	35	- 38	140	- 39

### 3. La alimentación - Problemas de menor importancia.

Desde dos puntos de vista debe encararse este problema:

- a) El abastecimiento de la población y
- b) Productos de intercambio.

Examinaremos antes las cantidades de las principales materias alimenticias, comparándolas enseguida con el consumo de la población. La diferencia entre ambas cantidades nos dará un saldo que podrá ser destinado a otros usos, que en tiempos de escasez, son múltiples.

Veamos primero los productos de origen agrícola:

1. Trigo. De una producción mundial de 108 millones de toneladas (sin contar Rusia), le corresponden a la Argentina 8.150.000 t. para el año 1940/41. El término medio del quinquenio 1937/38 á 1941/42 ha sido de 6.755.382 t. Participan en el total mundial los Estados Unidos de Norte América con 22 millones, Canadá con 15 millones y Australia con 2,2 millones de toneladas.

A pesar de que la República Argentina solo produce del 5 al 7 % del total mundial ( siempre excluyendo a Rusia ), es un país importante en el mercado internacional del trigo, por cuanto existe anualmente un excedente de exportación que oscila alrededor de las 3.000.000 de toneladas, mientras que los Estados Unidos, con una producción tres veces mayor a la argenti-

na, no alcanza a satisfacer siempre las necesidades de su población, diez veces mayor a la nuestra.

2. Maíz. La producción mundial se mantiene alrededor de los 100 millones de toneladas ( 122 millones en 1939/40 ). Los principales países productores y para ese período han sido los siguientes: Estados Unidos de Norte América, 66 millones de toneladas, Argentina, 10 millones de toneladas, Rumania 6 millones, Yugoslavia, 4 millones, Italia, 3,4 millones y Hungría, 3 millones de toneladas. Con una producción término medio que puede fijarse en 7,5 millones de toneladas, la República Argentina ocupa el segundo lugar como país productor, aventajada considerablemente por los Estados Unidos, cuya producción media oscila alrededor de los 60 millones. En lo que se refiere a la exportación, la República Argentina es el primer país del mundo, pues no ha llegado aún a industrializar este cereal, como sucede en Norte América. Sin embargo " en virtud de la situación internacional, que ha significado la reducción casi íntegra de las exportaciones de este cereal durante los dos últimos años, el Gobierno adquirió dos cosechas para mantener el precio, obligando a los importadores de combustibles a su utilización en un cierto porcentaje, en vez de leña y carbón. Además se distribuyeron gratuitamente 500.000 t. a diferentes instituciones de todo el país, para el consumo de las clases necesitadas" ( José María Sarobe, Política Económica Argentina ).

3. Cebada. La producción mundial de este cereal ha sido de 42 millones de toneladas para el año 1938/39, incluyendo a Rusia. De esta cantidad corresponden a la República Argentina 454.000 toneladas. El término medio del quinquenio 1937/38 a 1941/42 ha sido de 526.677 toneladas. Comparada esta producción con Rusia, 8 millones de toneladas, Estados Unidos, 5 millones, Alemania y Austria 4,5 millones, nuestra producción es exigua. Se destina en parte para forrajes y en parte para la industria cervecera que además debe importar 7.000.000 de kilogramos del extranjero.

4. Avena. La República Argentina no es un productor importante de este cereal, lo cual se debe a que su dominio geográfico se confunde con el del trigo y del maíz, y a que se use como forraje preferentemente a la alfalfa. La producción de éste cereal ha sido de 539.500 toneladas en el año 1940/41, correspondiendo 661.400 t. al promedio del quinquenio 1937/38 a 1941/42.

La producción mundial de avena ha sido de 4,8 millones de toneladas en el año 1939/40, excluyendo a Rusia, cuyas cifras no se conocen para este año. El año anterior ha tenido ese país una producción de 17 millones de toneladas. Los Estados Unidos figuran con 18 millones de toneladas en primer término (1940/1941), le siguen Alemania-Austria con 6,8 millones (1939/1940), Canadá con 5,8 millones, Francia con 4,1 millones - - (1940/1941), Polonia, con 2,8 millones (1939/1940) y Reino Unido 1,7 millones (1939/1940).

"Entre nosotros puede calcularse en 1200 kilogramos más o menos, el rendimiento por hectárea, lo que es sumamente bajo. Ello se debe al doble papel que juegan nuestros sembrados, a la vez prados de forraje verde de invierno para el pastoreo de los animales y engorde de la hacienda vacuna, para luego reservárselos para la obtención del grano que se recoge en noviembre." ( G. F. Tobal; Lecciones de Geografía).

5. La papa. La producción mundial ha sido para el año 1939/40 de 165 millones de toneladas, sin Rusia. Esta ocupa el segundo puesto con 42 millones de toneladas (1938/39) después de Alemania-Austria, con 59 millones de toneladas. La producción argentina es relativamente reducida, aunque va en aumento, pues de un promedio anual de 790.000 toneladas en el quinquenio 1925/29, ha pasado a una producción de algo más de un millón de toneladas en el año 1940/1941.

La producción sobrepasa el consumo interno, pues el poder de absorción de nuestro mercado interno es de 700.000 toneladas para el año 1940, de modo que queda un saldo de más de 300.000 toneladas. "El producto no es solamente un alimento de primer orden para el hombre, sino que ciertas especies sirven como forraje, y otras se pueden industrializar a fin de obtener alcohol, almidón y diversos subproductos de valor industrial. La producción no está organizada debidamente, ni aún para el consumo nacional. Se sufre escasez periódica del artículo debido a veces, a la maniobra de la especulación, como ocurrió

a comienzos de 1942." ( J. M. Sarobe ob. cit.)

6. Azúcar de caña. La producción mundial ha sido de 17 millones de toneladas en el año 1940/41, correspondiendo a la Argentina 537.000 toneladas en ese período. Los principales países productores son: India Británica, 3.454.000; Cuba, 2.335.000; Java ( holandesa), 1.760.000 toneladas. Las condiciones climatéricas solo permiten su desarrollo en zonas de temperatura que oscila entre 20 y 25 grados. Sin embargo, muchos países que no reúnen éstas condiciones, pueden obtener azúcar de la remolacha azucarera, que con clima templado se encuentra en condiciones ideales. En efecto, la producción mundial del azúcar de remolacha es de 10.000.000 de toneladas (1940/41), siendo los principales países productores: Rusia, con 2.400.000 toneladas, (1939/40), Alemania - 2,300.000 toneladas, Estados Unidos de Norte América, 1.500.000 (1940/41). La producción de la República Argentina ha sido de 400 toneladas en el año 1938/39.

En su informe periódico, dado a conocer el día 12/12/1942, la Dirección General de Estadística de la Nación expresa que el valor total de las exportaciones efectuadas en los once primeros meses del año actual, alcanzó a la suma de m\$<sup>n</sup> 1.624.702.000, excluido el metálico, contra 1.328.542.000 en el mismo período del año anterior, es decir, que ha experimentado un ascenso de m\$<sup>n</sup> 296.159.000 (22,3 %). Por el contrario, las cantidades de productos embarcados fueron menores en una proporción equivalente al 14,8 %.

