



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



# El comercio internacional de post guerra

Laico Tedeschi, Victorino

1945

Cita APA:

Laico Tedeschi, V. (1945). El comercio internacional de post 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

76167

T E S I S

ORIGINAL

"EL COMERCIO INTERNACIONAL DE POST-GUERRA"

Victorino Laico Tedeschi

1975-0

1.221

1975-0.221

0.330

I N D I C EEL COMERCIO INTERNACIONAL DE POST-GUERRA.-

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |      |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|----|
| Introducción.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | pág. | 1  |
| CAPITULO I - El comercio internacional al comien<br>zo de la guerra en 1939.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | "    | 6  |
| 1º)La cooperación económica in-<br>ternacional - Comercio multilate<br>ral - 2º)Esfuerzos realizados pa<br>ra restaurar la cooperación eco<br>nómica internacional - 3º)Barre<br>ras al comercio internacional.                                                                                                                                                                                                                                               |      |    |
| CAPITULO II- La intervención del Estado en el co<br>mercio Internacional .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | "    | 34 |
| 1º)Generalidades-2º)Cartells-ven<br>tajas e inconvenientes-3º)El Es<br>tado comerciante-4º)El Dumping-<br>5º)Subsidios-6º)El comercio in<br>ternacional sobre la base de la<br>reciprocidad (1928/1939)-El co<br>mercio bilateral.                                                                                                                                                                                                                            |      |    |
| CAPITULO III-La política comercial durante la<br>guerra.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | "    | 54 |
| 1º)Consecuencias de la guerra en<br>el comercio internacional-Esca<br>sez de bodegas-2º)Comercio inter<br>nacional durante la guerra-a)Co<br>mercio de Europa continental y<br>países escandinavos-b)Comercio<br>en el Extremo Oriente-c)Comercio<br>en el resto del mundo.-3º)Difi<br>cultades de transportes-4º)Evo<br>lución del comercio mundial-5º)<br>Navicert-Salvoconducto-Licen<br>cias de importación-Listas ne<br>gras y listas grises.            |      |    |
| CAPITULO IV -Período de transición desde la fir<br>ma de la paz hasta la reconstruc<br>ción de las naciones en guerra-....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | "    | 84 |
| 1º)Situación de Europa a la ter<br>minación de la guerra-2º)Conve<br>nios-Conferencias-Reuniones cele<br>bradas y publicaciones apareci<br>das tendientes a la rehabilita<br>ción de los países afectados por<br>la guerra-3º)Estabilidad polític<br>a, social y económica-4º)Deman<br>da, precios, inflación, créditos<br>5º)Moneda-Estabilización moneta<br>ria-Planes monetarios-6º)Confe<br>rencia de Bretton Woods-7º)Confe<br>rencia de Dumbarton Oaks. |      |    |

|                                             |          |
|---------------------------------------------|----------|
| CAPITULO V - El comercio futuro - Conclusio |          |
| nes generales.....                          | pág. 123 |
| 1º) Posibilidades para el co                |          |
| mercio de post-guerra- 2º)                  |          |
| Preparativos para establecer                |          |
| una política comercial-3º)                  |          |
| Política comercial argenti                  |          |
| na- 4º) Resumen.                            |          |
| Bibliografía.....                           | " 162    |

-----0-----



## "EL COMERCIO INTERNACIONAL DE POST-GUERRA"

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

Desde comienzos del año 1942 se ha iniciado un importante movimiento por parte de establecimientos gubernamentales y particulares de nuestro país y del resto de América y en Gran Bretaña para estudiar los problemas económicos del presente y los que se presentarán al finalizar esta contienda mundial.

Varios institutos ya famosos y otros creados a tal efecto y personalidades continentales y extracontinentales coinciden en el pensamiento de que es tan o mucho más importante que ganar la guerra preparar los fundamentos de una paz duradera.

De acuerdo con esa idea, los Gobiernos apoyan las iniciativas, encabezados por los Estados Unidos de Norte América.

En la Tercera Reunión de Consulta de Cancilleres celebrada en Rio de Janeiro en enero de 1942, se resolvió por unanimidad reconocer "que la paz del mundo ha de estar basada sobre los principios de respeto al derecho, de justicia y de cooperación...". "Que un nuevo orden pacífico ha de sustentarse en principios económicos que hagan equitativo y durable el tráfico internacional con igualdad de oportunidades para todas las naciones", y "que es indispensable estudiar desde ahora los fundamentos de ese nuevo orden económico....."

En consecuencia, los representantes de los gobiernos americanos resolvieron convocar a una Conferencia Técnica para tratar esas cuestiones cuando las circunstancias así lo aconsejaran.

En abril 20 del corriente año se reunió en Filadelfia (Estados Unidos de América) la XXVI Conferencia Internacional del Trabajo para estudiar problemas relacionados con la post-guerra.

El 4 de mayo pasado se celebró en la Ciudad de Nueva York la Segunda Reunión Plenaria del Consejo Permanente de Asociaciones Americanas del Comercio y de la Producción, para considerar, especialmente los siguientes puntos:

#### 1.- Desarrollo económico en la post-guerra

- a) cuestiones generales de acondicionamiento para la utilización de recursos naturales.
- b) problemas de las industrias transformadoras.
- c) fomento y protección de las inversiones nacionales y extranjeras.
- d) situación de los mercados de trabajo y cuestiones demográficas complementarias.
- e) medidas sociales para elevar el nivel de vida y la productividad de los trabajadores.
- f) el problema de la inflación.

## **2.- Comercio y transporte en la post-guerra**

- a) situación del mercado internacional de productos "clave".
- b) problemas de distribución y del transporte.
- c) consolidación del comercio interamericano.
- d) aplicación del principio de "puerta abierta" y excepciones al sistema de la nación más favorecida.

## **3.- El intervencionismo del Estado en la post-guerra**

- a) ordenamiento jurídico de las juntas o institutos autárquicos destinados a regular la producción o el consumo.
- b) ordenamiento jurídico de los entes autónomos, autárquicos o fiscales, destinados a explotaciones para-estatales de industrias o de operaciones de comercio.
- c) ordenamiento jurídico de las sociedades mercantiles de economía mixta.
- d) las planificaciones generales centralizadas por el Estado.
- e) el problema de las trabas y barreras comerciales.
- f) las organizaciones públicas de fomento y orientación económicas.

Pocos días después se reunían en la misma ciudad los representantes de las Comisiones Nacionales de Fomento Interamericano, cuyo programa fué:

### **Sección I - Desarrollo económico e inversiones.**

**Objetivo:** Promover el desarrollo de las economías nacio-

nales y el aumento del poder adquisitivo de los pueblos por medio de una política económica adecuada y de la inversión productiva de capitales extranjeros y nacionales.

## Sección II - Comercio y transporte internacional.

**Objetivo:** Promover condiciones de igualdad en la adquisición de materias primas y en el aprovechamiento de instrumentos de producción; procurar la reducción de tarifas y otros obstáculos al comercio internacional y obtener el mayor desarrollo del comercio interno y externo.

Para el día 6 de setiembre próximo había sido convocada la Conferencia Técnica Económica auspiciada en 1942, pero para dar oportunidad de estudiar mejor los problemas de post-guerra a todos los gobiernos de los países americanos, se ha decidido postergarla para fines del año corriente o principios del año próximo.

Numerosos planes económicos, monetarios y financieros, han sido presentados oficial o particularmente como aporte para una solución de los problemas que indudablemente se presentarán en cuanto termine la guerra. No hay duda, sin embargo, que el aspecto más importante que debe encararse en el futuro inmediato es el de la regularización del comercio internacional sobre bases mejores que las existentes antes de comenzar la guerra mundial actual.

Cuando los historiadores de la misma, que comenzó en Europa y se extendió al resto del mundo, analicen las causas que las provocaron no hay duda que se aproximarán a la verdad si tienen en cuenta la criticable política que adoptaron algunos gobiernos en los últimos diez años anteriores al conflicto. Habrá muchos argumentos para achacar al factor político la causa del mal, pero muchos más serán los que consideren el factor económico como el más considerable aporte a las dificultades que provocaron la guerra.

El ritmo de producción agrícola en los años siguientes a la Primera Guerra Mundial, hizo de Europa un mercado competidor en vez de ser un mercado esencialmente consumidor. La operación contraria se realizó en la industria y así, la producción aumentó con toda rapidez. También el comercio mundial tuvo su auge en el período 1925-29, dando por segura la adopción del patrón oro y el restablecimiento de un equilibrio monetario internacional.

Después se sucedieron numerosos atentados contra el comercio internacional que son analizados en los capítulos siguientes. Con más ventaja que el ser humano, cuya existencia es corta, las naciones pueden aprovechar de la experiencia para no repetir los errores cometidos y con un sacrificio menor que el que les costaría afrontar una guerra. El costo financiero, el valor del material humano perdido, los trastornos enormes que produce una guerra, la riqueza destruida y las mil y una consecuencias que no es del caso analizar en este trabajo, no producirán en última instancia más beneficio que el de una dolorosa experiencia para no volver a reincidir en la falta cometida.

Es necesaria una colaboración internacional más estrecha en la que cada cual tenga su parte de responsabilidad bien determinada.

Se menciona la dificultad de acceso a las materias primas como una de las causas determinantes de la guerra.

Si aunque sea el espíritu de la "Carta del Atlántico" deba ser cumplido, es necesario suprimir los privilegios para el movimiento internacional de mercaderías, no con la eliminación total de las aduanas -como algunos autores contemporáneos suponen- sino simplemente como el Comité Económico de la Sociedad de las Naciones innumerables veces lo aconsejó: facilitar el acceso a las importaciones eliminando trabas aduaneras.

Numerosas entidades, conferencias internacionales y autores han bregado en el período 1919-1939 por un mundo mejor, menos egoísta y de más amor entre los seres humanos. Desgraciadamente se les hizo caso omiso. De ahí la catástrofe actual.

Espero con este trabajo cooperar en la corriente de ideas para que el mundo de post-guerra sea diferente del de ante-guerra y que la experiencia haya sido de utilidad para evitar una nueva guerra.

He dividido el tema que paso a desarrollar así:

----- 0 -----

- Capítulo I - El Comercio Internacional al comienzo de la Guerra en 1939.-
- Capítulo II - La Intervención del Estado en el Comercio Internacional.-
- Capítulo III - La Política Comercial durante la Guerra.-
- Capítulo IV - Período de transición desde la firma de la paz hasta la reconstrucción de las naciones en Guerra.-
- Capítulo V - El Comercio futuro - Conclusiones generales -

----- 0 -----

## CAPITULO PRIMERO

### EL COMERCIO INTERNACIONAL AL COMIENZO DE LA GUERRA EN 1939.-

#### 1º) La cooperación económica internacional - El comercio multilateral.-

Antes de la primera gran guerra (1914-1918) el comercio mundial alcanzó más o menos a 20.000 millones de dólares, (antiguos dólares oro), no habiendo ascendido mucho esa suma al terminarse el período de reconstrucción en Europa, en el año 1924; pero después el aumento es notable de acuerdo con las cifras suministradas por la Sociedad de las Naciones.

En el año 1928, es decir, antes de la gran crisis mundial, el comercio internacional se elevó a 35.482 millones de dólares antiguos (equivalentes a 60.080 millones de dólares actuales). En 1929 asciende a 60.619 millones de la misma moneda.

Según las conclusiones que llega un estudio relativamente reciente de la Sociedad de las Naciones-Departamento Económico (1), "el comercio internacional provenía antes de esta segunda gran guerra, de las regiones industriales. Así, en 1938, las mercaderías vendidas o compradas por los países industriales de la Europa continental representaron el 46% del comercio mundial; las de los países de la Europa no continental, el 28% (Especialmente Reino Unido) y las de Estados Unidos el 23%" o sea un conjunto ponderable 97% del comercio mundial.

En lo que respecta al comercio de determinadas materias primas, la India suministraba el 99% del yute comercializado en el mundo en 1938; Asia sud-este, el 91% de la goma; el 81% del aceite de coco, el 75% de la copra y el 50% del estaño. El lino era proveído por América Latina (especialmente Argentina) en un 80% y la seda por el Japón con un 78%. Por otra parte Gran Bretaña compraba el 81% del cerdo ofrecido, 80% de carne vacuna y ovina y 78% de manteca; Estados Unidos el 69% de seda, el 59% de aceite de semilla de algodón, el 56% de bananas y el 49% de café.

!!-----

(1) Publicación del Departamento Económico de la Sociedad de las Naciones, (actualmente en Estados Unidos). Su título es: "The network of world trade"- Julio de 1942.-

Como es lógico, las condiciones naturales y la relativa disponibilidad de tierra, trabajo y capital tienden a determinar la naturaleza del comercio de cada región.

La organización del comercio internacional -dice Condliffe- se hacía a base de instrumentos de créditos, de modo que los precios de las mercaderías, lo mismo que el volumen de los bienes enviados, eran aspectos esenciales de la igualación continua de los pagos internacionales. Sin entrar aquí en un análisis de tan complicados procesos, puede señalarse, como hecho histórico, que los resultados prácticos de una serie infinitamente intrincada de operaciones financieras y mercantiles incluían el envío de cantidades considerables de capital a los países nuevos, en situación de pleno desarrollo, una expansión casi continua del comercio internacional y la elevación del nivel de vida de todos los países del mundo.(1).

Las diferencias en la distribución geográfica de las importaciones y exportaciones de cada país o grupo de países ha planteado la cuestión de como las demandas provenientes de transacciones comerciales eran reguladas. El estudio de las balanzas comerciales demuestra que los casos de arreglos triangulares o multilaterales, entre pequeños grupos de países, eran relativamente poco importantes y que casi todos los balances pertenecían a un sólo sistema mundial que procuraba también la transferencia, en amplias rutas, de intereses, dividendos y otros pagos de países deudores a países europeos acreedores, destacándose en primer término Gran Bretaña.

Este sistema muy bien estudiado por el Departamento Económico de la Liga de las Naciones, así como la economía mundial que lo hizo posible, nació en el año 1870 como consecuencia de los adelantos técnicos en la producción y en las comunicaciones. Se fué extendiendo gradualmente, en tal forma que al comienzo del siglo presente abarcaba casi todos los países.

Después de una interrupción temporaria, la guerra de 1914-1918, el comercio multilateral gobernado por ese sistema volvió a restablecerse en el período 1921-1927 gracias a las exportaciones de capitales estadounidenses.

'-----

(1) CONDLIFFE, J.B. "La reconstrucción del comercio mundial"  
Buenos Aires, 1942-págs. 102-103.-

En los párrafos siguientes se ha glosado parte de la Introducción de "The network of world trade", ya mencionado.

El funcionamiento del mismo fué perturbado por la reducción de esas exportaciones de capitales a mediados del año 1928 y por la repatriación de fondos líquidos de los países acreedores iniciada por Francia después de la estabilización del franco en dicho año. Por cierto tiempo se mantuvo el citado sistema, pues los países saldaban sus compromisos internacionales vendiendo oro y/o disponibilidades en el exterior.

Aparentemente ese sistema, del comercio multilateral, continuó existiendo, pero en realidad no funcionaba ya.

El esfuerzo financiero de los países se intensificó y después de la crisis (1930-31) muchos de ellos intentaron balancear sus transacciones comerciales imponiendo o aumentando los controles gubernamentales y particularmente restringiendo las importaciones. Pero esas medidas fueron objeto de represalias y a su vez sufrieron las mismas trabas. Cada país trató entonces de balancear su comercio exterior y el comercio multilateral fué reemplazado por el comercio bilateral.

## 2º. Esfuerzos realizados para restaurar la cooperación económica internacional.-

Es interesante consignar aquí los persistentes esfuerzos realizados para restaurar la cooperación económica internacional desde la firma de la paz en 1918 (Primera Guerra Mundial) hasta poco antes de declararse la guerra en 1939 (Segunda Guerra Mundial). Sirva este breve resumen para ayudar en la comprensión de los acontecimientos que se suceden y que afectan tanto la vida del comercio mundial. Será ella también una experiencia muy útil para los planes que se estudien y se apliquen al terminarse esta guerra.

Por orden cronológico le corresponde el primer lugar a la declaración del Presidente de los Estados Unidos, Mr. Wilson, en Octubre de 1918, contenida en los 14 puntos. En el tercero proponía la supresión de las barreras económicas y el establecimiento de condiciones de igualdad comercial entre las naciones que aceptaban la paz y se asociaban para su mantenimiento.

Le sigue en orden el Pacto de la Sociedad de las Naciones en 1919, cuyo artículo 23 recomienda la adopción de medidas para asegurar un tratamiento equitativo para todos los Miembros de la Sociedad. Los tratados de paz firmados en 1919 con-

tenían numerosas disposiciones sobre la política comercial de las potencias vencidas y de ciertos estados nuevos. Esas disposiciones fueron de corta duración.

En 1920 el Consejo Supremo Económico formuló una recomendación en el sentido de que los países suprimieran los controles al comercio creado durante la guerra (control de cambios y prohibiciones de importación y exportación).

En Octubre del mismo año la Conferencia Financiera de Bruselas hizo suya la recomendación citada, agregando que "cada país se esfuerce en restablecer gradualmente la libertad de comercio que existía antes de la guerra, suprimiendo entre otros obstáculos, las restricciones artificiales y la discriminación de los precios.(1). Indicó, además, que la primera condición necesaria para que el comercio internacional volviera a sus cauces normales, era el restablecimiento de una paz verdadera.

En 1921, los países sucesores del Imperio Austro-Húngaro, firmaron en Porto-Rose un protocolo en beneficio del comercio internacional recíproco. Este protocolo no fué ratificado por ninguno de los signatarios.

En 1920, como la penuria de materias primas era un problema serio, la Sociedad de las Naciones, se abocó a su estudio y en Setiembre de 1921, el Comité llega a la conclusión de que era imposible establecer un control sobre la distribución de dichas materias primas, siendo la única solución aconsejable una mayor libertad en el comercio mundial.

Ese mismo año se reunía en Londres la Cámara de Comercio Internacional, la cual entre otras consideraciones manifestaba que: "cada nación tiene el derecho de proteger sus industrias, por medio de las tarifas aduaneras...", y aconsejaba que las tarifas fueran moderadas a fin de evitar el establecimiento de barreras.

En Mayo de 1922 se reúne la Conferencia de Génova convocada por la Liga de las Naciones y aprueba una serie de recomendaciones tendientes a facilitar el comercio internacio-

"-----  
(1) De "La Politique Commerciale entre les deux guerres: Propositions internationales et politiques Nationales"- Société des Nations-1942. Este estudio ha sido utilizado para el resumen histórico que sigue.

nal. Debe destacarse el hecho de que la cláusula de la nación más favorecida fué generalmente adoptada. Se encargaron a la Liga diversos estudios sobre dumping y precios diferenciales, cláusulas de arbitraje en los contratos comerciales, publicación de tarifas aduaneras y unificación de sus nomenclaturas.

El Comité Económico realiza con posterioridad diversos trabajos relacionados con el tratamiento equitativo del comercio: formalidades aduaneras, concurrencia desleal, tratamiento de empresas y personas extranjeras, discriminación injusta, arbitraje comercial, etc.

Las conferencias realizadas hasta la fecha, de una manera unánime estaban de acuerdo en que era necesario el restablecimiento de la libertad de comercio que existía antes de la guerra y de manera particular había que llegar a la abolición de las prohibiciones y restricciones cuantitativas que impedían el libre intercambio, la supresión de la guerra comercial, la estabilización de los derechos y las clasificaciones de aduana, la conclusión de tratados de comercio a largo término y la inserción en esos tratados, de la cláusula integral de la nación más favorecida.

En 1927 se realiza en Ginebra una Conferencia Internacional en la que 29 países firmaron una Convención por la cual se comprometen -con ciertas reservas- a suprimir, en un plazo de 6 meses, las prohibiciones o restricciones a la importación o exportación y a no establecer, por consiguiente, más prohibiciones o restricciones de ese género (artículo 2).

De acuerdo con lo determinado en el artículo 17, una Conferencia posterior debía establecer las condiciones definitivas por la cual se pondría en vigor la Convención de 1927.

En Junio de 1928 se reunió esa segunda Conferencia. Algunas reservas fueron retiradas, pero en cambio se aceptaron reservas suplementarias que fueron incorporadas en un acuerdo especial. Con todo, se confiaba en que la Convención entraría en vigor, si fuera ratificada por 19 países, antes del 30 de Setiembre de 1929. En esta fecha solamente 17 países la habían ratificado.

Una nueva Conferencia, reunida en Diciembre de 1929 y

arreglos especiales, permitieron poner en vigor, por un corto período la Convención (sólo la aplicaron Dinamarca, Inglaterra, Japón, Holanda, Noruega, Portugal y Estados Unidos hasta el mes de Julio de 1934).

La Conferencia de Tregua Aduanera de 1930-31 y la Conferencia Panamericana de Montevideo, en 1933, no consiguieron resucitar la Convención.

Desde 1930 comienza el eclipse parcial de la cláusula de la nación más favorecida.

Por otra parte, las dificultades del "Credit-Anstalt" de Viena, ocurridas en 1931 revelaron la quiebra, sin remedio, no sólo de Austria, sino de toda la Europa central y sudoriental. "La ola del pánico financiero (1) continuó corriendo hacia el oeste y el sistema bancario alemán fué afectado gravemente por la situación, en Julio del mismo año; en Setiembre se vió obligada la propia Gran Bretaña a abandonar el patrón oro. La ruptura del pilar central del mecanismo, provocó rápidamente un colapso en el sistema económico internacional construido posteriormente a la guerra de 1914 al 18".

El comercio mundial posterior a 1931 sufre las variantes que se consignan a continuación y aparecen sucesivamente la serie de regulaciones o trabas al comercio internacional que analizaré en las páginas siguientes.

|                |                            |           |
|----------------|----------------------------|-----------|
| Año 1931 ..... | 39.704 millones de dólares | (a)       |
| " 1932 .....   | 26.868                     | " " "     |
| " 1933 .....   | 24.173                     | " " "     |
| " 1934 .....   | 23.289                     | " " "     |
| " 1935 .....   | 40.067                     | " " " (b) |
| .....          |                            |           |
| " 1938 .....   | 46.500                     | " " "     |

Los esfuerzos internacionales, que se registran en innumerables conferencias, fracasan unos tras otros: Comisión para el estudio de la Unión Aduanera, 1931; Conferencia de Stresa, 1932; Conferencia Monetaria y Económica de Londres, 1933; Conferencia Internacional Americana, Montevideo, 1933; Declaración

'-----

(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 15.-

(a) Datos de 1931 a 1934 - "Annuaire Statistique de la Société des Nations - 1935/36" pág. 221.-

(b) Datos de la obra ya citada "The network of the world trade".

Tripartita (Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos) Setiembre de 1936; Cámara de Comercio Internacional, París 1936; Berlin 1937; Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz, Buenos Aires 1936; Convención de la Haya, 1937; Conferencia de Lima, 1938 y Cámara de Comercio Internacional, Copenhague, Junio de 1939. En todas estas reuniones internacionales se procuró mejorar las condiciones del comercio internacional con resultados muy pobres.

En presencia de la amenaza de otra guerra universal los países de Europa se vieron obligados a aplicar medidas de precaución que significaron nuevas restricciones: Limitación de las exportaciones de artículos alimenticios y materias primas, intensificación de la producción agrícola, protección y desarrollo de las industrias vitales.(c).

Las relaciones políticas de los países de Europa y de otros continentes fueron agravándose considerablemente. Condliffe (d) cree que no es por coincidencia que los años de depresión económica lo fueran también de ruptura del equilibrio político, provocada por una serie de acontecimientos, tales como el llamado "incidente de Manchuria-Mukden" en 1931 donde los japoneses inician su programa imperialista en el Extremo Oriente, la ruptura de la Conferencia del Desarme en 1932, la invasión de Etiopía en 1935, la guerra civil en España en 1936, el conflicto chino-japonés de 1937 que intensifica la guerra en el Oriente y luego, sucesivamente, en 1938 y 1939: la ocupación de Austria; de Checoslovaquia; la desaparición de Albania; y la invasión de Polonia.

La "presión real efectuada por la movilización económica al servicio de la defensa nacional, fueron fatales para las esperanzas de que pudiera conducir al librecambio a una interdependencia mayor de los países en el marco económico. La tendencia general hacía el proteccionismo y la suficiencia propia fueron notablemente reforzadas después del fracaso de la Conferencia Económica Mundial de Londres de 1933...." (1).

((-----

(c) "La politique commerciales entre les deux guerres, etc. pág. 8.

(d) CONDLIFFE - op. cit. pág. 56.-

(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 56.-

Se inicia la denominada "Segunda Guerra Mundial" y el comercio internacional sufre graves perturbaciones al extremo que en 1944 el comercio con Europa, excluyendo Gran Bretaña y España, está totalmente paralizado (2). Lo mismo puede decirse del Asia.

Las causas probables de la guerra tanto en Europa como en el Extremo Oriente son más económicas que políticas.

El "espacio vital", el "nuevo orden" y la lucha contra el predominio de la raza blanca si bien presentadas como cuestiones políticas no son más que la lucha por el acceso a las materias primas.

Después de la crisis mundial iniciada según unos en 1929, otros en 1930 y los menos en 1931, la inseguridad económica fué mayor, nacen los sistemas autárquicos y se crea el mecanismo de guerra económica que estalla en 1939.

### 3º) Barreras al Comercio Internacional

El "frente de guerra económica" estaba constituido por las siguientes barreras al comercio internacional:

- a) derechos aduaneros elevados.
- b) contingentes.
- c) derechos preferenciales.
- d) licencias de importación.
- e) cláusulas condicionales o excepcionales a la cláusula de la nación más favorecida.
- f) aranceles invisibles.
- g) control de cambios.
- h) acuerdos de compensación o de "Clearing".
- i) autarcia económica.

Según la época y los países el legislador ha intervenido en las cuestiones del comercio exterior con la idea de permitir a la nación subvenir a sus necesidades en su totalidad o en parte, en tiempo normal o en períodos excepcionales con la ayuda de las riquezas del país o de sus colonias, con la mayor parte o con la totalidad de los productos esenciales a su población.

''-----

(2) No se incluye Suecia, Portugal y Suiza porque además de exportar muy poco fuera de Europa, tropiezan con inconvenientes para conseguir los nevicerts aliados y alemán.-

Esta arma peligrosa, es la que estudiaremos en sus diversas manifestaciones, aunque en forma sintética dada la índole de este trabajo.

a) Derechos aduaneros elevados

Al terminarse la guerra en Europa en el año 1918 hubo una gran demanda de materias primas y productos alimenticios, registrándose aumentos de precios notables. Hasta tanto los países de Europa estuvieron en condiciones de poder exportar, las balanzas comerciales sufrieron desequilibrios importantes. Sobreviene la crisis de 1920.

El Departamento Económico de la Sociedad de las Naciones (1) sostiene que los gobiernos en la post-guerra (después de 1918) instituyeron derechos aduaneros casi prohibitivos con la idea de reducirlos por medio de negociaciones, tal como fué aconsejado en la Conferencia de Génova (1922).

El aumento de las tarifas aduaneras de los Estados Unidos de América en 1921 y 1922 ("Emergency Tariff en 1921" y Tariff Fordney-Mac Cumber de 1922) fué justificado por sus promotores en razón de las circunstancias y principalmente como defensa contra la depreciación monetaria en Europa -Alemania en primer término-. La crisis en 1920 también influyó en cierta medida.

Hasta 1925 los principales aumentos se aplicaron sobre los productos industriales; <sup>después</sup> de este año, también sobre los productos agrícolas, especialmente en Italia, Alemania y Francia.

Posteriormente a la Conferencia Económica Internacional de 1927 esa tendencia del aumento fué frenada en parte; pero en 1929 una ola de proteccionismo agrícola se extiende por Europa y vuelven a elevarse los derechos aduaneros. Todas las conferencias internacionales, como manifesté precedentemente, nada lograron para atenuarla.

Las naciones de ese continente, queriendo imitar las altas tarifas aduaneras de los Estados Unidos, pero con superficies territoriales pequeñas, que <sup>no</sup> eran suficientemente poderosas ni ricas para producir lo que les era necesario para lograr cierta independencia económica, cometieron un grave error.

'-----

(1) "La politique commerciale...." op. cit. pág. 111.-

Los derechos ad-valorem, cuando los precios de los artículos aumentaron, significaron una causa de desequilibrio en el comercio, especialmente para países de moneda despreciada y que no poseían oro. Los países de moneda firme al recibir importaciones provenientes de los países de moneda débil, que competían en el mercado interno o, en todo caso, producían un aumento de las importaciones mayor que el de las exportaciones, aplicaron un aumento a sus derechos de aduana con la intención de detener aquellas en cierta medida. Esos altos derechos quedaron cuando la causa desapareció.

La paralización industrial de Europa durante la primera guerra mundial, produjo el nacimiento y/o desarrollo de industrias en América y en los países neutrales. Al terminarse la misma, volvió nuevamente a hacerlas funcionar y las naciones que ya las habían creado o desarrollado, buscaron de defenderlas por medio de derechos aduaneros protectores.

Las crisis internas que sucesivamente se siguieron reafirmaron la práctica proteccionista queriendo con ello aislar a cada país de las consecuencias de la crisis y mantener la economía interna.

El nacionalismo o patriotismo, que es en principio una cuestión política, al invadir el terreno económico con la idea de cerrar el mercado nacional a los productos extranjeros, (1) llama en su ayuda a los derechos aduaneros que deberán ser tan altos como sean posibles, generalmente para defender a industrias antieconómicas. Ese mismo nacionalismo es el que destruyendo la división internacional del trabajo, bregó por el desarrollo industrial dentro de las fronteras de los Estados, manteniendo al mismo tiempo la agricultura y viceversa. Un ejemplo corriente es la guerra tarifaria entre Alemania y España en 1925, por el deseo de parte de la primera de proteger su viticultura sacrificando los intereses de la industria.(2).

''-----

(1) En apoyo de esta tesis, Condliffe en la obra ya citada, pág. 42, dice: "El nacionalismo económico se ha desarrollado con rapidez desde que los gobiernos han impuesto limitaciones a tal libertad (se refiere a la libertad de la empresa económica) y es sencillo demostrar que la creciente intervención estatal en la actividad económica interna ha estado intimamente relacionada con el aumento de las barreras aduaneras y la ruptura de la estabilidad monetaria".-

Otra causa, aunque no tan importante, de la elevación de los derechos aduaneros fué procurar el equilibrio del presupuesto fiscal. Así argumentaba Mr. Churchill en 1927 al discutirse el presupuesto para 1927-28; pero la verdad es que el recurso obtenido no es tan grande en algunos casos como se calcula por la disminución natural de las importaciones. Bien es cierto que los Gobiernos preferían antes el impuesto indirecto al directo porque procuraba menos conflictos políticos, pero ahora con el impuesto a la renta la situación ha variado. El impuesto aduanero es también más fácil de percibir.

Por reciprocidad se han registrado notables aumentos aduaneros al extremo de llegar a ser prohibitivos.

La guerra aduanera entre Polonia y Alemania es uno de los tantos ejemplos.

Una unión aduanera, parecida al "Zollverein" existente hace un siglo, y auspiciada en esos momentos -1928/29- hubiera sido la gran solución. También hubiera ayudado un régimen aduanero preferencial, que contaba con menos admiradores ante el temor de represalia extra-europea.

La constante acentuación de trabas aduaneras indujeron a la Sociedad de las Naciones a convocar la Conferencia de Tregua Aduanera ya mencionada, a fin de evitar el aumento de las tarifas aduaneras durante 2 a 3 años y negociar en el intervalo una reducción de las mismas.

Esta Conferencia se reunió en Febrero de 1930, pero la idea de la tregua aduanera no encontro aceptación. Todo lo más que se firmó fué una Convención Comercial suscripta por 18 países, comprometiéndose a prolongar por un año sus acuerdos comerciales y, en lo posible, a no aumentar sus derechos aduaneros.

Los delegados de los 23 Estados participantes de la Conferencia firmaron también un protocolo cuyo fin era iniciar negociaciones para la reducción de tarifas.

En Noviembre de 1930 y nuevamente en Marzo de 1931 se volvió a reunir la Conferencia con resultados poco satisfactorios.

!-----

- (2) Entre los países que aumentaron sus derechos para proteger industrias nuevas creadas durante la guerra, figura en lugar destacado Australia.-

Como dije anteriormente, estas reuniones internacionales llenas de buenos propósitos fracasaron en su gran mayoría.

La crisis económica mundial ya se manifestaba en 1929. "A fines de ese año ya anuncia Hoover su política de proteccionismo aduanero, que comienza a regir desde Junio de 1930 con las tarifas Hawley-Smoot tan elevadas como prohibitivas".(1).

Bien pronto Canadá, Cuba, Francia, Méjico, Italia, España, Australia, y Nueva Zelandia aumentan sus tarifas. El Reino Unido abandona su tradicional política libre-cambista estableciendo los "Emergency Duties" en el otoño de 1931 y la primera tarifa aduanera general en Febrero de 1932. (2).

#### b) Contingentes

Aún cuando existía antes de la primera guerra mundial, el régimen de cuotas a las importaciones y exportaciones, en realidad aparece el sistema de los contingentes tal cual lo conocemos al presente en ocasión de la gran crisis 1929/30.

La depreciación de los precios de los productos agrícolas y la desvalorización monetaria ocasionaron grandes importaciones de los mismos a bajo valor en ciertos países europeos.

Para proteger las agriculturas nacionales no había otro remedio que despremiar mucho la moneda o restringir las importaciones. La primera medida significaba acabar con los ahorros de la clase campesina, tan arraigada como en Francia, por ejemplo, y se desechómen general.

Quedó la segunda solución, ampliada en algunos casos por subsidios a la producción, imposición de un porcentaje de harina nacional en la molinería, derechos especiales y control de la producción.

Entre los años 1931 y 1932 gran cantidad de países se adhirieron al sistema de contingentes. Posteriormente, fueron muy pocos los países que no lo tuvieron. La Argentina incluso lo adoptó en sus tratados de comercio.

La cláusula de la nación más favorecida continúa rigiendo pues el contingente no significa una alteración de derechos

!-----

(1) "Tendencias modernas en política económica" Dr. F.A. Bidahehara - Buenos Aires, 1938 - Pág. 21.-

(2) "La Politique Commerciale...." op. cit. pág. 48.-

aduaneros y aquellos países como Francia que tenían numerosos tratados de comercio con la citada cláusula y con derechos estabilizados, pudieron, eludirla sin necesidad de denunciar esos tratados.

Los contingentes de importación son la traba más eficaz al comercio internacional. Sirvieron también como medio de negociación a tal extremo que algunos países lo introdujeron para estimular sus exportaciones.

En general, pero no exclusivamente, se han comprendido entre los contingentes a los productos agrícolas.

En Rumanía se comenzó el 29 de Noviembre de 1932 por someter 120 artículos al régimen de contingentes ampliándose sucesivamente esta cantidad hasta llegar a 500 artículos el 1º de Julio de 1933, cantidad que representaba el 80% de las importaciones.(1).

En Francia la extensión de los contingentes -implantados en 1931- es bien conocida, abarcando en 1934 más de 3.000 rubros. Ciertamente que muchos eran rubros industriales. Y este camino siguió Bélgica, Gran Bretaña, etc.etc.

Se comenzó con cuotas globales por determinada cantidad o valor a importarse y por un período determinado -un año, por lo regular-. Como se dejaba la distribución en manos de los comerciantes se produjo un gran desorden administrativo. Los importadores, se apresuraban a comprar antes que el contingente se agotara y ello producía generalmente grandes aprovisionamientos en ciertas épocas del año y escasez en otras.

Hubo, por lo tanto, que organizar la distribución, teniendo en cuenta las compras anteriores y otros detalles esenciales. Como consecuencia lógica, la intervención del estado como regulador del comercio exterior fué mayor.

Se otorgaron cuotas en cierta cantidad y por cierto tiempo para tales o cuales países con los que el gobierno había concluido acuerdos especiales. Ya no se podía comprar dónde y cómo se quería, aunque en el comienzo del sistema se gozaba de los beneficios de precio en libre competencia.(2).