Este apreciable descenso acusado por los tonelajes obedece, de manera preponderante, a la fuerte reducción experimentada de los embarques de cereales y lino, que alcanza a 984.000 toneladas. El apreciable aumento registrado en los valores, que llega como queda dicho al 22,3 %, se debe al ascenso experimentado en la casi totalidad de los precios de los productos de la agricultura y de la ganadería.

Los productos de la ganadería adquieren año a año mayor valor, pasando de 658 millones en 1937/38 a 961 millones en 1941/42, en tanto que los de la agricultura marcan para éstos dos límites 912 y 387 millones respectivamente. Si se añade a este hecho el de que la agricultura produce más para el exterior que para el consumo interno, especialmente en cosecha de granos, mientras que la producción ganadera absorbida por el consumo interno es superior en volúmen y valores que la parte exportada, resalta una vez más la trascendental importancia que tiene para el país la conservación y estímulo para mejorar y enriquecer esta fuente de bienestar económico. Debe añadirse aún que el mantenimiento de la producción agrícola ha podido efectuarse mediante subsidios del erario público para sostener el sistema de compras oficiales de cosechas circunstancialmente invendibles.

Veremos ahora algunas cifras que se refieren a la ganadería. Según el censo de 1937, la existencia de ganado vacuno ha sido de 33.100.000 de cabezas, la



de ganado lanar de 43.790.000, y la de porcino de 3.975.000.

La industria principal del país es la refrigeración de la carne. En 1941 fueron exportadas 284.172 toneladas de carne vacuna enfriada, 82945 t. de carne vacuna congelada, 49.845 t. de carne ovina congelada o enfriada, 30.975 t. de carne porcina congelada o enfriada, 26.621 t. de menudencias de carnes congeladas, 133.313 t. de carne conservada. La exportación de productos de lechería y de otros subproductos ganaderos, nos muestra las siguientes cifras para el año 1941: Manteca 14.342 t., caseína 32.990 t., sangre seca 14.787 t., estearina 2.626 t., guano 24.333 t., cerda 3.356 t., huesos 55.593 t.

La exportación de cueros y de lamas nos da para el mismo año, las siguientes cifras: Cueros vacunos salados, 137.934 t., cueros vacunos secos 8.329 t., cueros lanares 12.878 t., cueros yeguarizos salados y secos 41.904 t., cueros de cabra y cabrito, 2.283 t., lana sucia 129.141 t., lana lavada y tipo frigorífico 39.407 t.

Fácilmente se advierte que no hemos hecho otra cosa que esbozar rápidamente las principales fuentes que en productos alimenticios presenta la República Argentina. El cuadro así trazado nos permite afirmar sin ninguna vacilación o duda que el problema de la alimentación debe ser descartado como problema, dentro de los diversos capítulos de una política de guerra argentina. Debe tenerse la certeza de que en caso de guerra la producción alimenticia nacional no sólo bastaría para cubrir ampliamente

las necesidades del país, sino que en muchos de sus renglones, inclusive se producirían excedentes utilizables en una posible exportación. Puede tenerse una idea del valor de la eliminación de esta preocupación argentina en una política de guerra teniendo presente que la política de la alimentación constituyó uno de los puntos fundamentales para las naciones en la guerra anterior y en la guerra actual.

Nos ha parecido útil agregar los datos que se refieren al racionamiento de Europa en el último trimestre de 1942. Los hemos tomado de la Sociedad de las Naciones, comprenden alrededor de 25 países y demuestran que el único país europeo que ha podido evitar el racionamiento de los alimentos en conjunto es Portugal.

Los diversos sistemas nacionales de racionamiento tienen un notable grado de diferenciación según la edad y la ocupación como resultado de la extensión del racionamiento. En Suecia, por ejemplo, hay unos 30 grupos de ocupaciones con diferentes raciones. En casi todos los países el obrero de trabajos pesados o muy pesados recibe cantidades considerablemente mayores de carne y alimentos productores de energía tales como pan y grasas. El obrero de trabajos muy pesados, en Alemania, tiene derecho a más del doble de la ración de pan y cerca de tres veces la carne y las grasas del consumidor normal, en Holanda, al doble de pan, a más de dos veces de carne y al triple de

grasas. Las raciones para los mineros, en Francia, son dobles de las que corresponden al trabajador normal en el caso de pan y carne y, en Bélgica, más del doble para pan y carne y en la actualidad diez veces la ración de grasas. La distinción con respecto a los niños es principalmente objeto de raciones de leche extraordinarias con un ajuste apropiado para otros alimentos.

Todos los alimentos importantes están prácticamente racionados en Italia, Alemania y la Europa dominada por Alemania. Italia y los países ocupados, con excepción de Dinamarca, el Protectorado de Bohemia y Moravia y quizás Holanda, han sido forzados a aceptar una escala dietética inferior al tipo alemán. La discrepancia es todavía mayor de las que muestran las cifras publicadas puesto que las raciones legales en esos países no se pueden obtener frecuentemente, en su totalidad o en parte.

El pan, el principal alimento energético, está racionado en todos los países europeos menos en el Reino Unido e Irlanda. La ración normal semánaria de los consumidores asciende en Alemania a 2250 gramos, en Yugoslavia e Italia a la pequeña cifra de 1050 gramos, mientras que en España varía inversamente a los ingresos del consumidor entre 560 y 1050 gramos. Las cifras correspondientes para Francia, Bélgica y Grecia son respectivamente 1925, 1570 y 1330 gramos.

Las raciones de papas varían muy ampliamente. Solo en el Reino Unido e Irlanda, Dinamarca, Suecia, Suiza, Bulgaria y Rumania no están racionadas las papas.

Las raciones de azúcar son particularmente bajas en Grecia (110 gramos) y en Francia e Italia (125 gramos) y más elevadas en Dinamarca (500 gramos) y Bélgica (460).

La carne está nominalmente sin racionar en Dinamarca, pero se ponen algunas restricciones para su adquisición. En toda la Europa continental son extremadamente bajas las raciones para el consumidor normal. Aún la ración más elevada obtenida en Alemania es de 350 gramos por semana mientras en la mayoría de los otros países la ración normal de los consumidores es apenas suficiente para un platillo semanal de carne. La carne no está racionada en Irlanda y las raciones totales (incluyendo tocino) en el Reino Unido donde el racionamiento está sobre una base de valer se estiman toscamente en 550 gramos ( 1 lb. 3 oz. ) por semana excluyendo cualesquier producto de carne enlatada que se pueda obtener según el sistema de racionamiento por puntos.

Todos los países europeos racionan las grasas y son muy pequeñas las raciones en la Europa Continental. La ración del consumidor normal en Alemania se ha fijado en 200 gramos por semana; en la mayoría de los países ocupados e Italia es alrededor de

100 gramos.

La leche líquida en conjunto no está racionada en Suecia, Dinamarca e Irlanda. La ración para los consumidores sin prioridad en Inglaterra es de 2 1/2 pintas imperiales (1.4) litros por semana y la ración normal en Finlandia es aproximadamente la misma. Las cifras correspondientes para Suiza son 2800 gramos; Eslovaquia, 1700; Protectorado de Bohemia y Moravia 900 gramos. En la mayoría de los otros países, incluyendo Alemania, la leche líquida en conjunto está reservada a los niños.

La transcripción que antecede demuestra lo que antes hemos expuesto, esto es, que la República Argentina no tendrá necesidad de llegar a una política de racionamiento sino por excepción, y únicamente respecto de uno o algunos productos básicos para la alimentación. Esto no significa decir que llegado el caso no deberá adoptar una política al respecto que tienda a evitar el despilfarro de víveres y sobre todo el aumento de precios de los mismos, punto éste último que tratamos en párrafo aparte.

4. Carestía de la vida - Ley N° 12.591

Puede estimarse como un factor inseparable de toda guerra el crecimiento de los índices del costo de la vida. Obedece tal fenómeno a causas diversas y obra en proporción distinta en cada país, según la índole de las medidas que al respecto integren su política sobre el particular. Creemos que para el nuestro el referido fenómeno no tendrá una intensidad extraordinaria y esta suposición - que no es sino una suposición - descansa en razones que nos parecen fundadas. Es entendido que suponemos que habrá de mantenerse el valor adquisitivo de la moneda argentina y la estabilización de los salarios de época de paz, evitando toda inflación. Si así ocurriera, las causas más directas a obrar en el encarecimiento de los costos de subsistencia quedarían reducidas a la incidencia de los nuevos gravámenes fiscales y al mayor costo de los artículos o materias primas a importar del extranjero. Entiéndase bien que nuestro pensamiento no es el de que no habrá de producirse una elevación de precios sino que esa elevación ni será general ni extraordinariamente crecida.

Al pasar reseña al renglón de alimentos, en párrafos anteriores, hemos visto que el país afortunadamente produce en exceso todos los que son indispensables y aún necesarios. La no producción de déficit en el juego de la demanda y de la oferta lógi-

camente debe impedir su encarecimiento. La prohibición de la exportación, en caso necesario, concurrirá al mismo resultado. En el renglón habitación la situación no habrá de presentarse precisamente durante la guerra sino con posterioridad a ella. Es bien sabido, en efecto, que durante un período de guerra no se edifica y que al término de ella aparece el desnivel entre el crecimiento de la población y el de la edificación. Fué el caso argentino que en 1919 originó las leyes de emergencia sobre alquileres. Quedaría el tercer renglón - vestimenta - en el que un aumento de precios necesariamente habrá de producirse en aquellos artículos cuyas materias primas de elaboración deben ser importadas en todo o en parte. El correctivo más indicado para este renglón es del racionamiento de las diversas prendas de vestir.

Nuestro país, en situación de paz, ha entrado en una política de economía dirigida imitando en esto a un buen número de naciones europeas. Una política de economía dirigida puede contribuir, según su contenido, tanto a encarecer como a abaratar el precio de los artículos. Interesa recordar que nuestro país cuenta con una ley (Nº 12.591) estableciendo un mecanismo para fijar los precios máximos. Fué sancionada el 8 de septiembre de 1939, al iniciarse la guerra, y precisamente en previsión de las perturbaciones económicas que ella habría de producir. Su debate parlamentario fué altamente ilustrativo.

Su carácter es el de una ley de emergencia destinada a desaparecer una vez que desaparezcan las causas que le dieron origen. No es nuestro propósito analizarla sino recordarla para afirmar que un mecanismo administrativo semejante pero más enérgico deberá crearse como parte integrante de una política de guerra para evitar la artificial elevación del precio de venta de los productos indispensables.

La idea central que inspira a esta tan discutida ley consiste en establecer como precios máximos iniciales de ventas al consumidor de los artículos y alimentos, vestidos, vivienda, materiales de construcción, alumbrado, calefacción y sanidad, el promedio de los precios vigentes en cada renglón durante la primera quincena del mes de agosto de 1939 debiendo determinar tales precios el P. E. También el P. E. queda facultado para determinar los precios máximos a que deberán sujetarse los fabricantes, intermediarios, importadores y mayoristas en sus ventas a los comerciantes al por menor.

Con fines de rebaja se faculta a la autoridad administrativa para suspender el impuesto adicional de aduana en todos los artículos a que se refiere la ley. También puede restringir o prohibir la exportación de mercaderías cuando ello sea requerido por las necesidades nacionales.

Paralelamente con éstas medidas se adopta (art. 15) una disposición sumamente interesante. Se



prohíbe, en efecto, toda rebaja de sueldos o salarios a empleados u obreros so pretexto de la fijación de los precios máximos a que hemos hecho referencia y no menos curiosa es la disposición ( art. 16 ) según la cual se declara de utilidad pública y sujetos a expropiación las mercaderías, los productos y las materias primas necesarias para la elaboración de los artículos que se refiere la ley. El P. E. podrá en cada caso tomar posesión de los artículos y productos expropiados sin más formalidad que la de consignar judicialmente el precio de costo para una indemnización que no podrá exceder de un 10 % para las materias primas y hasta el precio máximo fijado en virtud de la ley. El restante articulado se refiere a las penas y sanciones y al procedimiento a seguirse para poner en juego la ley.

Su decreto reglamentario lleva también fecha de 8 de septiembre de 1939. Se crea la Comisión de Control de Abastecimiento integrada por diversos funcionarios. Llegan a varios centenares los decretos del P. E. señalando los precios máximos para diversos artículos entre los que figuran lubricantes, kerosene, postes, madera, alpargatas, harinas, aceites, neumáticos, caucho, bronce, cobre, yerba mate, hilados, etc.

Es dudosa la influencia que esta clase de leyes pueden jugar en la economía de un país. En todo caso no es aventurado decir que a pesar de su

existencia la vida ha encarecido durante esta y la anterior guerra en todas partes como lo demuestran las informaciones que siguen y que tomamos de una publicación de la Sociedad de las Naciones fechadas el 18 de febrero de 1943, comparándola con datos del World-Economic Survey, del año 1939/41, también de la Sociedad de las Naciones.

Los aumentos registrados en los precios al por mayor, tomando como base al mes de Julio de 1939 han sido los siguientes hasta julio de 1940 y mayo de 1941. Las dos primeras se refieren a estos aumentos la tercera no siempre disponible, a aumentos en el año 1942.

Canadá 13%, 22% y 3%; Estados Unidos 4%, 13% y 6,5%; Alemania 4% y 5%; Reino Unido 42% y 53%; Dinamarca 49% y 81%; Noruega 35% y 67%; Suecia 16%, 33% y 5% (hasta septiembre de 1942); Suiza 11%, 25% y 6% (hasta noviembre de 1942).

En nuestro país la vida igualmente ha encarecido como puede verse por el cuadro que a continuación se transcribe y que ha sido preparado bajo el sistema de los números índices por el Departamento Nacional del Trabajo.