(1) V. Madgearu - "La politique économique extérieure de la Roumanie" - 1927 - p. 11.-

(2) En la reunión celebrada en Diciembre de 1934 por el Comité

Los países que deseaban obtener contingentes en otros que a su vez eran compradores de sus productos, maniobraban para conseguir, en base a reciprocidad, un contingente de importación a cambio de determinada exportación.

Una negociación entre países industriales, de interés contemporáneo, mencionada por Condliffe (3), es la que realizó la Federación de Industrias Británicas con las industrias alemanas, en 1939, antes de comenzar la guerra actual. En Enero de dicho año, se firmó un convenio anglo-alemán del carbón que dividía los mercados, determinaba precios y eliminaba la competencia desleal. En el mes de Marzo se anunció un acuerdo más amplio, que hubiera regulado la competencia de un grupo numeroso de mercaderías, no sólo en sus mercados nacionales, sino en los de exportación. Pero su ejecución fué malograda por la ocupación de Praga por los alemanes.

Las restricciones cuantitativas de importaciones, con prescindencia de los derechos arancelarios, han adquirido un carácter semi-monopolístico en cuanto a la importancia que los Gobiernos dan a las asociaciones de comerciantes o productores.

En un principio se negociaban los contingentes o el derecho a importar obteniéndose grandes ganancias. El posterior control estatal impidió esas maniobras.

International des Echanges, se recomienda a los Gobiernos:

- 1º) Revisar los actuales contingentes, suprimiendo todos aquellos que no sean propiamente tales, y reemplazándolos, en caso necesario, por un ajuste razonable de tarifas, sin que en ningún caso pueda ser elevada la tarifa que grava a los actuales.
  - 2º) No crear nuevos contingentes, si bien en caso de perturbaciones monetarias o de súbita ruptura de acuerdos internacionales entre productores se estudian las medidas precisas y convenientes,
  - 3º) Limitar la aplicación de los contingentes en tiempo y extensión al mínimo estricto; fijar el quantum para un período determinado, teniendo en cuenta las variaciones, según las épocas del año, y no estableciendo reducciones arbitrarias entre uno y otro período. (Mencionado por F.A. Bidabehera, op. cit. pág. 51.-)
- (2) CONDLIFFE - op. cit. pág. 272 quien a su vez, tomó la referencia de "British External Economic Policy in Recent Years".

El problema que se presenta a los importadores no es menor que el que se presenta a los exportadores.

"La tendencia general en los países sujetos a la contingencia fué la de aumentar los precios de los productos sometidos a estas limitaciones cuantitativas, aumento que alcanzó, en ocasiones, proporciones considerables".(1).

"Los precios se han controlado en forma rígida -dice Condliffe- y se han impuesto sistemas de racionamiento y de control, substituyéndose en ocasiones el alza de precios por la escasez, retardos en la entrega y pérdida de calidad. Dado que el alza importante de los precios, particularmente de productos alimenticios y materias primas, conducían a un aumento de los costos de producción y, por lo tanto, a una situación desfavorable para las exportaciones, se hizo todo lo posible para administrar el control de los contingentes, de las tasas y de la producción, en forma que se limitasen las alzas de precios, confinándolas en lo posible a los productos de consumo nacional".(2).

Las cuotas han conducido, indudablemente, junto con el control de los cambios, a los convenios de "clearing" o de compensación -que son en realidad de trueque- pues se procura evitar el uso de la moneda.

### c) Derechos preferenciales

Los derechos arancelarios como una manera de regular el comercio, han sido uno de los recursos más usados antes de comenzar esta guerra.

Se destacan en este subcapítulo los derechos destinados a favorecer a determinados países. Un ejemplo característico es el de los Pactos de Ottawa firmados en Julio de 1932 entre los miembros del Imperio Británico e Inglaterra.

El cambio de la política tradicional inglesa, en 1931, motivado o no por la tarifa Hawley-Smoot y la negociación posterior en Ottawa, marcan un período interesante en el estudio del comercio internacional.

'-----

(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 276.-

(2) CONDLIFFE - op. cit. pág. 277.-

La preferencia hacia los Dominios ingleses disminuyó en favor de estos el rigor de los nuevos derechos implantados por Inglaterra en 1931 y 1932.

De acuerdo con los términos de los Pactos de Ottawa, los Dominios se comprometían a nombrar Consejos de Tarifas (tariff boards) en cada uno de los cuales ellos, tomando la representación de los importadores de otros dominios británicos, realizaban negociaciones mutuas sobre las tarifas. Algunos dominios, como Canadá y Australia recibieron concesiones especiales, pero, evidentemente, a costa de otros países cuyas mercaderías no podían pasar fácilmente las barreras opuestas.

El resultado sobre el comercio mundial es un aumento de derechos como represalia y una desviación de las corrientes comerciales hacia países con derechos menos elevados.

"Los efectos inmediatos de la transformación de la política británica tuvieron enorme repercusión, resultaron factores decisivos para la adopción general del control de cambios, la elevación de los aranceles y la implantación de limitaciones cuantitativas al comercio, así como de los sistemas económicos regulados e intervenidos y produjeron una especie de consternación en los pequeños países manufactureros de Europa, y en los agrícolas de todo el mundo. Los efectos, a largo plazo, derivados del colapso del sistema internacional de comercio, que se había basado durante más de un siglo en la libra esterlina, no pueden establecerse aún con suficiente precisión. Se puede, no obstante, asegurar que las decisiones de 1931/32 señalaron el fin de una época, y no solamente para Gran Bretaña, sino para el resto del mundo" (1).

Esta nación, comenzó poco después a negociar nuevos tratados de comercio con sus principales clientes en el extranjero, tomando como base de las negociaciones los nuevos acuerdos imperiales. Entre ellos la Argentina, con quien firmó un tratado en 1933.

#### d) Licencias de importación

Esta es otra de las trabas a las relaciones comerciales entre las diferentes naciones.

''-----  
(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 231.-

Derivada en parte del sistema de los contingentes, la práctica de otorgar licencias de importación, supone, por parte del país importador, la determinación de cantidad y beneficiario en las cuotas acordadas por otros países.

"La consecuencia lógica del sistema de licencias de importaciones es que restringen las entradas de productos allí donde el Gobierno se ha visto en la necesidad de aceptar un régimen de igualdad en la concesión de contingentes. Puede ser causa de preferencia en favor de determinados exportadores o importadores; de negociaciones privadas o instrumentos de favor; puede mermar el contingente o dirigir la importación a determinadas marcas (calidades y precios) y países".(2).

Las oficinas administrativas exigen una cantidad de formalidades y requisitos a los comerciantes importadores que solicitan una licencia o permiso de importación.

Se deben llenar muchas plantillas y uno de los requisitos regulares, implantado también en nuestro país, es el de acreditar haber sido importador del artículo de que se trata, durante años anteriores. De lo contrario se hace un prorrateo entre los beneficiarios del contingente.

El cobro de ciertos derechos para la concesión de las licencias, es ya una norma internacional. Pueden ser uniformes como en Italia o variables como en Francia, según las mercancías, sobrepasando en ciertas oportunidades a los propios derechos de aduana.

e) Cláusulas condicionales o excepcionales a la cláusula de la nación más favorecida.

La cláusula de la nación más favorecida, incluida en casi todos los tratados de comercio, era uno de los baluartes más grandes del libre cambio.

La fiebre proteccionista que dominó a las naciones a partir de 1930 inició una serie de graves atentados contra dicha cláusula que culminó, al comienzo de la segunda guerra mundial con la institución de la cláusula condicionada, con excepciones y discriminaciones.

'-----

(2) F.A. BIDABEHRE - op. cit. pág. 57.-

En el período 1860 a 1914 la cláusula se extendió a todos los países donde los derechos de aduana constituían la barrera principal. Con la creación de los contingentes, control de cambios y acuerdos de claring y compensación, la cláusula ha perdido en importancia, pero sigue siendo usada en lo que respecta a los derechos de aduana, etc. para la igualdad de tratamiento (1) que es esencial para permitir al comercio desarrollarse todo lo posible dentro de <sup>las</sup> restricciones existentes.

Entre las excepciones corrientes a la cláusula de la nación más favorecida debe mencionarse la que corresponde a los Estados limítrofes para el tráfico fronterizo y la que resultare de una unión aduanera, incorporadas por nuestro país en sus recientes tratados de comercio.

En la Conferencia Regional de los Países del Plata, celebrada en Montevideo en 1941, se firmó el 6 de Febrero de ese año una resolución sobre ventajas comerciales exclusivas a favor de los países mediterráneos (Paraguay y Bolivia), en cuyos considerandos se conviene en que "las ventajas concedidas a las naciones mediterráneas con el elevado propósito de que ellas participen de la comunidad internacional, sin las barreras propias de su posición geográfica, constituyen una excepción justificada a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida".

Es interesante la previsión que se hace en el artículo VII del Tratado de Comercio con Canadá -firmado el 2 de Octubre de 1941- dejando expresa constancia de que "en circunstancias y condiciones similares, ninguno de los <sup>dos</sup> países harán discriminaciones arbitrarias contra el otro, país en favor de cualquier otro país extranjero.....". Por lo demás, indica que las disposiciones del Convenio no se harán extensivas a las prohibiciones o restricciones:

- a) relativas a la seguridad pública.
- b) impuestas para la protección de la salud pública o con motivos morales o humanitarios.
- c) impuestas para la protección de plantas o animales, inclusive medidas de protección contra enfermedades, degeneración o extinción, como también medidas adoptadas contra semillas, plantas o animales nocivos.

(1) Société des Nations -Comité Economique-"Clause de la nation la plus favorisée" - Ginebra, 1936.-

- d) relativas a artículos fabricados en las cárceles.
- e) relativas al cumplimiento de leyes y reglamentaciones de policía o de rentas públicas.
- f) impuestas para la protección del patrimonio nacional artístico, histórico o arqueológico.

Se excluyen también las preferencias regionales o imperiales.

Algunos países han introducido en sus tratados de comercio una cláusula condicional de la nación más favorecida, estipulando que las ventajas concedidas a un Estado en materia de política comercial en cambio de favores particulares, no serán acordadas a los beneficiarios de la cláusula sino contra concesiones idénticas o equivalentes.(1).

En el espléndido trabajo sobre el mecanismo del comercio mundial preparado por el Economic Intelligence Service (2) se analiza el comercio multilateral, cumbre del librecombio y de la citada cláusula, desde hace tres generaciones y, en resumen, se dice:

"El rápido desenvolvimiento del comercio internacional hasta 1914 no significó importantes modificaciones en las rutas de transferencias ("transfer routes") y cuando las conexiones comerciales fueron restablecidas después de la temporaria interrupción en 1914-1918, el comercio multilateral volvió a tomar la misma orientación que antes de la guerra, pero en una escala mayor. Sin embargo, los cambios en las relaciones financieras entre las naciones, afectaron gravemente el sistema. Estados Unidos influyó mucho en ese sentido. La pérdida de inversiones por parte de ciertas naciones europeas durante la guerra y la creación de deudas inter-aliadas y reparaciones afectaron también el comercio de mercaderías y produjeron inestabilidad".

El comercio multilateral fué sustituido por el comercio bilateral en los diez años transcurridos de 1920 a 1930. "Naturalmente, la proporción de este comercio varia de país a país. Pero había algunas naciones que no dependían materialmente de sus ventas a otras naciones a fin de poder atender las demandas de otras. Usualmente países industriales compraban, -por medio del comercio bilateral-, varias materias primas de primera importancia. Una referencia fueron las grandes importaciones de caucho y estaño desde el Sud-este de Asia con destino a Estados Unidos. Es obvio que el mayor comercio bilateral en artículos manufacturados depende de la existencia de un comercio multilateral por el cual se adquirieran las materias primas necesarias". Por esta y otras razones la importancia de esta cla-

se de comercio debe ser computada en el total mundial.

El funcionamiento normal de la economía mundial esta basado en la existencia de un mercado mundial donde cada país puede acudir con sus mercaderías en igualdad de tratamiento. De esa libre competencia nace el precio natural. En cambio con un comercio bilateral, con la cláusula condicionada o, en el camino de las discriminaciones, no existe libre competencia y los precios son arbitrarios.

Muchas y muy largas consideraciones pueden hacerse sobre la consecuencia del abandono de esta cláusula en los tratados de comercio en su más amplia acepción. Consideraré progresivamente los distintos problemas que se crean al comercio internacional y ellos serán el fiel reflejo de la situación creada antes de esta guerra.

"La cláusula de la nación más favorecida, que hubiera permitido propagar las ventajas acordadas en virtud de "ententes" comerciales, ha tendido, por el contrario, a restringirlas. Tres causas ahan contribuido: 1º) La falta de confianza absoluta en las hipótesis sobre las cuales reposaba la cláusula y la mayor libertad comercial que ella debía favorecer; 2º) La repugnancia de los gobiernos a acordar, siquiera indirectamente, ventajas, sea a los países donde la tarifa era elevada y no podía ser modificada por medio de negociaciones, sea a los países con los cuales sus relaciones políticas eran tensas; 3º) La utilización de los derechos que da la cláusula para impedir la formación uniones aduaneras o zonas preferenciales en Europa, sobre todo cuando los regímenes preferenciales se desarrollaban en el exterior".(3).

#### f) Aranceles invisibles

Se debe extender a esta clasificación de trabas al comercio internacional, al proteccionismo indirecto. o sea por ejemplo:

'-----

- (1) "La clause de la nation..." op. cit. pág. 25.-
- (2) "The network of world trade" op. cit. pág. 87, especialmente aún cuando se ha hecho una traducción libre de las páginas siguientes en este capítulo.
- (3) La politique commerciale....." op. cit. pág. 147.-

1º) Derechos de represalias impuestos por simple decisión de los funcionarios públicos.

2º) Aplicación de la policía animal y vegetal en el carácter de la restricción.

3º) Inspección, clasificación estadística o evaluación de las importaciones.

La simple dificultad impuesta por un funcionario de aduana es una traba para la concertación de nuevos pedidos, porque los comerciantes importadores no quieren verse en dificultades por causas del origen, de la calidad o diferente interpretación en la clasificación de las mercaderías a efectos del pago de los derechos aduaneros.

Las formalidades aduaneras aplicadas con tal criterio podríamos decir que son aranceles invisibles.

Desde 1924 la Sociedad de las Naciones trató de simplificar los métodos arancelarios, pero desde 1931 sus esfuerzos fueron anulados por la inmensa cantidad de regualciones nuevas (Permisos de exportación, control de cambios, contingentes, divisas, etc.).

Tanto el comerciante que desea importar como aquel que quiere exportar tal o cual artículo a determinado país, debe dirigirse a la oficina gubernamental e inscribirse como importador o exportador, luego pedir el permiso en planillas especiales, justificando operaciones anteriores, obtener divisas o llenar otros requisitos, pagando o no tasas y, por último, esperar una decisión administrativa que puede o no ser favorable, rápida o demorada.

Concedido el permiso intervienen otros organismos de inspección y control para saber si han cumplido los requisitos necesarios.

La policía animal o vegetal es también una traba al comercio cuando se hacen discriminaciones. Por ejemplo, tenemos nosotros el caso de la "fiebre aftosa" cuando no se quería importar ganado argentino. También existió la "mosca del Mediterraneo" cuando cierta nación europea no quería comprar frutas argentinas.

Evidentemente, la salud de la población exige mucho cuidado por parte de las autoridades sanitarias, para no permitir la introducción al país de gérmenes o enfermedades perniciosas, pero

todo lo que sea un procedimiento exagerado, basado en informaciones no del todo exactas, es proteccionismo indirecto.

El mecanismo administrativo, tan complicado ahora, puede establecer prioridad para las materias primas nacionales en determinados contratos de abastecimiento, en detrimento de la materia prima extranjera más barata y/o de mejor calidad.

"La protección indirecta -dice Condliffe- recibe otro instrumento eficaz con los fletes diferenciales del transporte, bien sea en los ferrocarriles propiedad del Estado o en aquellas empresas privadas que se hallan unidas a la producción nacional y conceden a esta tarifas de favor".

"Otro aspecto importante es la fijación de derechos portuarios arbitrarios".

"La discriminación en la concesión de contingentes o, licencias, en las de cambio extranjero; la administración de los monopolios nacionales, del estilo de los que controlan la venta de tabaco, fósforos y trigo; la discriminación en la tributación local y el retraso en el transporte de bienes perecederos, no son sino otros tantos ejemplos de protección indirecta facilitada por el crecimiento del nacionalismo económico en años recientes".(1).

#### g) Control de cambios

Aún cuando durante la primera guerra mundial se practicó el control de cambios, la medida fué transitoria y se restableció la normalidad pocos años después del armisticio.

En realidad es en 1930 y 1931 cuando gran cantidad de países adoptan el control de los cambios extranjeros a raíz del abandono del patrón oro. Se quería evitar en esta forma una desvalorización de la moneda nacional.

La fuga de los capitales quedó en parte detenida en base a las medidas adoptadas.

La primera atención de los gobiernos fué cuidar la balanza de pagos, ya que el drenaje de oro era cada vez mayor, acumulándose grandes stocks en Estados Unidos, el gran acreedor. Si se obtenía un cierto equilibrio en esa balanza la moneda se estabilizaría a un cierto nivel.

''-----  
(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 248.-

Como resultado de esa política, poco a poco quedó como principal factor de la balanza de pagos, ya que no como único componente el comercio exterior. El intento de los gobiernos de evitar un saldo deudor importante influyó indudablemente sobre la balanza comercial.

Vendiendo mercaderías o materias primas se obtenían divisas que servían a su vez para pagar las importaciones. Si estas eran mayores que las exportaciones los saldos se iban acumulando y, por falta de divisas, se "congelaron" los créditos.

Desde 1931 a 1936 se registran numerosas devaluaciones de monedas. Ante una invasión de mercaderías provenientes de naciones con moneda depreciada, los países importadores opusieron las trabas que creyeron más necesarias, entre ellas una depreciación de su moneda equivalente o, según su balanza de pago, mayor o menor.

La desvalorización, ya que no es el control, incrementó el comercio, como lo registran las cifras, pero la acción más eficaz del control de cambios ha incidido sobre el comercio exterior, constituyendo conjuntamente con los contingentes uno de los elementos imprescindible para regular a voluntad las cifras del intercambio entre las naciones y una de las más importantes trabas al comercio internacional.(1).