Costo de la vida

Número índice general y números índices especiales de los elementos que lo integran.

Base: 1939 = 100.

Años y meses	Costo de la vida	Alimen- tación	Capítulos principales		
			Alquiler	Alumbrado	Indumen- taria.
Año 1940	102,27	102,32	100.--	100.--	111,30
" 1941	104,97	105,16	100.--	100.--	115,38
" 1942	110,89	115,05	100.--	104,90	119,45
Enero 1943	111,87	116,49	100.--	105,88	119,45
Febrero "	111,44	115,58	100.--	112,94	119,45
Marzo "	117,38	125,47	100.--	112,94	119,45

Si hemos logrado ser claros habremos demostrado que debe formar parte integrante de una política de guerra un mecanismo de emergencia destinado a detener en lo posible el encarecimiento artificial de los costos de la vida.

## 5. Desarrollo de la industria nacional.

La industria nacional estará llamada a jugar un rol de mayor o menor importancia según sea la naturaleza de la guerra supuesta. Una será, en efecto, la obra a realizar si el enemigo dispone de los medios necesarios para un bloqueo efectivo de nuestros puertos y otra muy distinta en el caso de que nuestras comunicaciones marítimas con el exterior continúen como en época normal.

Se imponen, pues, algunas consideraciones respecto de nuestro actual potencial industrial, como elemento de alto valor en una política de guerra. Elemento primordial, decimos, en razón de la característica de las guerras presentes en las que el material bélico y el material de consumo civil constituyen factores capitales. Las guerras las ganan los ejércitos pero los ejércitos necesitan las fábricas como las necesita también el pueblo que forma la retaguardia. De esta consideración pudo prescindirse en nuestra última guerra internacional. De ella no podrá prescindirse en la eventualidad de una posible guerra futura.

La historia industrial de la Argentina puede encerrarse en pocas líneas. Inicialmente nuestro país fué esencialmente ganadero e inclusive importador de trigo. En un período posterior a las actividades de la ganadería agregó las de la agricultura, con el desarrollo y extensión que todos conocemos. Sus actividades económicas fundamentales tuvieron como escenario, así, la

ilimitada extensión de sus ricos campos. No faltaron voces autorizadas en un pasado no lejano todavía que sostenían que esas y nada más que esas debían constituir permanentemente las únicas fuentes de riqueza y de trabajo de la Nación. Coincidían esas voces con la época de florecimiento de la doctrina y de la práctica del libre cambio y dentro de cierta lógica se estimaba que la venta del trigo y de las carnes argentinas en el extranjero le permitirían comprar los artículos manufacturados que su población necesitaba.

Al amparo de la lenta evolución de los hechos y de la influencia de tal doctrina la Argentina descuidó el problema de la formación de su industria nacional. Una crítica severa al respecto sería injusta. No nace una industria de golpe sino en el momento oportuno, condicionada a la existencia de población, consumo elevado, capitales disponibles, créditos, estímulos, etc. Faltó todo esto en el primer momento pero, al menos en cierta medida, no falta hoy.

El país tiene, en efecto, una industria nacional. Su desarrollo ha seguido, según los tiempos, un ritmo diverso. Para no remontarnos muy atrás diremos que al desarrollo industrial de 1910 siguió una depresión como consecuencia de la crisis interna de 1912 y 1913. Se ha repetido, con no poca razón, que la guerra de 1914, al vigorizarla, señaló una época en su ulterior desarrollo. El país se vió obligado a prescindir

dir de las importaciones de artículos e inclusive en algunos pocos renglones se hizo exportador. Con diversas alternativas (crisis de 1929) la industria ha continuado su desenvolvimiento hasta producirse esta nueva guerra, que repite casi exactamente el hecho de la anterior; ausencia de importaciones y desarrollo de la industria nacional. Esta vez, más que en la anterior, ese desarrollo se encuentra facilitado por una extraordinaria afluencia de capitales extranjeros y un mayor poder adquisitivo o de compra por parte del público consumidor.

El último censo industrial corresponde al año 1939 (Diciembre) y fué llevado a cabo en cumplimiento de lo dispuesto por la ley N<sup>o</sup> 12.104. No creemos que haya objeto en su estudio de detalle porqué a nuestro juicio sus cifras están profundamente variadas, en todo sentido, en el momento presente. Señalan aumentos considerables sobre los anteriores censos comparables de los años 1935 y 1937. Los 35.927 establecimientos censados acusaron la existencia de 68.937 empleados y de 619.721 obreros a los que hay que sumar, como elementos de trabajo, a 22.222 miembros de las familias de los propietarios. Más de 3.000.000 de HP representaba la fuerza de sus motores primarios y eléctricos. En miles de pesos, las sumas pagadas en el ejercicio considerado en concepto de sueldos y salarios representó \$ 1.065.237, el de las materias empleadas 3.002.061 y el valor de los combustibles y lubricantes consumidos 128.042. El va-

lor de los productos elaborados 5.127.307 y el valor agregado por la industria 1.955.364. En su memoria anual (ejercicio de 1942), el Banco Central trae el siguiente cuadro demostrativo del incremento de los índices de la producción industrial que calcula en 7.000 millones actualmente (producción extractiva y manufacturera) con relación a 3.300 millones en el año 1935. Se hace notar que en el cuadro que sigue el número indicador del valor para el año 1941 aparece en blanco por no haber datos para tal año.

<u>AÑOS</u>	<u>VOLUMEN</u>	<u>VALOR</u>
1935	100	100
1937	122	134
1939	133	145
1940	137	152
1941	143	---
1942	155	210

Expuestos en síntesis los datos demostrativos del rápido crecimiento del potencial industrial del país, cabe formular el interrogante capital de saber si la industria argentina puede, en la emergencia de una guerra, proveer las diversas necesidades del país. Una contestación en términos absolutos sería inadecuada. Como lo hemos dicho en las líneas que preceden este capítulo, todas las consideraciones varían fundamentalmente según la naturaleza de la guerra supuesta. En una guerra de breve duración puede pensarse que la indus-

tria nacional satisfaría las nuevas exigencias, tanto más si se tiene presente que al estallar cualquier guerra existe siempre un stock de mercaderías manufacturadas y de materias primas a trabajar. En una guerra de duración prolongada, la situación sería otra. La verdad es que el país carece de muchas materias primas cuya ausencia necesariamente entorpecería la marcha de la producción.

Por ejemplo. En materia de hierro y de acero pudieron ser reducidas las necesidades normales que ascendían a 600.000 toneladas anuales, a la mitad. Esta reducción en la demanda pudo obtenerse por la acción conjunta del aumento de precios por un lado y la utilización de materiales de reemplazo por el otro. Para cubrir esta demanda se calcula con una importación de 85.000 toneladas, con 70.000 toneladas de producción en el país, usando para ello como materia prima esencialmente hierro viejo, quedando por lo tanto 145.000 toneladas que podrán ser cubiertas fácilmente con las existencias en plaza.

En lo que respecta a la ojalata el país recibió 60.000 toneladas en 1942, es decir algo más de los dos tercios de las cantidades que consumía habitualmente. Sin embargo las importaciones debieron cubrir las necesidades de los frigoríficos para envasar los productos que exportan a Inglaterra y Estados Unidos. Por lo tanto debieron satisfacer las necesidades del



mercado interno con las existencias acumuladas en años anteriores.

Con relación al cobre y al bronce la situación en general no es seria ya que la industria nacional utiliza cobre en lingotes o barras originario de Chile. Se nota por otra parte gran escasez de hilos de cobre esmaltado y desnudo de diámetro reducido, que no puede ser manufacturado en el país debido a dificultades técnicas. Las necesidades se estiman en 2.000 toneladas que deberán ser importadas de los Estados Unidos.

Muy desfavorables son las perspectivas para el caucho. En efecto, la República Argentina importaba de las posesiones británicas y holandesas del Lejano Oriente, alrededor de 10.000 toneladas. El resto de sus necesidades era abastecido por el Brasil. Ambas fuentes casi han desaparecido con motivo del conflicto bélico, alcanzando las importaciones en 1942 a solo 3.100 toneladas con las cuales solamente se han podido cubrir las necesidades mínimas.

Podemos cerrar este capítulo manifestando que será prudente en una política de guerra vinculada a la industria tener presente que el país difícilmente podrá producir el utilaje mecánico que habrá de reemplazar al existente cuando su natural desgaste lo haga indispensable. Y estimamos que debe igualmente formar parte de su política industrial la ausencia de estímulos exagerados para el desarrollo de determinadas industrias, calificadas de artificiales, en razón del

problema de hondas repercusiones que necesariamente  
habría que afrontar con ellas una vez desaparecida la  
anormalidad de la guerra.

6. Gravitación de las leyes obreras.

Ninguna política de guerra, en los tiempos actuales, puede prescindir de tomar en cuenta la legislación del trabajo. Ello se explica si se tiene presente que las leyes que en su conjunto constituyen esta legislación inciden sobre la producción que es un factor esencial no solo en la marcha de una nación en situación de guerra sino también en situación de paz. En un país atrasado en legislación social no hay para que considerar tal aspecto. No es ese el caso de la República Argentina que inició en legislación sobre la materia en el año 1905 y ha continuado desarrollándola en forma progresiva hasta contar en la actualidad con un nutrido número de leyes reglamentarias de las condiciones de trabajo. Nuestro propósito es examinar esas leyes y sugerir las modificaciones substanciales que podrían recibir en una situación de guerra.

En una situación semejante puede ser necesario incrementar toda o solo una determinada parte ó clase de producción. Desde luego, la producción directamente vinculada al ejército ( armas, municiones, etc. ) ó la que guarda con él una vinculación menos visible: vestuario, alimentación, forrajes, etc. Si lo que se trata es de incrementar toda la producción, las modificaciones á las leyes obreras en vigor deben revestir carácter general. Si solo

se trata de aumentar una determinada parte de la producción, las modificaciones pueden solo ser parciales y exclusivamente referidas al personal ocupado en ella.

En líneas generales diremos que una política obrera en tiempos de guerra debe esencialmente tender a evitar pérdida de tiempo. Se impone en primer lugar, en consecuencia, prohibir las huelgas y lockouts patronales ya que ellas se traducen indefectiblemente en pérdidas más o menos largas de jornales de trabajo. Pero como no es justo que al amparo de tal prohibición justificada pueda imperar la injusticia y el abuso, es menester crear mecanismos de conciliación que permitan por vía de substitución resolver las cuestiones que las huelgas plantean. No tiene nuestro país ni una ley de huelgas ni una ley para la solución de los conflictos aún cuando un mecanismo rudimentario aparece en la ley orgánica del Departamento Nacional del Trabajo N° 8999.

Nuestra legislación sobre el tiempo de trabajo es abundante. La ley fundamental al respecto es la ley N° 11.544 que señala en 8 horas diarias y en 48 horas semanales la duración normal del trabajo. Su mantenimiento, anulación o modificación dependerá de las contingencias del momento. Si no se produce escasez de obreros por el hecho de la movilización y se estima que incorporando otras fuer-

zas adicionales al trabajo puede lograrse la producción en la cantidad deseada, no hay objeto de alterar los términos de la ley que en definitiva evitan un extremo no deseable ni en época de paz ni en tiempos de guerra: el agotamiento físico de los trabajadores que inevitablemente se traduce en un rendimiento menor a la larga. Pero si por imperiosas exigencias se adopta, como general, el sistema de las horas extras, será menester al mismo tiempo fijar el monto del pago de las mismas. En la actualidad, por imperio de la citada ley, las horas extras se bonifican con un 50% ó con un 100% del salario normal según que ellas se trabajen en días hábiles ó en días feriados. La generalización de este principio en épocas de guerra recargaría en forma visible el costo de la producción é incidiría visiblemente sobre el consumidor. Seguramente habría que alterar también la regla de esta ley según la cual el trabajo nocturno no puede prolongarse mas de siete horas por día o cuarenta y dos por semana. Las fábricas ó al menos cierto número de ellas deberán seguramente trabajar día y noche en forma continua. La jornada diurna de 8 horas más la nocturna de 7 horas solo significaría un trabajo diario de 15 horas, lo que dejaría un período de inactividad de 9 horas que no se llenaría con un nuevo equipo de obreros que solo trabajasen 8 horas. En nuestro concepto la ley de jornada juega una importancia capital en la materia

que estudiamos y no solo constituye parte integrante de una política de guerra sinó también de una política de pre guerra. Cuando se dice que la jornada de 40 horas y de cinco días de trabajo implantada en Francia fué la causa de su derrota, se dice una exageración pero no deja de expresarse una cierta dosis de verdad. Tan es así que la Convención de Washington de 1919 señalando la jornada legal de Trabajo no contó con la ratificación de todas las grandes potencias industriales no obstante que ella prevé su posible derogación en épocas de guerra. A esta convención se encuentra adherido nuestro país y sobre la base de sus principios dictó la ley de la materia. (Nº 11.544).

Vinculanse también al mismo tema del tiempo de trabajo, otras tres leyes: la de descanso dominical, la de sábado inglés y la que establece las vacaciones anuales con salario pago. Establece la primera la obligación de un descanso continuado de 24 horas en cada semana. La segunda amplía ese período elevándolo a 35 horas. La tercera señala la duración de las vacaciones anuales, en función de antigüedad del empleado, de tal manera que pueden llegar a tener una duración de un mes en cada año calendario. De estas tres leyes la primera, por lo menos, deberá mantenerse, pues no es posible un trabajo continuado sin la pausa semanal de 24 horas.