Se afirma que el control de cambios debe ser juzgado como un instrumento de guerra económica. No es de la índole de este trabajo analizar en detalle cada una de las medidas tomadas contra el comercio internacional, puesto que numerosos tratadistas, con más autoridad se han ocupado in-extenso de ello.

No obstante, quedan aún algunas cosas que decir sobre el control de divisas. Esencialmente se inicia con él la política dirigida y es un arma esencial para la movilización de la actividad económica nacional. El capital no puede ser autorizado a desplazarse, ni se permite a los ciudadanos llevar a cabo operaciones de importación o exportación, pagar sus deudas o efectuar viajes de turismo, si eso debilita el control del Estado sobre los recursos de la nación.

''-----

(1) F.A. BIDABEHRE - op. cit. pág. 65.-

Para poder establecer normas generales que permitan utilizar el control de divisas extranjeras como poderoso instrumento para regular el comercio exterior, se han clasificado las restricciones de cambios sobre mercaderías extranjeras en dos grandes grupos:

- 1) Importaciones consideradas esenciales para la nación, a saber: alimentos y materias primas; o que no pueden ser sustituidas por la producción nacional.
- 2) Artículos manufacturados fácilmente sustituibles o artículos de lujo.

El importador incluido en la primera clasificación, tiene asegurado el cambio si hay disponibilidades de divisas. El de la segunda difícilmente obtendrá cambio y deberá recurrir al mercado libre o a otros arbitrios.

Al acordarse cambio se hace una discriminación. Se acordará más fácilmente cambio para el país que tiene tratado de comercio o de clearing con el país otorgante, o que conserva buenas relaciones de comercio.

Estas discriminaciones son muchas veces obras de las oficinas administrativas encargadas del manejo de los cambios, sin que pueda recurrirse en apelación al Gobierno. Los países afectados por esas medidas discriminatorias aplicaron las consiguientes represalias.

El Comité de Expertos que preparó la Conferencia Monetaria y Económica de Londres aconsejó la conveniencia de suprimir las medidas de control de cambios como condición esencial para la normalización de los negocios del mundo.(1).

El valor externo de las divisas se han fragmentado en los países que emplean sobre todo el tráfico bilateral, disponiendo de un control sobre los cambios. En Italia se creó en Mayo 15 de 1935 una "lira de emigrante". Bulgaria, Rumania, Yugoslavia, Grecia, Hungría y otros países, utilizan distintas sobretasas de importación y subsidios a la exportación, que representan lo mismo que una depreciación diferencial de sus divisas.(2). Sólo Polonia parece estar exenta de esta experiencia.

-----

(1) F.A.BIDABEHRE - op. cit. pág. 67.-

(2) CONDLIFFE - op. cit. pág. 319.-

Todos los aspectos de este sistema internacional del tráfico llevan el sello de los métodos totalitarios. Se hacía recaer la incidencia de la financiación del comercio sobre las naciones más débiles desde un punto de vista financiero; se les desposeía de sus reservas auríferas; se depreciaba su crédito externo; se reducía el valor internacional de sus valutas; se destruían sus mercados de exportación, por el dumping de sus propios excedentes, y se elevaban sus niveles internos de precios. (3).

#### h) Acuerdos de compensación o "clearing".

El deseo de establecer un equilibrio en la balanza de pagos en la época de la desvalorización monetaria y la implantación de los controles de cambio, y más que todo, la sensación de que era indispensable llegar a compensar la balanza comercial que, como hemos visto, es el factor más importante de la balanza de pagos, llevó a las naciones a la concertación de tratados de compensación o de "clearing".

La disminución de las importaciones por parte de un país para reducir su déficit comercial lleva consigo probabilidades de represalias por parte de los países afectados.

Esta lección fué comprendida rápidamente por parte de muchos de ellos, de ahí que las cifras del comercio mundial, no obstante que la progresión del comercio bilateral era mayor que la del comercio multilateral, aumentaban sin cesar. Los convenios recíprocos de país a país, facilitaron el movimiento de mercaderías y el papel del oro fué secundario.

Si se quiere así, existe una diferencia entre acuerdos de compensación y acuerdos "clearing", pero en la práctica, responden los dos a la política del comercio balanceado: comprar cuanto se compra.

Es evidentemente muy difícil determinar de antemano las cifras globales, notoriamente si se trata de un período largo de tiempo, y puede -en ese caso- existir un saldo a favor o en contra de uno de los países contratantes. Ese saldo se puede compensar en el período siguiente, pagarse en oro o en divisas y, en caso de no existir estas, se convierte en un saldo bloqueado o "congelado".

!-----

(3) CONDLIFFE - op. cit. pág. 322.-

Estos saldos son frecuentemente objeto de negociaciones o de acuerdos.

Muchos países han iniciado desde 1933 la política de la reciprocidad, acordando tantas ventajas como se les acuerde y comprando, como dije, tanto como se les compre. Una encuesta realizada por la Sociedad de las Naciones sobre la repartición del comercio en 22 países desde 1929 a 1934, produjo como resultado neto que en ese período el comercio bilateral entre ellos había aumentado del 79,7% al 83,4%, mientras en el comercio triangular disminuyó del 20,3% al 16,6%.

El proceso hacia el comercio de trueque es peculiar de la época de ante-guerra. Las compensaciones privadas entre comerciantes, destinada a violar el control de cambios fueron desapareciendo poco a poco.

Los convenios de clearing fueron más fáciles entre los países que habían instituido el control de divisas.

Con un simple movimiento de cuentas se evitaban las transferencias de divisas para saldar las deudas: los importadores de un país depositaban el importe de sus deudas por mercancías en el Banco elegido, a la orden de los exportadores. A su vez, los importadores del otro país hacían lo mismo en el otro Banco. Los dos Bancos, actuando como cajas de compensación, se habrían una cuenta recíproca que se liquidaba cada año o período determinado.

Los países que tenían un déficit en su comercio exterior utilizaban el "clearing" como presión eficaz para aumentar sus posibilidades de exportación.

El campo de los acuerdos bilaterales de clearing fué ampliado con objeto de incluir, no sólo el comercio de mercancías, sino también otros pagos internacionales, como los servicios de la deuda, fletes, seguros, otros servicios financieros y el turismo. Pronto los acuerdos bilaterales cubrieron todas las partidas de las balanzas de pagos entre cada dos países, y ese condujo a un tercer tipo de clearing, que fué denominado "acuerdo de pagos".(1)

El profesor Haberler en su libro "La teoría del comercio

-----

(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 341.-

internacional" ha demostrado que los acuerdos de clearing, al inducir a la forma bilateral del comercio han perjudicado al comercio multilateral.

La complejidad de los nuevos sistemas bilaterales de "clearing" puede juzgarse por el hecho de que a comienzos de 1939 había 171 acuerdos entre 39 países. De estos, 79 eran de "clearing", 59 de "clearing" y pagos y 33 de pagos solamente. El porcentaje del comercio afectado por estos acuerdos no puede estimarse fácilmente, pero se exagera con frecuencia su importancia directa para el comercio mundial. Gran parte de las importaciones y exportaciones están sujetas en algunos países a acuerdos bilaterales de "clearing" pero en la mayor parte de las naciones ese porcentaje es pequeño. En 1937, la proporción del comercio mundial intervenido por los acuerdos bilaterales de "clearing" se ha estimado en 12%.(1)

Los países que tienen implantado el control de divisas admiten el clearing para el pago de mercaderías como un mal necesario, pero es muy distinta la situación en que se hallan aquellas naciones que no tienen control y aceptan el clearing como un mal temporario expediente transitorio que puede desaparecer. Si dos países con control de divisas han firmado un acuerdo de clearing, por el cual los saldos deben ser empleados en compras en uno de los dos, el país tercero de mercado libre, se perjudica enormemente y por ello se ha influido para que la disponibilidad de los saldos sea absoluta. Sino, se producía una canalización artificial de los cambios completamente antieconómica.(2).

#### 1) Autarcia económica

En el desarrollo de los capítulos sucesivos tendré ocasión de tratar en detalle algunas de las medidas de los gobiernos que, acumuladas, tienden a crear en el período de antes-guerra el más famoso movimiento de aislamiento y guerra económica, que ha merecido títulos como: "Nacionalismo económico", "Autarcia" o "Autarquía".

'-----

(1) "World trade" Febrero de 1939.-

(2) Para mayor detalles sobre el punto puede verse "Rapport du Comité Mixte pour l'étude des accords de compensation et de Clearing"-Société des Nations, Ginebra, Marzo de 1939.-

El bienestar individual se ha basado en la dictadura económica y la intervención del Estado ha sido cada vez mayor. Las consecuencias sobre el tráfico internacional de mercaderías y materias primas son incalculables. Los argumentos en favor del sistema así como las críticas son innumerables, pero es evidente que en el mundo que conocimos de 1929 a 1939 existió una gran perturbación en las finanzas, en la moneda y en la economía toda.

Destacado en este capítulo como otro factor más del "frente de guerra económico" contra el comercio mundial, es en realidad, el total de las medidas tomadas contra ese mismo comercio. El deseo de bastarse a si mismo, deseo que no pudo llevarse a cabo integralmente por ningún estado, condujo a la organización de las economías nacionales para lograr ese fin.

La autarcía económica en los países totalitarios: Alemania e Italia, fué, en definitiva, una preparación para la guerra. En este grupo debe incluirse al Japón.

Las dificultades provocadas por la desvalorización monetaria, los contingentes y las trabas aduaneras, así como el peso de las enormes deudas de guerra, indujeron a muchos gobiernos a sustituir las importaciones por las industrias y producciones nacionales, sin tener en cuenta ni el precio ni la calidad. Se inició un movimiento patriótico en los países industriales para intensificar su producción agrícola, etc.

La era de las contradicciones económicas se inaugura con esos intentos de bastarse a si mismos. Grandes cantidades de alimentos y materias primas tuvieron que ser destruidos, porque al verse restringido su consumo por los compradores habituales los precios bajaban y esa era la única manera de mantenerlos.

Mientras tanto, los países totalitarios se dedicaban a la fabricación de "ersatz" o sustitutos. En Italia la campaña de 1938 fué hecha para explotar al grado máximo los recursos de la nación.

En 1937 ya se preveía esta guerra mundial, que comenzaría en Europa. Los esfuerzos realizados posteriormente para evitarla no dieron ningún resultado, como desgraciadamente, todos lo sabemos.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

#### 1ª) Generalidades

Ya no es motivo de duda para la mayoría de los estudiosos que el Estado se ha infiltrado cada vez más en las transacciones comerciales que realizan los particulares de cada país entre sí.

Dejemos de lado los derechos aduaneros que, como imposición normal al comercio internacional, rigieron y siguen vigentes desde hace más de un siglo. Ellos, más los gastos de transporte y los seguros, eran el agregado natural al precio de las mercaderías vendidas.

Pero la serie de medidas enumeradas en el capítulo anterior, no nuevas ni desconocidas, pero sí intensificadas durante el período entre la primera y segunda guerra mundial, han significado una innumerable cantidad de molestias para los productores, importadores y exportadores. La intervención del Estado no se ha limitado ya a controlar o regular el comercio o la calidad de las materias primas o productos manufacturados vendidos, sino que, inclusive, con sus afanes de hacer economía dirigida ha limitado las naturales actividades del comercio privado, dedicándose en muchos casos a ejercer el comercio por su propia cuenta. El Estado Administrador se ha transformado en el Estado Comerciante.

Antes, se dejaba en manos de los particulares todo el mecanismo comercial, pero, ya sea a pedido de ellos mismos o porque el Estado ha considerado que solos no se podían valer, ha acudido en ayuda de ellos creando un intrincado mecanismo burocrático muy difícil de destruir ahora, y que ha complicado enormemente las cosas.

El fracaso de las numerosas conferencias internacionales para disminuir las trabas al comercio internacional y para facilitar el desarrollo del mismo, provocó una serie de fenómenos que estudiaremos a continuación.

#### 2ª) Cartells - Ventajas e inconvenientes.

El mundo moderno es más chico -si paradójicamente se le puede denominar así- que el mundo del siglo pasado. Los rápidos

medios de transporte acercan a las naciones y permiten, por su baratura, el consumo de mercaderías de lejanos mercados en franca competencia con aquellos que se encuentran geográficamente cercanos.

Las necesidades comienzan a unificarse, o si se quiere, los fabricantes y productores tratan de adaptarse a los gustos del consumidor.

El volumen de los negocios es mucho mayor que el del siglo pasado, pese a las innumerables trabas que el mecanismo internacional ha opuesto al comercio.

Desde hace un cuarto de siglo, sino más, se han ido construyendo grandes organizaciones industriales y grandes organizaciones entre los productores de materias primas (estaño, té, caucho, etc.etc.) que tienen una enorme intervención en el mercado internacional. Se les ha dado el nombre de "monopolios" o "Cartells".

La Sociedad de las Naciones en una publicación de hace 10 años decía: "El equilibrio bilateral del comercio destruye muchas ventajas económicas que proceden de la especialización y cooperación internacional, ya que sustituye la organización efectiva y flexible del comercio mundial dirigida por la empresa privada, por una serie de acuerdos bilaterales que disponen de posibilidades muchos más limitadas".

Las actividades de las empresas productoras que operan dentro de los países de control de cambios, con capitales y patentes pertenecientes a grandes compañías especialmente norteamericanas, compitiendo incluso en otros mercados con los propios productos de las casas matrices, dan origen a problemas comerciales y políticos totalmente nuevos.

"Cualquier indagación sobre política comercial internacional de la post-guerra deberá tener en cuenta las empresas internacionales sujetas en cada país a grados diversos de regulación y control económico" (1).

La expansión de los negocios internacionales, y los acuerdos económicos internacionales, bien sean de carácter privado o acuerdos de negocios coordinados o reforzados por pactos comerciales, o acuerdos entre Estados impuestos a las empresas

(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 409.-

internacionales, señalan conexiones profundas. El control internacional de productos significa la expansión de las grandes empresas más allá de las fronteras nacionales.

Los "trust" y los "cartells" fueron atacados vigorosamente en muchos países después de 1929 para conseguir una deflación, pues los precios cartelizados eran rígidos.

Estas poderosas entidades privadas, que también han llevado los nombres de "pool", "sindicato", "konzerne", "comptoir", etc. con una tendencia monopolista evidente, se han desarrollado desde hace pocos años.

Bien es cierto que a comienzos del siglo, para ser más preciso, en 1904 se funda el "cartells" internacional del riel entre los productores norteamericanos, ingleses, franceses y belgas, al cual se unen los españoles y rusos a fin de fijar precios y distribuirse los mercados, en 1926 el "cartells" del acero; más o menos en la misma época la unión de los fabricantes de alambre holandeses, daneses, belgas, alemanes, luxemburgueses, checoslovacos, húngaros y franceses y la de los fabricantes de tubos de acero; japoneses, alemanes, checoslovacos, húngaros, polacos, franceses, belgas, ingleses, suecos, norteamericanos y canadienses; pero es en realidad después de la gran crisis económica y el comienzo de las restricciones al comercio internacional cuando la cartelización voluntaria u obligatoria adquiere gran incremento.

La tendencia hacia la creación de cartells internacionales de producción y venta para el reparto de la producción y del comercio, se ha reforzado particularmente en 1934 como consecuencia del apoyo que los gobiernos han prestado a los acuerdos de este género.

La intervención del Estado en esta clase de acuerdos es un reconocimiento del sistema de organización, y una seguridad económica. El azúcar es controlado de acuerdo al plan Chadbourne (1935); en Mayo de 1934 se adoptó el plan sobre el caucho elaborado por la Asociación Internacional de Productores y fué puesto en vigor en virtud de una convención firmada entre los gobiernos interesados. El acuerdo internacional sobre el estaño, que es un acuerdo entre gobiernos, fué renovado por tres años a partir del 1º de Enero de 1934.

El carbón, el acero, el cobre, el material rodante, el mercurio, la pasta de madera, los buques cisternas, el zinc, etc.etc. han sido cartelizados.

Aún cuando se hace ascender a millares los cartells existentes al comenzar la guerra, debe mencionarse que en 1937 se habían celebrado 140 acuerdos internacionales en que se llegaba a la monopolización de algunos productos. En Alemania es donde bajo el régimen nazista, se ha creado mayor cantidad de cartells.

Estas organizaciones se han ido perfeccionando y han aprovechado en la mejor forma posible los escasos márgenes que el control de cambios y los contingentes les dejaban. En vez de regular la producción nacional se han ocupado últimamente de fijar cuotas de exportación.

Puede corroborarse el significado internacional de esta evolución con la tendencia cada vez más en auge de correlacionar los acuerdos de cartelización y de comercialización con los tratados de comercio. Los Gobiernos han apoyado en numerosos casos a sus connacionales en la firma de esos acuerdos, manipulando los derechos arancelarios y otras barreras comerciales con objeto de conceder armas de negociación a sus hombres de negocios.(1).

Aprovecho el título de este subcapítulo para desarrollar la idea de la intervención del Estado no siempre a pedido o en beneficio de los productores y comerciantes, pues, por ejemplo puede el mismo tratar de equilibrar su presupuesto a costa de los productores, y si es posible, a costa de los consumidores extranjeros. El salitre de Chile es un caso parecido, aún cuando con la aparición de un competidor; el nitrógeno sintético, no fué posible traspasar a los importadores extranjeros el derecho fiscal.

La idea de estabilizar el precio de un producto, para lo cual el Estado ordenó quemar grandes cantidades de café en Brasil, etc; los derechos proteccionistas a la exportación y la formación de cartells industriales con el apoyo del Estado en Estados Unidos pese a existir la ley Webb-Pomerene, tienen por

1.-----

(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 413.-

finalidad no solamente facilitar la exportación en determinadas condiciones sino también aumentar el precio del artículo monopolizado.

El establecimiento de un monopolio de Estado o controlado por el Estado para la producción o el comercio como el de la potasa en Alemania y el alcanfor del Japón, la organización de sindicatos de productores (azufre, salitre, mercurio), la limitación de la producción, la fijación de precios y las compras hechas por el Estado a esos precios, son todas manifestaciones de esa intervención estatal que ha influido evidentemente sobre el comercio internacional.

Los cartells han sido aumentados en número y en importancia. En efecto, a raíz de los sucesos relatados anteriormente nació la idea de preparar una gradual desaparición de las trabas aduaneras mediante el común acuerdo de los productores de los diversos países en el seno de tales cartells.

Los franceses han sostenido en innumerables conferencias internacionales que el avance de la cartelización de la mayor parte posible de ramas industriales y de un control de la producción mediante tales uniones internacionales, es decir, la eliminación de la libre competencia, es requisito imprescindible para el descenso de los derechos arancelarios. Y siendo Francia quien apoya esta idea, el juicio merece más crédito.

Alemania el país de economía controlada, no es ciertamente partidaria de esa tesis y no cree en la eficiencia de los cartells para lograr una reducción de los derechos arancelarios. El mismo criterio sustentaron los representantes de Inglaterra, Holanda y los países escandinavos.

Un tratadista europeo cree que no debe darse tanta importancia a los cartells en relación con el comercio mundial, opinión que no comparto, pues si bien no se conoce el número exacto de esas organizaciones, su influencia es bien conocida en años anteriores a la actual guerra y se les reserva un gran papel en el comercio de post-guerra.

La cartelización nacional de una rama determinada de la producción es requisito previo a la cartelización internacional. Depende de la rama elegida, la facilidad en llegar a un acuerdo. En la agricultura, por ejemplo, sólo hay determinados productos

que son fáciles de controlar y mantener o aumentar los precios más o menos permanentemente, pero es idea impracticable cartelizar toda la agricultura con el fin de protegerla.

Las industrias textiles y de la madera así como cualquier industria en la que predomina la explotación pequeña o mediana no son muy convenientes de cartelizar. Esto es lo que sucede con los artículos artísticos, de moda, etc.

En cambio, la práctica ha demostrado que en determinadas materias primas (plomo, magnesita, cobre, aluminio, zinc, etc.) cuya explotación industrial está controlada, en las industrias químicas, en la seda artificial, en la industria del hierro y del acero (la denominada "gran industria"), el desarrollo de esas organizaciones es practicable.

La unión internacional de rieles y el cartells internacional de tubos, mencionados en párrafos anteriores, pertenecen al grupo del hierro y del acero, mundialmente conocidos.

Los cartells internacionales existentes, en muchos casos no son ningún medio apropiado para el descenso de los derechos arancelarios puesto que a estos deben su existencia. Mientras no se dé el caso en las industrias correspondientes de los países interesados tengan aproximadamente la misma fuerza, los grupos nacionales más débiles no renunciarán ni podrán renunciar a la protección arancelaria.

En los últimos años se han realizado a menudo elevaciones de derechos arancelarios o se han hecho posibles, con el simple objeto preconcebido de fortalecer la situación de los industriales nacionales para las negociaciones de los cartells internacionales.

No cabe duda que se podrían crear cartells internacionales en lugar de cartells nacionales después de haber eliminado las murallas aduaneras de un determinado territorio, pero esto no podrá suceder más que con el transcurso del tiempo, cuando se haya realizado plenamente la transformación de la economía, sin lo cual no puede pensarse en alcanzar la anulación de los derechos arancelarios y la ampliación de los territorios económicos.

Los cartells internacionales pueden ser ventajosos porque quizás faciliten la racionalización de la economía mediante el intercambio de procedimientos o la eliminación de gastos superfluos de una rama económica sobrecargada.

Los acuerdos internacionales de cartells son realizados con el apoyo o el conocimiento del Estado, ya sea para fijar precios, distribuirse mercados, restringir la producción, las exportaciones, la explotación de determinados inventos, etc. y pueden afectar en mayor o menor escala el comercio internacional. Su control por el Estado es evidente si se desea practicar determinada política económica.

En una economía liberal como la que existió antes de la primera guerra mundial la existencia de tales convenios no fué necesaria. En una economía planificada o unificada serían aceptables.

Como el objeto de este estudio es presentar una idea de lo que fué y lo que será el comercio internacional, pués el ejemplo del pasado servirá así lo espero- para corregir errores en el futuro, la organización de cartells deberá ser regida por determinadas normas si no se quiere producir un obstáculo para que los gobiernos reduzcan las barreras al comercio; distribuir la producción en forma racional, pero también para todo el mundo. La importancia de tales organizaciones sugiere la necesidad de medidas gubernativas coordinadas a fin de orientarlas hacia el beneficio de la economía internacional.

### 3º) El Estado Comerciante.

La intervención estatal en el comercio privado no se limita, como es de público conocimiento, a las numerosas disposiciones, derechos, contingentes, etc. que han sido rápidamente examinadas en páginas anteriores.

También el Estado ha creído interesante dedicarse al comercio. Compra y vende productos, fija precios, firma contratos internacionales con otros países, interviene en las organizaciones de cartells y tiene, en algunos países un control absoluto del comercio por medio del monopolio.

En la U.R.S.S. el Estado tiene el monopolio del comercio exterior (o por lo menos existió hasta el comienzo de la guerra).

Las importaciones y las exportaciones son organizadas por el Estado por intermedio de un Comisariado especial que se denomina Comisariado del Comercio Exterior. Cada año se prepara el plan de las exportaciones e importaciones por el sistema de licencias. Las divisas extranjeras juegan un rol importante en ese plan.

Se conocen exactamente las necesidades, se sabe lo que se puede exportar y se estudia donde mejor conviene comprar. Este plan forma parte del plan general económico del país.

Hay otros países en los cuales el monopolio no es total sino que se aplica solamente a determinados productos y puede ser estatal o apoyado por el Estado.

La intromisión del Estado en el comercio que antes estaba exclusivamente en manos de los comerciantes, es decir de los particulares, es otra de las características predominantes en el período de inter-guerra.

El entendimiento entre las organizaciones monopolísticas de Estado y las empresas comerciales privadas, será, sin duda, uno de los objetivos a que tenderá el comercio organizado de la post-guerra, pues la discriminación, la adquisición con ciertas condiciones, así como la venta, que limitaban la expansión del comercio antes de la actual guerra, son una experiencia que debe procurarse no se repita.

La competencia del Estado en el comercio internacional lleva siempre ventaja sobre los particulares, puesto que puede ofrecer cierta clase de franquicias que el comercio privado nunca podrá garantizar. Como consecuencia bien podría suceder que desalojase a empresas particulares que trabajaban hace años en esa especialidad.

La responsabilidad primaria de la perturbación producida en la post-guerra anterior (1922-1939) no resulta, pues, de los hechos económicos, sino de la acción de los gobiernos.

En nuestro país, la Junta Reguladora de Granos, por ejemplo, compraba todo el trigo y maíz que se le ofreciera a un precio básico, vendiéndolo luego en el mercado internacional. Últimamente -Junio de 1944- el Estado argentino ha decidido establecer un monopolio sobre el comercio de granos.

Esta actitud concuerda con la determinación adoptada por la Conferencia Internacional del Trigo celebrada en Washington en 1942. El Comité Internacional ya se había reunido en Londres en 1939, antes de la actual guerra, para determinar condiciones generales para el comercio del trigo. Al estallar la guerra los países participantes: Australia, Canadá, Estados Unidos, Argentina y Gran Bretaña (por ser el más grande importador), debieron trasladar la sede de sus sesiones a Estados Unidos.

Allí fué donde se firmaron -en Junio de 1942- un Memorandum y un Proyecto de Convención. El primero establece en su punto 6 que hasta tanto se conozcan las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trigo a reunirse en fecha no fijada aún, "los cinco países, desde la fecha de la cesación de las hostilidades o desde una anterior que ellos acuerden, considerarán como en vigor entre ellos las disposiciones contenidas en el Proyecto de Convención adjunto relativas al control de precios del trigo".

La finalidad del Convenio es la de disponer de los excedentes a precios ya fijados, controlándose las exportaciones de cada país productor. Este acuerdo internacional de productos ya está en vías de ser ejecutado, pues en el curso de este año se fijarán los precios y otras condiciones de venta.

Otra gran organización estatal que realiza operaciones de comercio es la Food Administration de Gran Bretaña, quien, actuando en nombre de las Naciones Aliadas firmó en 1943 un convenio con nuestro país para la compra del saldo exportable de carnes, huevos y otros productos, a precios determinados.

La UNRRA (Administración de Socorros y Rehabilitación de las Naciones Unidas) establecida el 10 de Noviembre de 1943 con la conformidad de 44 naciones unidas o asociadas, cuenta con un capital de varios miles de millones de dólares para la compra de alimentos, vestidos, medicinas, etc., destinadas a los pueblos que han sufrido la guerra, a medida que sean liberados del enemigo. Las compras que realice ejercerán gran importancia en el comercio de mercaderías.

No mencionaré aquí las numerosas operaciones que durante la guerra realiza el Estado, porque ello será objeto de otro capítulo.

#### 4.º) El Dumping.

Ya se conocía este término antes de la primera guerra mundial y consistía en vender a precios más bajos al exterior que dentro del mercado interno con el fin de favorecer las exportaciones.

También se ha definido el "dumping" como venta al extranjero por debajo del costo de producción, definición que se combina con la anterior, añadiendo la condición de que las pérdidas de las exportaciones se cubren con las ganancias de las ventas en el interior o que los precios de exportación se hacen posible mediante un aumento de los precios interiores.

Un caso sui-générís -mencionado por Haberler-(1) es también el dumping ruso, es decir, las ventas en el extranjero realizadas por la economía soviética. Es difícil determinar si estas ventas se efectúan, realmente, por debajo del costo de producción o por debajo de los precios interiores, porque en Rusia se ha eliminado el mecanismo de la economía de cambio y, por lo tanto, el examen del problema carece de sentido. Es sin embargo innegable -continúa Haberler- la existencia de un importante problema y que el Gobierno Soviético, por medio de sus ventas a precios ruinosos, tiene teóricamente la posibilidad de causar graves trastornos a ciertas ramas de la producción de las economías capitalistas.

Ciertos países tuvieron que incluir en sus tarifas la cláusula "antidumping".

En los tiempos modernos el dumping se produce por una simple desvalorización monetaria provocada o accidental. El país con moneda desvalorizada puede colocar sus exportaciones a precios más bajos que el país con moneda estable, aún cuando a veces el segundo tenga un costo de producción menor. Así sucedió con las exportaciones alemanas en la post-guerra anterior.

La política comercial después de la primera guerra, se encontró desorientada por la reacción violenta ante el peligro del "dumping" en los cambios. La depreciación de las monedas fué debida en gran parte al hecho de que no se ha comprendido

---

(1) Dr. Gottfried Haberler - "El Comercio Internacional"  
Edición española, 1936.-

que la obra de socorro y la puesta en marcha de la organización productiva constituyan un sólo problema y de que no se ha tenido en cuenta las repercusiones de las políticas de socorro efectivamente adoptadas sobre la capacidad de las naciones de obtener lo que era necesario para la rehabilitación industrial.

No se tomó, en una palabra, ninguna acción internacional concertada para ordenar el paso de una economía de guerra a una de paz.(1).

Una parte de las "Safeguarding of industries Act" de 1921, el proteccionismo suizo y medidas análogas tomadas por otros países como España, Checoslovaquia, etc. se dirigieron contra las exportaciones de países con moneda depreciada y, sobre todo contra las exportaciones alemanas.

De acuerdo con el pensamiento de Huberler, los cartells industriales u organizaciones monopolistas pueden crear condiciones de dumping, en determinado momento. El pensamiento oficial de los sindicatos industriales es que el dumping facilita la producción reduciendo los costos y rebajando los precios internos.

El dumping ofensivo, practicado en gran escala y creado para eliminar competidores e implantar luego un precio más alto, es muy perseguido.

#### 5º) Subsidios.

El pago de los subsidios o primas directos o indirectos a los productores, por los gobiernos, tiende a acrecentar la situación competitiva de tales productores frente a los productores extranjeros.

Por lo tanto, a semejanza de los aranceles y demás obstáculos al intercambio, las subvenciones pueden tener grandes consecuencias sobre las relaciones comerciales internacionales.

Normalmente los gobiernos han concedido subsidios en la siguiente forma:

1º) Subsidios a la exportación, también llamadas primas a la exportación, con lo cual se consigue vender en el extranjero a precios inferiores que en el mercado interno.

(1) "La politique commerciale...." op. cit. pág. 143.-

2º) Subsidios o primas a la producción nacional a fin de colocarla en condiciones de competir con los productos extranjeros que entran en el mercado nacional.

Las primas a la exportación existen desde hace mucho. El ejemplo más importante de un gran sistema de primas se halla, en los tiempos modernos, en la historia de la economía internacional del azúcar durante la segunda mitad del siglo XIX hasta la convención firmada en 1902.

Además de fomentar la producción, pueden tener también como finalidad facilitar la exportación a fin de balancear el comercio exterior.

En la práctica se crean derechos prohibitivos para evitar que determinadas mercaderías cuya exportación está subvencionada, entren en el país importador en competencia con los productos nacionales, arruinando así a ciertas industrias.

Al otorgar primas a la exportación los Gobiernos deben tener cuidado de impedir la reimportación del producto subvencionado, como así también la importación de productos extranjeros que gozan del mismo apoyo gubernamental, cuando son de la misma especie. El medio comunmente usado es el arancel de aduanas, o sino los cupos o contingentes.

Esta medida no debe tomarse en cuanto respecta a las primas a la producción nacional.

El sistema de subsidios a la exportación es antieconómico y no deja que el precio sea determinado por la justa competencia. Además impiden que se siga una política general de disminución de las barreras al comercio internacional, toda vez que son una causa de las mismas.

Con respecto a las primas a la producción nacional, es necesario distinguir entre países que tienen excedentes para exportar y países que son importadores deficitarios. Tratándose de un país con excedentes de determinados productos para su exportación, la prima a la producción, si bien no origina ninguna diferencia de precio entre el mercado extranjero y el nacional, tiende realmente a dar a los productores subvencionados una ventaja en el mercado extranjero en competencia con productos de otros países.

Los subsidios a la producción nacional en los cuales ya existen excedentes mundiales, son definidos.

En general se sabe, y este hecho está consagrado con la práctica de los años anteriores a la segunda guerra, que las primas o subsidios a la producción antieconómica -es decir-, de productos que ya existen en gran cantidad en el mercado mundial, así como las primas a la exportación, han ocasionado muchos desajustes en el comercio internacional.

Solamente se disculpan estos métodos en tiempo de guerra. Las primas, a diferencia de los derechos arancelarios, no inciden directamente sobre los consumidores, se hacen más notables y pueden desaparecer más pronto, y son pagadas directamente por el gobierno.

En una palabra, los subsidios son acordados a productos en los que los países tienen saldos exportables y también cuando los países tienen necesidades de importación. Existen subsidios a las industrias nuevas, para facilitar su desarrollo y por último a productos que, desde hace años no han logrado un desenvolvimiento económico.

La teoría y la práctica de ayudar a las industrias nuevas durante cierto tiempo, significa la eliminación de la producción antieconómica cuando así quede demostrado. Desgraciadamente los intereses creados son difíciles de destruir.

Los impuestos o tasas sobre los productos pueden tener fines fiscales proteccionistas.

Por regla general, se ha adoptado el criterio en tiempo de guerra de prohibir las exportaciones de ciertos productos.

#### 6º) El comercio internacional sobre la base de la reciprocidad (1928/1939). El comercio bilateral.

Antes de entrar a estudiar la política comercial durante los cinco años de guerra transcurridos, conviene decir algunas palabras más sobre el período brevemente analizado en las páginas anteriores que llega hasta la iniciación de la Segunda Guerra Mundial, en 1939.

El comercio de Europa, también estudiado en una publicación reciente (1), en los 10 años anteriores a la guerra ha sufrido enormes cambios, derivados de la crisis económica de 1929/1930. La desorganización de los mercados, la baja general de

(1) "Le Commerce de L'Europe"-Société des Nations-1941-págs.84/87.-

precios y el aumento de la desocupación han determinado a los Gobiernos a aumentar el control estatal sobre la actividad económica para restaurar la situación en sus países, pero ese control no podía salir de las fronteras, de manera que se crearon grupos nacionales aislados que no corrigieron el mal.

Cada país trató de conseguir "su solución". Muchas veces fué una restricción de las importaciones sustituidas por productos nacionales más deficientes y más caros. Es así que la agricultura se ha desarrollado en los países industriales y las industrias en los países agrícolas.

Como pareciera que los Gobiernos no encontraban solución internacional al problema que se les presentaba, se conformaron con aislarse o independizarse del resto de los países para que su economía sufriera lo menos posible.

La baja de los precios afectó mucho más a la producción agrícola. Con diversas medidas gubernamentales trataron de crear o aumentar su producción industrial. Por otra parte, los países industriales a pesar de imponer restricciones a las importaciones y control de precios aumentaron las compras de manteca, arroz, bananas, azúcar y cacao, pero disminuyeron sus ventas de aceite de oliva.

En general el comercio de los principales productos alimenticios -especialmente cereales- ha sufrido una crisis y en numerosos países europeos ha habido una fuerte disminución en las importaciones de artículos alimenticios, en perjuicio de la población que no disponía de medios suficientes para comprarlos.

La dificultad en obtener divisas, la competencia de productos dentro de estas economías artificiales y los controles económicos crearon el bilateralismo (o "aberración del comercio mundial" según unos, pues se sigue la política de comprar cuando se nos compra) y la formación de grupos nacionales o regionales.

La influencia política tuvo, durante este período, una importancia creciente.

Gran Bretaña ha podido influir favorablemente en el comercio por su situación de país que no busca el equilibrio de su balanza comercial, sino la de los pagos. Su consumo de tri-

go, carne, tabaco, lana, algodón, madera, cobre, plomo y zinc ha ido en continuo aumento, como así también el de artículos manufacturados al extremo de sobrepasar las importaciones de antes de la crisis. A pesar de favorecer a los Dominios y posesiones, su comercio con otros países europeos y americanos fue siempre importante.