El mantenimiento integral ó la modificación parcial de la segunda y tercera estarán condicionados a las contingencias del momento. Nótese, para apreciar mejor los términos en que el problema del tiempo de trabajo se plantearía en nuestro país en una situación de guerra, que la ley de sábado inglés es de carácter local y no nacional y que no son pocas las provincias que no lo han sancionado. En la que respecta a las vacaciones anuales con salario pago ( ley N° 11.729 ) es de carácter nacional pero su aplicación judicial ha dado lugar a una encontrada jurisprudencia. Los tribunales de algunas provincias, han establecido que solo rige para los empleados de comercio en tanto que los de otras jurisdicciones han establecido que rige también para los obreros industriales. Con ello queremos decir que en la actualidad no todos los trabajadores del país benefician del descanso en la tarde del sábado ni de las vacaciones anuales.

Pasemos ahora a ocuparnos de dos fuerzas nuevas incorporadas al trabajo entre otras por razones del maquinismo. Aun cuando han sido calificadas de fuerzas auxiliares de la producción han adquirido en el transcurso de los años últimos en nuestro país un volumen considerable lo mismo en la industria que en el comercio. Puede tenerse una idea del número de mujeres que trabajan teniendo presente que según la memoria de nuestra Caja de Mater-

nidad suman 300.000 las mujeres en ella inscriptas en el año 1941. Así como las naciones en guerra modificaron su reglamentación legal sobre tiempo de trabajo, así también hicieron lo propio en lo referente a trabajo de mujeres y de menores, sobre todo de las primeras. Prácticamente casi anularon del todo la diferenciación legal respecto del trabajo del hombre y de la mujer cosa que antes de la guerra había realizado ya Rusia en nombre de su doctrina de igualdad. Nuestro país reglamentó este trabajo por vez primera en el año 1907, es decir en una época de escaso desarrollo industrial. Pero creyó necesario derogar aquella ley (Nº 5291) en 1924 para reemplazarla con la que hoy se halla en vigor (Nº 11.317). Sus disposiciones, en lo que a mujeres respecta, difícilmente podrán funcionar en época de guerra sin causar grave daño a las necesidades excepcionales de tal período. Es, por ejemplo, radicalmente terminante en el sentido de prohibir todo trabajo, inclusive el puramente comercial, después de las 20 horas. Es igualmente demasiado estricta en la enumeración de trabajos que la mujer no puede realizar. Una revisión en ese sentido será necesaria en momentos de emergencia en los que, seguramente, la mujer deberá ocupar los puestos de los hombres llamados bajo bandera. Estimamos que deben estrictamente ser respetadas las disposiciones sobre maternidad según los cuales toda mujer embarazada de-



be gozar de un descanso con salario pago en el prefijado período anterior y posterior al parto.

En la misma ley N° 11.317 se reglamenta, en condiciones parecidas, la situación de los menores. Recalcamos que aún en tiempos de paz se sostiene que es excesiva la prohibición de trabajar mas de seis horas diarias que dicha ley fija para los menores de 18 años. Cuando la industria tiene la jornada de 8 horas para los adultos, una jornada de 6 -se dice- rompe ese paralelismo ya que el trabajo de los menores es generalmente trabajo complementario de los mayores.

Otras de las leyes que deberá ser considerada en una política de guerra es la que se refiere al trabajador a domicilio. La anterior ley argentina sancionada en el año 1915 fué derogada y substituída por otra mucho más enérgica (N° 12.713) en el año 1941. El trabajo a domicilio, importante en lo que a su volúmen respecta en tiempos de paz, aumenta en épocas de guerra pues por lo general se refiere a la confección de artículos de uso indispensable: vestido. La nueva ley de la materia es extremadamente complicada en su mecanismo de ejecución, tanto que a pesar del tiempo transcurrido desde la fecha de su sanción no ha tenido aplicación completa ni en la Capital Federal ni en el resto del país. Conservando sus principios de base y de protección deberá sufrir modificaciones, seguramente, para adoptarla a

las exigencias premiosas de un período de guerra. Nótese por lo demás, que inclusive las prendas del ejército (vestuario, calzado, ropa blanca, etc.) se confeccionan á domicilio.

Hasta la sanción de la ley N<sup>o</sup> 11.729, en el año 1934, el contrato de trabajo quedaba todo por el hecho del llamado a las filas del ejército del empleado ú obrero. La mencionada ley ha modificado substancialmente aquella situación jurídica. Bajo el imperio de sus disposiciones, en efecto, el contrato de trabajo no queda rescindido sino simplemente suspendido lo que significa decir que al regreso del exconscripto al patrón debe tomarlo en su anterior puesto a menos de abonarle la indemnización que pueda corresponder por falta de preaviso (uno ó dos meses segun su antigüedad) y de despido ( medio mes de sueldo par cada año de servicio). Es seguro que esta previsión ha sido tomada teniendo en cuenta solamente el servicio militar normal en época de paz. Pero en época de guerra la situación es completamente diferente. Sumarán millares los obreros que a un mismo tiempo deberán abandonar el trabajo para ingresar a las filas del ejército e indispensablemente los patrones deberán proceder a reemplazarlos de inmediato, sin que exista en consecuencia la posibilidad de conservarles el puesto. Obligar a los patrones a retornarlos bajo la pena del pago de fuertes indemnizaciones de dinero significaría crear una situa-

ción económica difícil para la industria que, al despedir a los que ocasionalmente ha tomado para reemplazar a los movilizadlos, deberá igualmente satisfacer las indemnizaciones de la ley N.º 11.729. No hacemos sinó apuntar la complejidad de este problema que se ha presentado en todos los países después de la guerra y que trae a remolque otro no menos importante vinculado con la desocupación. Durante el período de guerra la desocupación no existe, pero ella aparece de inmediato en el momento de la desmovilización, razón por la cual no se aconseja llevarla a cabo de golpe sinó en forma metódica y gradual. La gravedad del problema aumenta si se tiene presente que por lo general han sido mujeres, en su casi totalidad las que han ocupado en las operaciones de retaguardia el sitio de los hombres llamados a las filas.

Sin entender haber agotado el tema creemos haber sugerido algunos de los puntos de política social que necesariamente deberá afrontar una política de guerra en nuestro país.

## 7. Inmigración - Población nativa.

En una política argentina de guerra el factor inmigración no puede ser olvidado. Constituye, por lo demás, uno de los elementos integrantes de la población. Movilizada la población nativa apta en las filas del ejército y en las funciones de defensa militar, necesariamente habrá que recurrir a los extranjeros para la realización de las otras actividades del país; industria, comercio, agricultura, etc. He ahí, pues, la vinculación íntima existente entre la política de guerra y la inmigración que provee de los trabajadores necesarios.

En el pasado, la República Argentina, fué uno de los grandes países de inmigración. Fué esa, seguramente, la característica más general y corriente con que fué conocida en todo el mundo y muy particularmente en Europa. Aun cuando la inmigración se produjo en todas las épocas, recién adquirió el carácter de tal con posterioridad a la batalla de Caseros y a la sanción de la Constitución en 1853. El crecimiento natural del país y las perspectivas que ofrecía actuaron como poderosa e irresistible atracción en los hombres de Europa deseosos de mejorar sus condiciones económicas y la liberalidad de nuestro trato al extranjero, establecida en las leyes, constituyó otro estímulo importante.