El ajuste progresivo del comercio sobre la base de la reciprocidad, con los convenios de clearing o compensación, tuvo su auge desde 1934, cuando Alemania declaró la moratoria para sus deudas externas. Las exportaciones alemanas que eran absorbidas por sus acreedores, en adelante cambiaron de rumbo hacia los países agrícolas de Europa y América Latina y fueron canjeadas contra materias primas.

Esta nueva orientación de las exportaciones alemanas significó una disminución del intercambio de mercaderías entre los países industriales y Alemania.

Como consecuencia del cambio de la política comercial de Gran Bretaña y Francia, el comercio con países industriales de segundo orden, disminuyó, no obstante lo cual estos consiguieron mantener cierto equilibrio en sus balances. Entre ellos pudieron complementar <sup>sus</sup> necesidades.

El comercio exterior de la mayor parte de los países agrícolas de Europa ha sufrido desde 1930 a 1939. El descenso de precios los ha perjudicado y les ha resultado difícil conseguir las divisas necesarias para comprar las materias primas esenciales a fin de desarrollar sus industrias. Con mayor razón esas dificultades aumentaron cuando se incorporaron a la órbita del comercio alemán.

Por lo tanto, tuvieron que tratar de conservar buenas relaciones con otros países que compraban sus productos, como Gran Bretaña, por ejemplo. En cierta forma tuvieron éxito, pero poco a poco se incorporaron al sistema del bilateralismo, fueron obligados a comprar artículos manufacturados para poder vender su producción. Como podían disponer de pocas divisas sobrantes, su industrialización se retardó. Era un hecho bastante claro que Alemania no deseaba la industrialización de esos países, a pesar de la presión resultante por el aumento de población.

El volumen del comercio internacional había llegado en 1937 a un nivel casi igual que el de 1929, pero en 1938 y primer trimestre de 1939 el precio y el quantum del comercio disminuyeron.

El valor agregado de las importaciones y exportaciones de cada país, incluido valor de frontera ("frontier values") da un total mundial de importación de mercaderías en 1928 de 35,5 (millones de millones de dólares).(1).

En 1938 los valores correspondientes eran 24,6 y 21,9. La diferencia entre las cifras de importaciones y exportaciones es debida a la inclusión, en las importaciones, del costo de transporte entre fronteras o puertos, que significó el 9% de las exportaciones mundiales en 1928 y el 12% en 1938.

La disminución de los valores se debe a la baja de los precios, ya que el monto en tonelaje se mantuvo más o menos igual. En efecto el quantum en 1937 casi iguala al de 1929 (2). El aumento de la demanda ha provocado en el curso del segundo semestre de 1938 una mejora en el valor del comercio mundial, pero en el primer trimestre de 1939 se registró una nueva baja de los precios.

Comercio mundial de mercaderías (millones de £)(3)

|                       | <u>Importaciones</u> | <u>Exportaciones</u> |
|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Año 1928.....         | 7.291                | 6.702                |
| Porcentaje valores... | (100)                | (100)                |
| Porcentaje quantum... | (100)                | (100)                |
| Año 1935.....         | 4.271                | 3.861                |
| Porcentaje valores... | (58.6)               | (57.6)               |
| Porcentaje quantum... | (85)                 | (85)                 |
| Año 1937.....         | 5.695                | 5.137                |
| Porcentaje valores... | (78.1)               | (76.7)               |
| Porcentaje quantum... | (100)                | (100)                |
| Año 1938.....         | 5.027                | 4.482                |
| Porcentaje valores... | (68.9)               | (66.9)               |
| Porcentaje quantum... | (91.5)               | (91)                 |

En el último período anterior a la guerra las fluctuaciones han seguido de cerca las variaciones de la actividad económica de los Estados Unidos.

\*\*\*

(1) Datos tomados de "The network of de world trade" op.cit.

(3) "Revue de la Situation Economique Mondiale 1938/39" página 184 y siguientes.

(2) "The network of world trade" op.cit. pág.16-cifras totales.

Europa representó la mitad del comercio mundial (56% de las importaciones y 48% de las exportaciones en 1938), aún cuando es un 4% del área y un quinto de la población del mundo. Después le sigue Estados Unidos con un 9% y un 14% de las importaciones y de las exportaciones mundiales.

La diferencia en las condiciones en que el comercio se realiza la da el hecho de que India y China tienen el 39% de la población mundial pero sólo el 5% del comercio.

La gran cantidad de sumas gastadas para armamentos y demás elementos propios para la guerra antes de la guerra actual, determinó una gran demanda de mercaderías manteniendo así activo el comercio internacional.

La campaña de Etiopía en 1935, la guerra civil española en 1936 y el incidente con China en 1937, el miedo de la guerra y las consiguientes medidas de defensa tomadas por varios países acrecentaron el comercio de armas y municiones de guerra. De acuerdo con las estadísticas dicho comercio había aumentado en un 74% de 1932 a 1937, pero aún así no significaba sino el 1/2% en el comercio mundial.

Pero la demanda de materias primas para la fabricación de armamentos, los artículos alimenticios para construir stocks de reserva aumentaron constantemente. Alemania y Austria entre 1937 y 1938 aumentaron sus importaciones de cereales y oleaginosas en un 14%, de cobre en un 35%, de hierro en un 131%, de nafta en un 28% y de gas-oil en un 23%.

Japón casi duplicó en un año la importación de máquinas y aumento en 40 millones de yen la importación de aceites, grasas, comprendidos los aceites minerales. De 1936 a 1937, elevó en 626 millones de yen la importación de minerales y metales.

Gran Bretaña y otros países también dedicaron sumas importantes con el mismo objeto. El hierro, acero, cemento y carbón aumentaron de precio, así como algunos artículos alimenticios requeridos para formar reservas.

En 1937 el 41% del valor de las importaciones mundiales estaba constituido por materias primas y artículos semi-manufacturados.

Algunos países agrícolas han importado en cambio máquinas y es de esta manera que en 1937 a 1938 se ha registrado un

aumento de un 15% para las Indias Holandesas y Dinamarca, de más del 20% para la India y Malasia Británica, de más del 30% para la Argentina, de más del 50% para Turquía y de más del 60% para Polonia.

En resumen puede decirse que el retroceso en la actividad económica durante la crisis que estalló en 1929 y, recientemente, las consideraciones de táctica política y de defensa nacional han determinado la aplicación de métodos de protección y de reglamentación que provocaron un disloque parcial de los mercados mundiales. Es verdad que antes de 1929 el mercado nacional era a menudo protegido por tarifas elevadas, pero el control de cambios y el sistema del clearing no eran tan comunmente aplicados, las importaciones no estaban sujetas a restricciones cuantitativas y no se practicaban discriminaciones aduaneras. En cuanto a los artículos de exportación, existían mercados mundiales bien equilibrados.(1).

Posteriormente la tendencia ha ido hacia la constitución de bloques económicos -más o menos bien definidos- y bloques monetarios, como el de la libra esterlina, que ha favorecido al comercio entre ciertos países. En base a la estabilidad monetaria se ha podido facilitar los cambios y concertar acuerdos ventajosos.

Al mismo tiempo, los controles de cambios y los sistemas de clearing han favorecido en los países donde ellos existían, el establecimiento de un régimen de comercio bilateral sobre la base de los equilibrios de los cambios. Alemania ha desarrollado su comercio con el sudeste de Europa y ciertos países de América latina. En cuanto al Japón ha aumentado el volumen de su comercio con el "bloque del yen".

Esta evolución ha reducido sensiblemente el campo en que operaba el comercio plurilateral. Uno de los principales objetivos de los acuerdos de clearing consiste generalmente en equilibrar más o menos las exportaciones con las importaciones. En 1929 no existían estos acuerdos, pero ya en 1937 se calcula que el 12% de los cambios internacionales se efectuaban bajo el régimen de los clearing bilaterales. Para ciertos países la pro-

'-----

(1) "Revue de la Situation Economique..." op.cit.pág. 203 y siguientes. Traducción libre.-

porción del intercambio regido por el sistema de clearing ha sido más elevada. Sobrepasó el 50% en Bulgaria, Alemania, Grecia, Hungría, Yugoslavia, Rumanía y Turquía.

Los países acreedores, después de 1929, han aumentado el excedente de sus importaciones provenientes del territorio de su Imperio y disminuido el excedente de importaciones que venían de otros países; los países deudores han visto restringirse su venta de artículos de base, en la cual eran especialistas.

Así como Alemania ha organizado su comercio sobre una base bilateral, por los clearings y el control cuantitativo de las importaciones, otros países, como Estados Unidos de América, mantienen la libertad del mercado de cambios y prefieren restringir las importaciones por medio de las tarifas en vez de usar el contingente.

Además, Estados Unidos ha firmado una serie de convenios tendientes a reducir las restricciones comerciales. Estos acuerdos están firmados sobre el principio de la no--discriminación en materia de comercio exterior, con ciertas excepciones. A Alemania se le rehusaron las ventajas contenidas en esos convenios en vista de las medidas de discriminación adoptadas por ese país. Las importaciones de mercaderías subvencionadas están también gravadas por derechos compensadores especiales. En Abril de 1939, las mercaderías provenientes de Alemania y Checoslovaquia han sido gravadas con una sobretasa del 25% a menos que se probara que no gozaban de subsidios. En Julio del mismo año se anunció que las importaciones de sedas italianas subvencionadas serían recargadas con derechos compensatorios.

El sistema de ayuda directa por el Estado a los exportadores se ha desarrollado considerablemente en los últimos años. Recientemente, la vigilancia oficial de la especulación en el mercado de cambios y salidas de capitales, ha sido reforzada. En Abril de 1939, el Gobierno anunciaba que serían acordadas subvenciones directas a las empresas de navegación y astilleros navales británicos.

La creación eventual de un vasto sistema de cartells industriales reglamentando el precio y las ventas de los mercados de exportación, apoyado por las autoridades oficiales, han limi-

tado la libreconcurrentia internacional. En 1937, 1938 y durante la mayor parte de 1939 ciertos países industriales de Europa han aumentado sus importaciones de artículos alimenticios y materias primas indispensables, para constituir stock, en tanto que sus exportaciones se encontraban entorpecidas por cuanto poco a poco su capacidad de producción era absorbida por la fabricación de armamentos. Es así que antes de comenzar las hostilidades, las mercaderías europeas, habían comenzado a perder sus mercados en los otros continentes.(1).

'-----

(1) "Le Commerce de L'Europe". op. cit. pág. 87.-

----- 0 -----

### CAPITULO TERCERO

#### LA POLITICA COMERCIAL DURANTE LA GUERRA

##### 1º) Consecuencias de la guerra en el comercio internacional.

##### Escasez de bodegas.

Veamos ahora las consecuencias de la segunda gran conflagración mundial sobre el comercio internacional durante un período de cinco largos años.

Comienza la guerra en Europa en 1939 y sus repercusiones económicas alcanzaron el mundo entero. En los países directamente interesados en la lucha la economía de paz debió transformarse rápidamente para atender las exigencias de la guerra.

Los diversos aspectos de esta movilización no serán considerados en detalle en este trabajo porque quiero solamente circunscribirme al tema; pero debo destacar que, con relación a la guerra anterior (1914-1918) esta vez las demandas de materias primas, alimentos, etc. ha sido varias veces mayor, debiendo utilizarse los recursos económicos de todas las naciones del mundo.

La intervención y control directo del Estado ha sido generalmente a medida que se ha prolongado la guerra, total o casi total.

El comercio exterior de las naciones neutrales, hacia o dentro del continente europeo, se vió afectado por las medidas que de inmediato se tomaron. Como es natural, no pudo defenderse contra las primeras dificultades.

En cambio, casi todas las naciones de Europa hacía tiempo que se preparaban para la guerra y, como se ha visto en los dos capítulos anteriores las medidas adoptadas en el terreno económico, los armamentos y la constitución de stocks en previsión de los acontecimientos no tomó tan de sorpresa a los Gobiernos. Alemania, Japón e Italia se encontraban ya en pie de guerra y su economía estaba movilizadada para satisfacer necesidades extraordinarias.(1).

---

(1) Además de la campaña de Etiopía en 1935, el incidente de China en 1937, la guerra civil española (1936-39), el 12 de Marzo de 1938 Hitler se apodera de Austria. El acuerdo de Munich, la ocupación de los Sudeten en Octubre de 1938, la invasión de Checoslovaquia en Marzo de 1939, eran prolegómenos de hechos mayores.

Esta preparación preliminar no solamente ha amortiguado el choque, reducido las perturbaciones financieras, sino que ha simplificado el cambio de la paz a la guerra.

Hasta cierto punto el comercio alemán hacía tiempo que estaba funcionando sobre esa base, con la excepción de que los ejércitos no estaban en el campo de batalla y que no estaban destruyendo materiales. Las democracias han logrado prepararse en el mismo sentido a un extremo que se hubiera calificado como fantástico hace pocos años. Los gastos en armamentos y demás elementos a fines bélicos han sostenido los negocios. El trabajo para la guerra ha tenido preferencia como si ya se hubiera estado peleando.(1).

Este es el primer caso en que el paso de la paz a la guerra haya sido tan corto y que la "bonanza de guerra" haya precedido a la misma hasta tal extremo.

Además, los países totalitarios han estado luchando hasta el límite con el fin de aumentar la autosuficiencia por medio del desarrollo de materias sintéticas y de substitutos de varias clases, aunque generalmente son inferiores en calidad y más caros que los productos naturales, por medio de las tarifas arancelarias y las cuotas para estimular su propia producción. Que resulta poco económico y a expensas del nivel de vida. Otros países han adoptado una política parecida, y ha sido necesario amoldar el intercambio comercial a estas políticas de los distintos gobiernos. La merma de la importancia del comercio internacional se ve en el cálculo hecho por la Sociedad de las Naciones según el cual aunque la producción industrial es 50% mayor que la de 1913, el volumen del comercio internacional es solamente 15% mayor.(1).

Casi la mitad de las exportaciones de mercaderías alemanas<sup>que</sup> ascendieron a 5.620.000.000 de marcos en 1938, quedó afectada por el bloqueo.

Ya dije en el capítulo II que el comercio había experimentado un alza en 1938 y ella continuaba en 1939. La demanda de materias primas básicas y la mejora en los precios justificaban esa alza, que continuó en los últimos meses de 1939 y comien

\* \* \*

(1) Revista mensual de The National City Bank of New York-1939.

zos de 1940, como puede verse en el cuadro siguiente:(1)

Movimiento de precios mayoristas entre Julio de 1939 y Enero 1940.

(Porcentaje de aumento sobre Julio 1939)

|               | <u>Oct/939</u> | <u>Ene/940</u> |                 | <u>Oct/939</u> | <u>Ene/940</u> |
|---------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|
| Bélgica.....  | + 23           | + 39           | Turquía.....    | - 3            | + 16           |
| Dinamarca.... | + 18           | + 39           | Grecia.....     | + 5            | + 14           |
| Rumania.....  | + 11           | + 31           | Canadá.....     | + 9            | + 13           |
| India.....    | + 18           | + 30           | Perú.....       | + 3            | + 11           |
| Reino Unido.. | + 13           | + 28           | Unión Sud-Afr.. | + 5            | + 9            |
| Suecia.....   | + 13           | + 24           | España.....     | + 4            | + 9            |
| Países Bajos. | + 16           | + 23           | Hungría.....    | + 4            | + 8            |
| Argentina.... | + 15           | + 21           | Chile.....      | + 6            | + 7            |
| Noruega.....  | + 11           | + 21           | Bulgaria.....   | + 3            | + 6            |
| Yugoeslavia.. | + 4            | + 21           | Estados Unidos. | + 5            | + 5            |
| Suiza.....    | + 13           | + 20           | Nueva Zelandia. | + 2            | + 5            |
| Portugal..... | + 12           | + 20           | Australia.....  | + 6            | + 2            |
| Japón.....    | + 8            | + 19           | Alemania.....   | + 0            | + 1            |
| Estonia.....  | + 4            | + 16           | Méjico.....     | + 3            | + 0            |

Después de la invasión de Albania por tropas italianas, el 1º de Setiembre de 1939, Alemania ataca a Polonia sin declaración de guerra. Esta acude a sus aliados: Gran Bretaña y Francia, en demanda de ayuda y el día 3, esos dos países declaran la guerra a Alemania. Canadá y Australia adhieren a esa declaración.

Durante la lucha en Polonia, el Soviet notifica a este país que sus tropas entrarán en territorio polaco para proteger los intereses rusos y que la neutralidad será observada. El 16 de Setiembre tropas rusas entran en Polonia y el 18 se encuentran en Brest-Litosvk con las tropas alemanas. El día 23 queda terminada la lucha en Polonia y se hace la repartición de su territorio entre Alemania y Rusia. Esta se anexa Rusia Blanca Oriental y Ucrania Oriental el 3 de Noviembre. Sigue la lucha contra los aliados.

El 30 de Noviembre Rusia ataca a Finlandia. Los neutrales: Bélgica, Holanda, Italia, etc. se preparan para los acontecimien-

\*-----\*

(1) Société des Nations-"Revue de la Situation Economique Mondiale 1939/41. Ginebra, 1941.pág.21. (Esta publicación ha sido consultada para redactar parte de este capítulo).-

tos. El 9 de Abril de 1940 tropas alemanas invaden Dinamarca y Noruega y un mes después Bélgica, Luxemburgo y Holanda. El 10 de Junio de dicho año Italia se incorpora a la guerra al lado de Alemania.

El comercio internacional sufre las consecuencias y el bloqueo modificó profundamente, desde el punto de vista comercial, la situación de Alemania y de los países que con ella comerciaban. Las dificultades de transporte y los controles introducidos por los países beligerantes y neutrales para impedir la exportación de productos indispensables y la importación de artículos no necesarios o sustituibles, disminuyó el comercio de los países de Europa desde el comienzo de la guerra.

No obstante, la demanda de artículos necesarios para la defensa nacional y los altos precios aumentaron el valor del comercio internacional.

Los países exportadores de materias primas tuvieron un excedente considerable en sus exportaciones, figurando la Argentina en lugar prominente.(1).

La compra de artículos por parte de Estados Unidos, ha favorecido a los exportadores de materias primas compensándolos así en parte, por la pérdida de otros mercados y atenuando las consecuencias de la guerra en los países neutrales.

Una revista americana reconoce que a medida que se va prolongando la guerra, se va sintiendo más la carga que pesa sobre los medios de navegación. El tonelaje disponible en ciertas rutas mermó mucho debido a la desviación de barcos británicos que fueron afectados al servicio de la guerra, al retiro de los barcos americanos de la zona de combates y el embotellamiento de la flota mercante alemana. Además, se dice que el sistema de los convoyes ha disminuído la eficacia de la flota mercante británica en un 50%.

!!-----

(1) En general los fletes aumentaron en terrible proporción. Un calculo aproximado hecho por "The Economist" (17 Feb. 1940, p. 228) indica que, a comienzos de 1940 los fletes representaban 24% del precio al detalle del pan, 6 a 7½% del precio al detalle de novillo congelado, alrededor del 5½% del precio minorista del azúcar, 18 a 20% del precio de mineral de hierro y alrededor del 37½% del precio del hierro viejo.

Las pérdidas causadas por la guerra han sido relativamente pequeñas en los primeros meses y llegaron al 2,5% de los barcos del mundo. Parte de esas pérdidas se han contrarrestado por la construcción de barcos nuevos.

Evidentemente esa escasez de bodegas contribuyó al aumento de los fletes.

Para los países interesados en la guerra el renglón principal fueron las importaciones puesto que necesitaban abastecimientos de artículos esenciales. Cada vez más el comercio exterior fué centralizado o monopolizado por los organismos gubernamentales. En cuanto al control de cambios, se difundió en casi todos los países.

La ocupación, por Alemania, de los países neutrales del Norte y Oeste de Europa, la derrota de Francia y la entrada de Italia en la guerra, modificaron profundamente las condiciones en que se efectuaba el comercio. Además, como consecuencia de la extensión del bloqueo marítimo a los países colocados bajo el control de Alemania y de la intercepción de las principales líneas de comunicaciones de los mercados de ultramar con Suecia y Finlandia, el comercio de Europa continental con el resto del mundo bajo a una cifra reducida. Evidentemente la expansión rusa en el Báltico y la penetración alemana en los Balcanes no mejoró la situación. En los límites de Europa continental el comercio estuvo, en su mayor parte, bajo el control alemán y para el resto del mundo las transacciones se concertaron en torno a Estados Unidos y Gran Bretaña.(1).

## 2º) Comercio internacional durante la guerra.

A consecuencia del encarecimiento de importaciones normales en Europa, los productos correspondientes abundaron en otros continentes y bajaron los precios. En cambio, aquellos ar-

!-----

(1) "Revue de la Situation Economique Mondiale"- 1939/41.- op. cit. págs. 241-242.-

tículos indispensables para necesidades militares fueron muy solicitados y su precio creció cada vez más.

En Europa las dificultades de transporte y la movilización de recursos para ser utilizados por Alemania, no permitieron el "comercio normal". Fuera de Europa la reducción de bodegas disponibles, riesgos de transporte, etc. hicieron más difícil el comercio a larga distancia. Los fletes, seguros, etc. tuvieron niveles altísimos y el margen de los precios en los lugares de exportación y consumo fué cada vez mayor.

Las cifras recogidas por el Departamento Económico de la Sociedad de las Naciones no son de gran utilidad por falta de información y prefiero en muchos no mencionarlas. Como muchos datos se han convertido durante la guerra en secreto militar, estudiando a grandes rasgos el desarrollo de los intercambios no necesitamos cifras para demostrar la honda repercusión que la guerra ha tenido en todo el mundo.

Por ejemplo, el descenso que se ha manifestado en el curso del año 1940 en el comercio de Europa con relación a otros continentes es mayor si se considera el tonelaje y no los valores.

En 1938 los países fuera de Europa continental representaban el 63% del comercio mundial (Estados Unidos, el 11%).

La pérdida del mercado de exportación de Europa ha sido una de las perturbaciones más grandes ocasionadas por esta guerra. En 1938 ese mercado absorbía el 26, 47 y 50% de las exportaciones de trigo, algodón y lana provenientes del resto del mundo. pero poco después de iniciada la guerra las compras fueron muchos menores.

En Argentina, América Central, Cuba y Estados Unidos numerosos productos agrícolas sufrieron disminución en sus exportaciones. (1) Grandes excedentes de trigo se acumularon en Argentina, Canadá y Estados Unidos.

!!-----

(1) Estados Unidos exportó 1.305.000 toneladas de trigo en el 1er. semestre de 1939 y sólo 162.000 toneladas en el 2º semestre de 1940 (Revue...." 1939/41 op. cit.pág.249). Argentina disminuyó sus exportaciones en alrededor de 150 millones de pesos registrando un saldo desfavorable de 71,1 millones en 1940.-

Los países del Asia sufrieron a la vez el estrechamiento de los mercados de exportación y la dificultad de los transportes marítimos. La India, Manchuria, Japón, Indias Holandesas, Australia, Filipinas, etc. se vieron afectados de inmediato por la guerra.

Para estudiar el comercio internacional durante la guerra hay que hacer tres grandes divisiones: Europa continental y países escandinavos, Extremo Oriente; y resto del mundo. No hay mas "comercio mundial" como en la época de la pre-guerra.

a) Comercio de Europa continental y países escandinavos.

Con referencia al comercio en la Europa continental a mediados de 1940 ha sido Alemania el principal país alrededor <sup>cual</sup> del ~~v~~han girado todas las transacciones. Antes de la guerra recibía una cuarta parte de las importaciones del continente y exportaba otro tanto. Pero la mitad de las importaciones de Alemania provenían de países no-europeos o de naciones con las cuales entró en guerra en 1939 a las cuales vendía alrededor de los 2/5 de sus exportaciones.

En consecuencia, durante los primeros meses de guerra el comercio alemán disminuyó en la mitad, pero más adelante pudo desarrollar sus transacciones con otros países europeos, incluyendo a Rusia con lo cual, a fines de 1940 había conseguido recuperar el nivel de ante-guerra.

Al mismo tiempo que el valor del comercio total de los otros países de Europa disminuía en una tercera parte, Alemania aumentaba sus transacciones con ellos. Así con Holanda y Suecia la importancia de las compras alemanas creció durante el año 1940. Con los territorios ocupados las transacciones se han efectuado bajo presión militar y las enormes cantidades de productos retirados no puede decirse que hayan sido comercializados, en el sentido estricto del término.(1).

Tal vez podrían denominarse requisiciones, especialmente

"-----"

(1) "Revue....." op. cit. pág. 272 y siguientes.

las efectuadas en Polonia y Francia. Los stocks formados en países menos importantes para ser utilizados durante la guerra también cayeron en sus manos. El ganado de los países invadidos y que no podía ser alimentado por falta de forraje, además de ser utilizado por las tropas de invasión, fué enviado a Alemania, Dinamarca y Holanda contribuyeron con grandes cantidades.

Por su posición central en Europa y ciertamente, por su control de los medios de transporte, ha podido regular los cambios de aquellos países de Europa que no estaban bajo su dominación militar.

Las exportaciones a los países invadidos, impuestos por los militares alemanes a precios superiores a los normales, mejoraron las condiciones del comercio exterior de Alemania. Por otra parte, la limitación de la devaluación del marco alemán, ha contribuido a ese mejoramiento.

Pagando sus importaciones al precio que ella misma fijaba y con parte del saldo resultante entre las sumas recibidas de Francia, Bélgica, Holanda y Noruega en concepto de "gastos de ocupación" (4.000.000.000 de dólares anuales) y los verdaderos gastos de las tropas, ha debido, no obstante recurrir al crédito ya que la guerra exigía un aprovisionamiento extraordinario. Los países invadidos exportadores (particularmente Dinamarca, Bélgica, Holanda, Eslovaquia y Bulgaria) que no podían cobrar sus exportaciones a Alemania, se vieron en la necesidad de autorizar a sus Bancos a emitir billetes para pagar a los vendedores sin esperar el arreglo de cuentas por parte de los alemanes.

El sistema de clearing que se ha desarrollado bajo los auspicios de Alemania hasta comienzos de 1941 ha consistido en un clearing global de créditos y deudas comerciales que Italia, Hungría, Yugoslavia, Grecia, Bulgaria, Suiza y, en menor proporción, Francia, Eslovaquia, Suecia, Dinamarca y Finlandia pudieron haber contraído hacia Bélgica, Holanda, Noruega y el

"Gobierno general de Polonia". Italia, por ejemplo, ha podido compensar sus deudas de clearing hacia cualquiera de esas cuatro naciones ocupadas con sus créditos sobre las otras. La moneda usada era el marco.

Las cifras del comercio alemán desde 1940 no han sido registradas en las publicaciones técnicas conocidas y del resto de los países de Europa se incluye más adelante un cuadro que comprende las importaciones y exportaciones de 1939 a 1942. La variación en la balanza comercial de los países neutrales, como en la de los países dominados por Alemania, ha sido muy grande.

Los países que más han sufrido las perturbaciones de la guerra, han sido los del Nor-oeste de Europa, invadidos por Alemania. Los tributos pagados y los créditos consentidos a dicho país han debilitado su economía.

Italia, que al comenzar la guerra usufrutuó de su situación para realizar un comercio activo, al incorporarse a la misma a mediados de 1940 sufrió una gran pérdida y tuvo que depender de Alemania para el aprovisionamiento de artículos esenciales.

Suecia ayudó mucho a Finlandia, pero con la interrupción de las comunicaciones por el Skagerrak, se esforzó por desarrollar su comercio con Rusia. Alemania y la Argentina han sido también buenos clientes de ese país.

Suiza ha mejorado sensiblemente sus exportaciones con relación a 1938. Bulgaria y Yugoslavia, así como Rumania fueron también favorecidos en su comercio mientras conservaron su independencia política.

El ataque alemán a Rusia en Junio de 1941 ha tenido como consecuencia inmediata -desde el punto de vista del comercio internacional- una disminución del comercio exterior de Alemania, puesto que los arreglos comerciales entre los dos países en Febrero de 1940 y Enero de 1941 quedaron abrogados. El más rudo golpe, si así puede decirse, fué la reducción de importaciones alemanas de artículos alimenticios y materias primas provenien-

tes de Rusia. Esta pérdida hacía todavía más importantes los productos rusos, sobre todo cuando los cambios de Alemania con el Sud-este de Europa habían sido desorganizados por los grandes movimientos de tropas, la movilización, la agitación interior en Rumania y fuera de ella, la guerra en Yugoslavia y en Grecia, el desmembramiento de Yugoslavia, etc. Además, a consecuencia de los acuerdos concluidos por Rusia con Suecia, Suiza, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Hungría y Rumania, estos países siguieron recibiendo mercaderías rusas de las que aprovechaba también Alemania.

La presión que ya existía sobre el transporte ferroviario alemán o controlado por Alemania, fué grandemente aumentada por el transporte de tropas y abastecimiento para las mismas. En consecuencia, el intercambio de dicho país fué afectado en cierta escala.

La guerra sigue su proceso terrible: Alemania se ha incorporado a Austria en Marzo de 1938, parte de Checoslovaquia de 1939, el territorio de Memel en el mismo mes, Dantzig en Setiembre de 1939, Alta Silesia, el corredor polaco y el territorio de Posen en Noviembre del mismo año. Invade y vence a Dinamarca, Noruega, Bélgica, Luxemburgo, Holanda y a Francia en 1940.

Mientras tanto Italia, que venció en Etiopía, ataca y vence a Albania en 1939, constituyendo un gran Imperio. El 28 de Octubre de 1940 ataca a Grecia antes de expirar el plazo del "ultimatum" enviado.

En 1940 Alemania y territorios anexados, Italia y Japón constituyen el "Eje" al que se incorporan como aliados Rumania, Bulgaria, Hungría y Finlandia. Inglaterra esta sola del lado de los aliados en Europa después de la derrota de Francia. El 15 de Enero de ese año Australia declara la guerra a Bulgaria; el 1º de Marzo tropas alemanas entran en territorio búlgaro; el 6 de Abril Alemania ataca a Yugoslavia y Grecia; el día 7 Gran Bretaña rompe las relaciones diplomáticas con Hungría; el 10 Yugoslavia declara la guerra a Hungría; el 10 Yugoslavia declara la guerra a Hungría.

El 15 de Abril de 1941 Bulgaria rompe las relaciones diplomáticas con Yugoslavia y el 17 el ejército Yugoslavo se rinde. El día 27 tropas alemanas ocupan Atenas, estando ya

tropas búlgaras en territorio griego.

El 27 de Mayo del mismo año, Roosevelt hace una proclamación declarando el "estado de emergencia nacional".

El 22 de Junio de 1941 Alemania invade a Rusia, con la colaboración de Italia, Rumania, Eslovaquia y Finlandia en los días subsiguientes. Hungría declara la guerra a Rusia el 27 y Dinamarca rompe sus relaciones diplomáticas con el país atacado. Albania le sigue, lo mismo que el nuevo gobierno de Vichy.

Con fecha 2 de Agosto, Rusia y Estados Unidos cambian notas diplomáticas relativas a mutua asistencia económica y el 25 de ese mes tropas soviéticas y británicas invaden el Irán. El 17 de Noviembre es aprobada en Estados Unidos una ley alterando la Ley de Neutralidad de 1939.

El ataque repentino de Alemania contra Rusia aumentó las posibilidades de una prolongación del conflicto bélico. Se suponía ya que la guerra relámpago de Alemania en Europa terminaría poco más o menos en el curso de 1941 y que no habría más países implicados en la guerra. Estados Unidos comienza a tomar precauciones de otro género, pero estaba muy lejos de su espíritu entrar en la guerra no obstante la ayuda que prestara a Gran Bretaña.

Una revista americana decía en Mayo de 1940: "La propagación de la guerra a los países escandinavos es otro golpe para el comercio internacional, tiene un efecto paralizador sobre los países pacíficos y prósperos invadidos, y se sienten sus consecuencias en todo el mundo. Las naciones escandinavas son mucho más importantes como países mercantiles de lo que sus poblaciones (17.000.000 en Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia) lo indican. El comercio exterior de estos países ascendió a dollars 2.500.000.000 en 1938, que equivale a d.150 por cabeza, contra un promedio de d. 37 en los Estados Unidos. Con algunas excepciones, sus recursos naturales son chicos, pero tienen abundancia de ciertos productos, y suministran un gran porcentaje de la mantequilla, del tocino, del papel y sus productos derivados y de los huevos que se consumen en el mundo. Tienen la cuarta parte de la región forestal conífera de Europa, y normalmente embarcan más de la cuarta parte de las exportaciones mundiales de productos de aserraderos, casi las tres cuartas partes de la pulpa química y la mitad del papel. Así es que los productos de esas naciones son indispensables

para muchos países y su gran nivel de vida depende de las importaciones, las exportaciones y el transporte marítimo".

"Estando Dinamarca bajo el dominio Alemán y bloqueada a la vez, Noruega convertida en un campo de batalla, y Suecia y Finlandia embotelladas, el comercio escandinavo, fuera de la región alemana, está casi paralizado... Mientras tanto, los cambios y las interrupciones que se presentarán en las otras regiones mercantiles serán extensos. Casi siempre la desviación del movimiento mercantil produce depresión en algunas partes y estímulo en otras y solamente es posible prever una parte de los efectos de lo que está sucediendo". "Mientras se sigan librando batallas en esos países, los comerciantes que han estado exportando mercaderías a los mismos, se verán privados de sus mercados; los productos que se importaban antes de dichas naciones, si es que es posible conseguirlos en otras partes, costarán más y la interrupción del movimiento naviero se ha agravado. Todos estos elementos son compensaciones costosas comparadas con los beneficios que percibirán los embarcadores o las industrias internas que reciban los negocios que se desvíen de la región escandinava y con lo que aumente la demanda en este país de municiones y otros productos".(1)

#### b) Comercio del Extremo Oriente.

Mientras tanto, la situación en el Extremo Oriente se había modificado. En Julio de 1941 cuando ya había transcurrido 5 años de la guerra chino-japonesa, los japoneses iniciaban otro movimiento militar: ocupan la Indochina. Gran Bretaña, India y otros miembros del Imperio Británico denunciaron sus tratados de comercio con Japón, como ya lo había hecho Estados Unidos en 1939.

De inmediato, este último país, acompañado por el Imperio Británico y los Países Bajos decretaron el bloqueo de los haberes japoneses en su territorios y colonias, con el fin de paralizar su comercio exterior. Las exportaciones de seda de Japón quedaron suspendidas y los países interesados requisaron las existencias con fines militares, especialmente Estados Unidos que había importado por valor de más de 400.000.000 de yens en 1939.

"-----"

(1) Publicación mensual del National City Bank of New York-p.51.-

A pedido del Gobierno chino se extendió, ese bloqueo, a los haberes chinos a fin de impedir el éxodo de capitales nacionales y cerrar ciertos caminos indirectos por los cuales los japoneses se procuraban divisas extranjeras a expensas de China.

El comercio exterior del Imperio del Japón aumentó en 1939 en un 23,1% sobre 1938 alcanzando a la cifra de 7.060.000.000. El saldo positivo de las exportaciones fué de 805 millones de yens, marcando un año excepcional pues es regla que haya siempre un déficit en la balanza comercial. Aumentó su comercio con la esfera del yens, pero lo disminuyó con terceros países que son quienes le suministran los materiales varios básicos para su industria.

La guerra en Europa suspendió una serie de cargamentos japoneses en esa dirección pero incrementó su comercio con India Británica, Indias Holandesas, Australia, Estados Unidos, Centro y Sud América, etc. Los precios aumentaron también y en 1940 se registra un comercio exterior de 7.681.435.000.

La suspensión completa del tráfico por Siberia, la única ruta comercial que existía para las exportaciones de Japón hacia Europa, como consecuencia de la guerra alemana-rusa en Junio de 1941 y el bloqueo de créditos japoneses por los Estados Unidos y otros países en Julio 26 del mismo año, corto completamente el comercio de Japón con Estados Unidos, Filipinas, Indias Holandesas y Cercano Oriente. De esta manera las exportaciones japonesas y las consecuentes importaciones fueron las de algunos países americanos como Argentina, Chile, y Perú y además Thailandia e Indochina Francesa. Poco a poco Japón tuvo que reorganizar su comercio dentro de la llamada "Esfera de Co-prosperidad de la Gran Asia". En 1941 firmó tratados de comercio con la Indochina Francesa y el Soviet.