No ha presentado siempre el torrente inmigratorio el mismo volúmen. Ha tenido, por el contrario,

fluctuaciones señaladas. Extraordinariamente abundante y promisor hasta 1913, decae precisamente durante el período de la guerra de 1914. Mientras aquella duró, fué creencia general en nuestro país que tan pronto como terminase vendría a nuestras tierras una inmigración abundante. No ocurrió eso aun cuando visiblemente el número de inmigrantes creció. Descendió extraordinariamente a partir de 1929 con la particularidad que inclusive en dos años (1932 y 1933) los saldos fueron negativos. Tal ha sido, a grandes trazos, el movimiento seguido por la inmigración a la Argentina.

Algunas cifras comprueban plenamente las afirmaciones que anteceden. Lo que llamaríamos el período de oro (años 1905 a 1913) aparece representado por saldos siempre superiores a 100.000 personas por año. En algunos de esos años el saldo excede de 200.000 lo que significa un aporte extraordinario de brazos a la economía nacional. En lo que llamamos el período de declinación (año 1930 en adelante) con excepción del que corresponde a 1930 (representado por 32.000 personas) todos los años han dejado un saldo inferior a 20.000. La rápida declinación puede notarse teniendo presente que el saldo de 4.861 en 1939 pasa a 2.497 y a 1.773 en 1940 y 1941, respectivamente, para solo ser de 799 en el año 1942. Prácticamente puede decirse que no hay tales saldos y que el nuestro ha dejado de ser, en lo que a inmigración respecta, lo que antes fuera.

Esta modificación substancial obedece, en nuestro sentir, a hechos internos y a hechos externos. Entre las primeras colocamos la crisis de 1930 y la política restrictiva seguida desde entonces por nuestro gobierno. Entre los hechos externos la guerra de 1914 en toda su duración y la política restrictiva de la emigración creada en varios países de Europa, con fines de desviarla hacia sus propias colonias o de mantener los hombres en edad militar. Lo cierto es que en presencia de un cambio tan radical, la República Argentina no ha reaccionado en la forma en que a nuestro juicio debió hacerlo. La población es factor esencial y su incremento entre nosotros empieza a ser extremadamente lento no solo como consecuencia de la ausencia de inmigración sino del descenso en su índice de su crecimiento vegetativo. No aumentar la población equivale a marcar el paso. Su ley de inmigración es del año 1876 y no ha sido modificada a pesar de los diversos proyectos presentados al parlamento y sus convenios sobre inmigración con fines de colonización celebrado con Holanda, Suiza y Dinamarca en el año 1937 no ha tenido resultado visible. Tampoco ha tenido aplicación la reciente ley de colonización (Nº 12.036, año 1940) en la que entre otras medidas se prevee la celebración de convenios para traer familias de agricultores desde el extranjero. Es difícil crear una política de inmigración en plena guerra. La regla, demostrada por la historia de esta clase de fenómenos, es la de que los hombres avan-

zan en busca de trabajo a los países que se hallan en estado de paz y se alejen de aquellos que se encuentran en estado de guerra o próximos, en el tiempo, a una guerra. Es menester, en consecuencia, que la Argentina adopte una política de anticipada previsión, una política de pre guerra, si es que desea contar en el momento de la ruptura de las hostilidades con un contingente de extranjeros llamados a reemplazar a los elementos nativos que deben abandonar el trabajo para incorporarse a las fuerzas armadas. El punto es demasiado importante como para ser olvidado en este esbozo que tratamos de hacer.

8. Reclutamiento de obreros por intermedio de las agencias de colocaciones.

Entre otras cuestiones la movilización industrial debe resolver lo que se refiere al acercamiento de los que buscan y de los que ofrecen su trabajo. Es indispensable, en efecto, que en el menor espacio de tiempo, cada industrial pueda encontrar los obreros que necesita en cada zona del país. Particularmente en lo que al trabajo agrícola se refiere, el hecho de la desorganización es de largo tiempo atrás conocido. Es así que con frecuencia se constata desocupación en una localidad y falta de brazos en otra localidad vecina con el resultado de la pérdida de la cosecha por simple falta de organización de la que se llama el mercado de brazos.

En la actualidad nuestro país cuenta con el instrumento legal necesario para cooperar eficientemente en lo que respecta a una adecuada movilización industrial. Nos referimos a las agencias oficiales de colocaciones. Están unas a cargo de la Nación (leyes 9148 y 9661) y otras a cargo de las provincias. Teóricamente las agencias oficiales nacionales deberían tener jurisdicción en todo el territorio del país pero prácticamente se limitan a colocar obreros en la Capital Federal y territorios nacionales. Cada agencia provincial limita sus actividades al territorio de su provincia. Falta, pues, la coordinación de servicios



que deben prestar.

A nuestro juicio corresponderá crear, en caso de guerra, una gran Dirección de Movilización del Servicio Civil sobre la base de las actuales agencias oficiales nacionales y provinciales de colocaciones y respondiendo a los siguientes enunciados: 1) En la oficina central, con asiento en la Capital Federal, se concentrarán, con los detalles necesarios, todas las informaciones necesarias sobre demanda y oferta de trabajadores; 2) La oficina central tendrá a su cargo las instrucciones necesarias a todas las oficinas regionales para atender el servicio; 3) Todas las agencias, cualquiera que sea la jurisdicción en que se encuentren situadas, colaborarán al sistema y estarán bajo la superintendencia y dirección de la oficina nacional central; 4) En caso de que sea necesario el transporte de trabajadores de una zona a otra, por exceso en una y falta en otras, el transporte se hará gratuitamente por cuenta del Estado; 5) Los sindicatos obreros y patronales colaborarán en el sistema que podrá igualmente ser utilizado al producirse la desmovilización.

Una política de guerra en materia de provisión de brazos a la industria necesariamente tiene que recurrir a un sistema compulsivo si es que el sistema puramente voluntario no satisface las necesidades vitales que el trabajo nacional debe llenar. Estimamos, por muchas razones, que en un país de las características

tradicionales del nuestro, el sistema de movilización civil debe iniciarse voluntariamente y solo en su defecto asumir forma obligatoria. La compulsión significa que todo hombre en edad y condición de trabajo debe realizar la tarea que se le imponga y en el lugar que se le asigne. Si el soldado en época de guerra debe ir donde se le manda, el civil no movilizadno puede pretender el juego de su libre voluntad para escoger la zona donde debe prestar sus servicios de trabajo. Claro es que el organismo a que acabamos de referirnos tomará las medidas y precauciones necesarias para que los traslados se realicen en forma tal que causen la menor molestia. Así, por ejemplo, la primera discriminación será dada por el estado civil de las personas, debiendo los solteros ser llamados a trasladarse a las zonas donde falten brazos con anterioridad a los casados.

## 9. Conclusión.

No resultaría correcto silenciar en estas líneas finales las dudas fundamentales que se me presentan en presencia de este trabajo. Honestamente cumplo en expresar que a medida que he ido avanzando en el estudio del tema, se han presentado problemas nuevos, de tal manera que tengo la certeza que el desarrollo de esta tesis resulte evidentemente superior a mis posibilidades y a mi capacidad. Soy el primero en reconocer que el presente trabajo se halla a buena distancia de la perfección. Estimo, sin embargo, que contiene alguna información y ciertos puntos de vista que pueden ser posteriormente utilizados por quienes, con más capacidad y mayor acopio de información, estén en condiciones de presentar integralmente el fondo del problema y el sugerimiento de las conclusiones que derivan de un estudio más a fondo. Quiero todavía significar que una de las mayores dificultades con que he tropezado ha sido la de realizar una síntesis de la información recogida en los autores y publicaciones que tratan tan atrayente materia. Esta dificultad puede excusar, en mi entender, algunos de los muchos defectos y omisiones que fácilmente habrían de notarse y no se me oculta que entre estos defectos no es el de menor importancia el que se refiere a la falta de proporción o de medida consagrada a ciertos aspectos que pueden aparecer como secundarios en relación a otros de volumen mayor.

Termino exactamente esta tesis al día siguiente de pronunciado por el Rector de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Carlos Saavedra Lamas, su discurso inaugurando los cursos universitarios de 1943. Con abundantes argumentos sostiene la conveniencia y la necesidad de que la Universidad Argentina dedique parte de su tiempo y de sus estudios a los problemas económicos que la guerra plantea a nuestro país. Esta tesis, cuyos defectos quedan reconocidos en las líneas que anteceden, en alguna manera constituye una demostración, en el sentido de que en la enseñanza que se imparte en nuestra Facultad de Ciencias Económicas no se descuidan los problemas de actualidad.

B I B L I O G R A F I A

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Estadística de la Nación; El Comercio Exterior Argentino en 1940 y 1941.

Lorenzo Dagnino Pastore, Geografía Económica, 1938.

General de Brigada José María Sarobe, Política Económica Argentina, Instituto de Estudios y Conferencias de la Unión Industrial Argentina, 1942.

Memoria Anual del Banco Central, 1942.

Facultad de Ciencias Económicas, Revista de Ciencias Económicas.

Instituto de Política Económica de la Facultad de Ciencias Económicas, Sus publicaciones.

Instituto de Política Social de la Facultad de Ciencias Económicas. Sus publicaciones.

Departamento Nacional del Trabajo, Sus publicaciones.

Unión Industrial Argentina, Memoria de 1942.

Alejandro M. Unsain - Curso de Política Social y otras obras.

Anuario Estadístico de la Sociedad de las Naciones, 1940/41. Ginebra 1941.

The Statesman's Yearbook, 1942.

INDICE ANALITICO

Capítulo I      Introducción. . . . . 4

- Sumario :
- A. El determinismo económico como factor de guerra.
    - 1 La teoría marxista. 2 Las causas económicas de la guerra. 3 La última causa del conflicto internacional.
  - B. Desarrollo moderno del Derecho Internacional en cuanto se refiere a la guerra económica.
    - 1 Neutralidad. 2 Bloqueo. 3 Contra bando.

Capítulo II      Antecedentes. . . . . 63

- Sumario :
- A. Las guerras napoleónicas y la economía de guerra.
    - 1 Generalidades. 2 Financiación de la guerra. 3 El aprovisionamiento de las tropas. 4 La guerra económica y el bloqueo continental.
  - B. La guerra chino-japonesa.
    - 1 Japón: a Su estructura económica. b Su situación económica y la capacidad defensiva de la economía al estallar la guerra.
    - 2 China: a Su estructura económica.

b Su situación económica y la capacidad defensiva económica al estallar la guerra. c Resultado de la comparación. 3 Desarrollo de la economía de guerra en el Japón: a Las diferentes fases del desarrollo hasta llegar a la economía de guerra completa. b La alimentación. c La industria de la economía de guerra.

#### C. La Guerra Mundial I.

1 Consecuencias económicas del Tratado de Paz de Versalles; a Generalidades. b Europa antes de la guerra. c El Tratado. 2 La guerra y la alimentación. 3 La Guerra Total.

### Capítulo III Conceptos de la Economía de Guerra....139

Sumario : 1 Generalidades. 2 El origen del estudio de la economía de guerra. Opinión de diferentes autores. 3 Cómo se implanta una economía de guerra. 4 Conceptos de la Economía de la Defensa. a Carácter de la fuerza de la Economía de la Defensa. b La actividad de la Economía de la Defensa. c La preparación de la Economía de la Defensa. d La conduc-

ción económica de la guerra. d Economía de transición. d La guerra económica.

Capítulo IV Fundamento de las relaciones internacionales. . . . . . 174

Sumario : 1 El sistema de las naciones. 2 La posición geográfica. 3 Los tres factores: a El factor económico. b El factor demográfico. c El factor estratégico. 4 Instrumentos de política.

Capítulo V Economía de Guerra, Guerra Económica y Movilización Económica. . . . . . 209

Sumario : 1 Origen de la guerra económica. 2 La guerra económica dentro del Derecho Internacional. 3 Origen de la Economía de Guerra. 4 Movilización económica. a Gran Bretaña. b Estados Unidos de Norte América. c Italia. d Polonia.

Capítulo VI Transición de la economía de paz a la economía de guerra. . . . . . 249

Sumario : 1 Cambios en la producción. 2 Cambios de acuerdo a ciertos países.



Capítulo VII Economía de guerra de la producción. 269

Sumario : 1 Control de las actividades industriales. a Control de materias primas. 1º El abastecimiento de materias primas durante la Guerra Mundial I. 2º Problemas de abastecimientos en la Guerra Mundial II. 3 Situación de las principales materias primas durante la actual contienda. b El factor humano. 1º El hombre. 2º Control de la mano de obra. 2 Control de las actividades agrícolas.

Capítulo VIII Economía de guerra de la distribución. 349

Sumario : 1 La guerra y el comercio externo. 2 El problema de los transportes durante la guerra.

Capítulo IX Economía de guerra del consumo. . . . . 364

Sumario : 1 Generalidades. 2 Restricciones indirectas. 3 Restricciones directas.

Capítulo X Finanzas de guerra. . . . . . 379

Sumario : 1 Generalidades. 2 Medios de financiación. a Impuestos. b Empréstitos. c Inflación. 3 Financiación

de las guerras en el pasado. 4 La financiación de la Guerra Mundial II.

Capítulo XI República Argentina - Puntos a contemplar en una política de guerra... . . . 415

Sumario :

- 1 Generalidades - Planteo del problema.
- 2 Recursos fiscales - Posibilidades de aumento.
- 3 La alimentación - Problema de menor importancia.
- 4 Carestía de la vida - Ley N° 12.591.
- 5 Desarrollo de la industria nacional
- 6 Gravitación de las leyes obreras.
- 7 Inmigración - Población nativa.
- 8 Reclutamiento de obreros por intermedio de las agencias de colocaciones.
- 9 Conclusión.