En especial, el comercio de mercaderías se realizó entre Japón, China, Manchukuo, Thailandia e Indochina Francesa. El 7 de Octubre de 1941 se realizó una conferencia comercial entre Japón, Manchukuo y el gobierno chino de Wan-Ching-Wei (aliado de los japoneses).

La dificultad en obtener dólares y libras esterlinas y en disponerlas, disminuyó la posibilidad de pagar sus importaciones de países del Hemisferio occidental.

La situación entre Japón y Estados Unidos se torna más crítica y pese a las negociaciones diplomáticas el 7 de Diciembre Japón ataca Pearl Harbor y declara la guerra a Estados Unidos y Gran Bretaña. Al mismo tiempo se atacan otras posesiones americanas e inglesas en el Extremo Oriente y tropas japonesas ocupan la zona internacional de Shanghai. Las Indias Holandesas y Canadá declaran la guerra al Japón.

Japón invade Thailandia (ex-Siam) que capitula. Gran Bretaña, Estados Unidos, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Haití, El Salvador, Holanda, (gobierno exilado), República Dominicana, Panamá y Francia libre (De Gaulle) declaran la guerra al Imperio Japonés. Otros países rompen sus relaciones diplomáticas con el país atacante y los miembros del Imperio Británico se adhieren a la declaración de guerra, conjuntamente con Cuba.

El 11 de Diciembre de 1941 Alemania e Italia declaran la guerra a los Estados Unidos. En Africa del Norte tropas alemanas avanzan en dirección a Egipto, luchando contra tropas británicas. Antes de finalizar el año tropas australianas y holandesas ocupan el Timor Portugués, tropas del Comité Nacional Francés las Islas de San Pedro y Miquelón y los japoneses se apoderan de Guam, Hong-Kong y atacan en Borneo, Malaya y Filipinas. En 1942 cae Manilla, Singapore, Java, Rangoon, Mandalay, Corregidor etc. en manos de los soldados japoneses.

#### c) Comercio mundial del resto del mundo.

Afortunadamente los Estados Unidos e Inglaterra efectuaron grandes compras que compensaron en parte las pérdidas de los mercados europeos. Las importaciones del primer país aumentaron sucesivamente de 1938 a 1939 de 1.151,4 a 1.344,3 millones de antiguos dólares oro. En 1940 las importaciones fueron de 1.500,5 millones.

En cuanto a Inglaterra sus importaciones aumentaron de 2.202,6 a 2.606,1 millones de antiguos dólares oro, entre 1939 y 1940.(1).

(1) "Statistical Year Book of the League of Nations" Ginebra 1943 - pág. 178-179.-

Estas grandes compras han mantenido los precios durante el año 1940 y aún cuando Francia canceló sus contratos de compras de armamentos al firmar el armisticio, Gran Bretaña se hizo cargo de esos pedidos. Estados Unidos aumenta sus importaciones en 1941 a 1.903,2 millones de antiguos dólares oro.(1).

El aumento de las demandas efectuadas por el Reino Unido y los Estados Unidos no se ha extendido a todos los países. En primer lugar, el Reino Unido ha debido tener en cuenta la economía de los países que forman parte del Imperio o están estrechamente ligados a él. Además ha tenido que reservar sus recursos en dólares para comprar material de guerra que no podía conseguir sino en Estados Unidos.

La penuria de espacio disponible en los barcos ha tenido consecuencias particularmente desfavorables para ciertos países situados lejos de los mercados de exportación que aún se mantenían abiertos, o que producían mercaderías de poca importancia militar o de tan poco valor que los fletes y seguros eran poco menos que prohibitivos.(2).

En esta forma los países extracontinentales han comenzado poco a poco por desarrollar sus industrias. Ha contribuido a ello la dificultad en importar productos que generalmente venían de Europa.

Las exportaciones de Gran Bretaña han ido disminuyendo (en millones de antiguos dólares oro) de 1.358,6 en 1938 a 1.160,4 en 1939 y a 987,4 en 1940. En cambio las exportaciones de los Estados Unidos aumentaron (en la misma moneda) de 1.805,6 en 1938 a 1.844,6 en 1939 y a 2.323,5 en 1940. La cifra de 1941 es de 2.953,4. Es verdad que con la aprobación de la Ley de Préstamos y Arriendos para ayudar a Gran Bretaña, con una partida inicial de 7.000 millones de dólares se ha contribuido a la expansión de las exportaciones americanas.

Desde fines de 1940, fecha en la cual las compras de materias primas por parte de los Estados Unidos se aceleran, el excedente de exportaciones con destino a numerosos países no-

(1) Cifras tomadas del "Addendum 1942/943" al Anuario Estadístico de la Sociedad de las Naciones 1941/942 - Pág.48 - Los datos de Gran Bretaña no figuran.

(2) "Revue....etc". op. cit. pág. 253 y siguientes.-

industriales ha sido reemplazado por un excedente de importaciones. El cambio se ha notado sobre todo con relación a la América del Sud. Las importaciones provenientes de esos países durante los tres meses que terminan en Febrero de 1941 aumentaron a 149 millones de dólares o sea el 21% del total de las importaciones de los Estados Unidos durante ese trimestre. Las exportaciones con destino a la América del Sud disminuyeron de 120 a 90 millones de dólares.

En el comercio de los países de América Latina las importaciones provenientes de Estados Unidos en 1940 fueron el 51% de su importación total, contra 31% en época normal (1938). Las exportaciones de esos países con destino a Estados Unidos aumentaron al 43%, siendo en 1938 el 30% solamente. Se nota perfectamente la desviación del comercio de Europa y Asia hacia Estados Unidos.

En un año de guerra las exportaciones de Estados Unidos de material de guerra aumentaron en 144% con relación a 1939. El de otras mercaderías solamente aumentó el 5%.

Canadá ha colaborado con el Reino Unido en el esfuerzo de guerra. Importó de los Estados Unidos principalmente artículos necesarios para la industria de armamentos constituida al comienzo de las hostilidades. Sus importaciones aumentaron de 577,7 millones de dólares oro en 1940 a 777,5 millones de oro en 1941 y a 882,8 en 1942. Las exportaciones (productos siderúrgicos semi-elaborados, metales no ferrosos, maderas y pasta de maderas) de 590 millones de dólares oro en 1939, subieron a 637,4 millones en 1940 a 880,9 en 1941 y a 1.280,7 en 1942.

El japon, como consecuencia de su campaña en China, no ha podido mejorar su comercio de exportación desde 1937 no obstante que el comercio con el bloque del yen acusó un saldo favorable de 1.064 millones de dicha moneda en 1939.

Como consecuencia del control de cambios establecido entre los países de la zona de la esterlina y el resto del mundo, y en razón de la libertad relativa de las transacciones de cambio en el interior de dicha zona, el arreglo de cuentas internacionales presenta un interés especial. El comercio de mercaderías del conjunto de dicha zona registra un déficit considerable, aumentado aún por diversas operaciones de crédito

y que ha debido ser cubierto sobre todo por las disponibilidades del Reino Unido en oro y en dólares.(1). La Ley de Préstamos y Arriendos, ya mencionada ha servido de gran ayuda a la causa aliada.

La carga soportada por Gran Bretaña ha sido considerada si se tiene en cuenta que el déficit comercial global ha pasado de 387 millones de £ en 1938 a 406 millones en 1939 y a 669 millones en 1940.

En los países de la América Latina las dificultades para concertar arreglos triangulares de comercio y monedas han tenido importancia particular. Muchos, como la Argentina, han tenido grandes saldos en Gran Bretaña que no pudieron usar para pagos en otros países.

### 3º) Dificultades de transportes.

Este rápido panorama de la guerra en 1941 y 1942 now muestra ya toda Europa (con excepción de Suecia, Suiza, España, Portugal y Turquía), el Cercano Oriente, el Norte de Africa, el Extremo Oriente y América (excepto Chile y Argentina que no rompieron relaciones en 1942), envueltos en una guerra total, puesto que no solamente en los campos de batalla, en el mar, en el aire, y en tierra, sino también en la retaguardia se sufrían las consecuencias de la guerra.

La desorganización del comercio exterior fué mucho más grande en este segundo período de la guerra. Europa continental estaba poco menos que aislada del resto del mundo. El Extremo Oriente, también. Las rutas marítimas eran teatro de operaciones de guerra y el tráfico comercial corría muchos riesgos.

Solamente el comercio de la América Latina, principalmente con los Estados Unidos se acrecentó sobremanera, como consecuencia de las grandes compras efectuadas por este país.

Los transportes marítimos al comienzo de la guerra alcanzaban a 68,5 millones de toneladas brutas o sea el 59% con relación a 1913. El volumen del comercio mundial solamente había aumentado en 1/5. Las posibilidades de carga eran pues bastante grandes.

!-----

(1) "Revue....." op.cit. pág. 263.-

Cuando la guerra comenzó, los navíos alemanes se refugiaron en puertos nacionales o neutrales. Inglaterra y Francia establecieron un sistema de control del contrabando de que hablaré más adelante y Alemania un contrabloqueo y campaña submarina. En Noviembre de 1939 por represalia, Gran Bretaña y sus aliados ordenaron el secuestro de las exportaciones alemanas en alta mar. El desvío de las rutas habituales, el uso de numerosos buques para transportes auxiliares, el sistema de convoy que significaba pérdida de tiempo, la mayor distancia en las rutas comerciales y los barcos hundidos, cuya pérdida se estimaba en 1941 alrededor de los 10.000.000 de toneladas brutas, produjeron enormes dificultades al comercio internacional.

Durante el primer semestre de 1941 la pérdida de barcos sobrepasó la producción y llegó a un promedio de medio millón de toneladas por mes.(1) Las reservas disponibles de capacidad de carga fuera de Europa continental estaban todas comprometidas. En cuanto se refiere al transporte fluvial en Europa en 1940, Alemania movilizó todos los medios posibles en el Dambio y construyó canales. Los ferrocarriles soportaron todo el peso de los transportes de tropas y mercaderías, sin poder dar abasto, Italia, por ejemplo, después de entrar en la guerra necesitó un millón de toneladas de carbón que debían venir por ferrocarril desde Alemania. La utilización de los ferrocarriles <sup>rusos</sup> quedó terminada al declararse la guerra por parte de Alemania.

La gran construcción de barcos mercantes en 1942 trató de sobrepasar las pérdidas de la guerra. Muchos barcos refugiados en puertos fueron requisados o comprados y los países americanos constituyeron así su flota mercante. La Argentina compró barcos italianos, franceses, y alemanes.

Se estableció un sistema de prioridad para las cargas para poder utilizar mejor el tonelaje disponible, no obstante que los fletes y los seguros alcanzaron niveles altísimos. El transporte de mercaderías no esenciales ha sido reglamentado.

Barcos españoles, portugueses, suecos, argentinos, hacen el servicio de transporte de mercaderías en 1942-43.

••—————

(1) "Revue de la situation economique mondiale" 1941/42 - Société des Nations - Gênev 1942 pág. 208.-

La campaña alemana en Rusia, ha colocado a esta última en grave situación en sus transportes terrestres. En China ante el avance de las tropas japonesas, el gobierno de Chungking trata de desarrollar las vías de comunicación. Durante 1941 y 1942 organizó 7 líneas principales y 189 secundarias con varios millones de kilómetros de extensión.(1).

Las conquistas efectuadas por el Japón en 1942 han quitado a los aliados numerosas fuentes de aprovisionamiento de materias primas esenciales.

El índice de transporte ferroviario en los Estados Unidos en el segundo trimestre de 1942 ha sido casi 40% superior al de igual trimestre de 1940. Esto se debe a que el transporte por caminos ha tenido que disminuir forzosamente a raíz de la escasez de caucho, uno de los materiales estratégicos perdidos como resultado de la guerra del Japón, puesto que como dijimos al comienzo del capítulo I el 91% de la goma que se consumía en el mundo en 1938 provenía del Asia Sud-este.

Si se agrega el racionamiento de gasolina producida por necesidades de guerra, se comprenderá más fácilmente la gravedad del problema.

Es verdad que Estados Unidos se aseguró de inmediato en América del Sud, mediante ventajosos contratos, la provisión de algunos artículos esenciales (caucho de Bolivia y Brasil, cobre de Chile y tungsteno de la Argentina), pero ellos no compensaron la pérdida sufrida. La fabricación de caucho sintético en Estados Unidos y Canadá, como de gasolina artificial o usando carbón de madera y leña, para sustituir al petróleo y al carbón, tanto en Europa como en Extremo Oriente y América, adquirió gran incremento.

Al extenderse el conflicto bélico se prohibió a las empresas alemanas de transportar mercaderías entre Alemania, los países ocupados del oeste y norte de Europa, Suecia y Finlandia, por una parte y el Sud-este de Europa por la otra sin autorización de la Oficina de Transporte instalada en Berlín. Esta oficina determinaba la prioridad de cada pedido, así como los medios e itinerarios a utilizar y controlaba también, el tráfico entre esas diversas partes de Europa.

El riguroso invierno de 1941/42 así como el de 1939/40 ha

''-----

(1) "Revue de la Situation Economique Mondiale" - Société des Nations - Geneve - 1942 - Pág. 216.-

impuesto un esfuerzo suplementario a los servicios de transportes continentales, por la gran acumulación de nieve.

Todas estas dificultades de transportes han disminuido el comercio internacional. Como consecuencia, Alemania y Japón han tratado de hacer recaer sobre los países conquistados la tarea de abastecerlos. Por su parte, los aliados han contado con la colaboración internacional de las naciones democráticas. Las grandes compras americanas y británicas han descargado en parte las deudas de muchos países, adquiriendo numerosas materias primas y alimenticias.

#### 4º) Evolución del comercio mundial.

La Argentina firmó en 1942 un convenio con la Food Administration de Londres, que actuaba en nombre de las Naciones Unidas, para vender todo su excedente de carne y huevos por el término de dos años. También contrató con Estados Unidos la venta de todo excedente de aceite o semilla de girasol y maní.

La Conferencia Internacional celebrada en Rio de Janeiro en Enero de 1942 todas las Repúblicas Americanas convinieron en reorganizar su economía a fin de sostener el esfuerzo de guerra de las Naciones Unidas.. Con ese objeto se han creado nuevas industrias y se han desarrollado las existentes, con ayuda en parte de los Estados Unidos que han financiado y enviado técnicos para las nuevas empresas.

La ayuda de Estados Unidos con los fondos suministrados por la Ley de Préstamos y Arriendos se ha ido extendiendo en cantidad y extensión. El 11 de Marzo de 1941 se autorizó a gastar 1.300 millones de dólares; el 27, 7.000 millones más; el 28 de Octubre, 5.985 millones más; el 5 de Marzo de 1942 otros 5.425 millones de dólares y así llegó sucesivamente a autorizar a fines de 1942 un total de 62.945 millones de dólares. No todas esas sumas fueron utilizadas, pero mercaderías, armas, aviones, barcos, productos agrícolas e industriales, alimentos fueron a parar a distintas partes del mundo: Inglaterra, Africa, Cercano Oriente, Australia, China y Rusia.

El total de países que tienen derecho a la ayuda de préstamo y arriendo ascienden a 36, a saber: ((1) Imperio británico,

! : \_\_\_\_\_

(1) "Revue de la Situation Economique Mondiale" 1941/42. Pág. 188. •

Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Egipto, Ecuador, Francia libre, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Irak, Irán, Islandia, Méjico, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Países Bajos, Perú, Polonia, Salvador, Checoeslovaquia, Turquía, Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia. Los Estados Unidos también han recibido ayuda de parte del Reino Unido y otros países, que se ha descontado de la deuda respectiva.

La carga financiera sobre los Estados Unidos ha crecido con el transcurso de la guerra y la deuda interna ha aumentado sensiblemente. Gran Bretaña, por otra parte ha debido liquidar gran parte de su oro y haberes en el exterior.

Las exportaciones de los países de la América Latina experimentaron un sensible ascenso y es así que de un total de 1.731 millones de dólares (comercio global de 20 repúblicas) en 1940 se llegó a la cifra de 1.991 millones de dólares en el año 1941.(1).

En el Extremo Oriente el comercio de 1942 y 1943 se redujo a las transacciones del grupo del yen, denominada "zona de coprosperidad", con todos los inconvenientes de la falta de transporte y el bloqueo marítimo establecido por los submarinos aliados. Las cifras del comercio no son publicadas por razones estratégicas.

Con la dominación japonesa en el mar de la China y la ruta de Birmania el comercio exterior Chino (en la zona de Chiang-Kai-Shek) ha sufrido graves pérdidas. Estados Unidos y Gran Bretaña, no obstante, han procurado hacerles llegar materiales de guerra y técnicos militares.

Las exportaciones con destino a Europa continental han ido decreciendo en los últimos años. Por otra parte, Suecia tuvo sus barcos parados en dos oportunidades y el tráfico se ha reanudado nuevamente a comienzos de 1944; España concluyó un convenio con la Argentina en Setiembre de 1942, para la compra de trigo a cambio de hierro etc. convenio que ha sido ampliado y renovado en Junio de 1944; Portugal ha doblado el valor de sus exportaciones y sus barcos surcan libremente las aguas del Atlántico; Suiza tiene ahora "flota", que sirve para <sup>sus</sup> propias

!!-----

(1) "Revue" op. cit. pág. 196.-

importaciones y exportaciones.

Alemania ha seguido dominando el comercio de la Europa continental hasta este momento. Los pedidos hechos a Francia en 1941 ascienden a 1.500 millones de marcos, a Holanda una suma parecida y así con los demás.

Turquía concluyó un acuerdo comercial con Alemania en Octubre de 1941 para el intercambio de minerales, aceite de oliva, algodón turco, etc. hierro y acero, máquinas y material rodante.

Suecia también hizo un arreglo comercial y Suiza acordó créditos para mantener el funcionamiento del sistema de clearing con Alemania.

El comercio de Italia con Alemania pasó de 547 millones de marcos en 1938 a 659 millones en 1939, a 1.232 millones en 1940 y a más de 2.000 millones en 1941.(1) También mejoró el comercio de los países aliados al Eje, en razón de haber adaptado sus economías a las necesidades de Alemania.

Como ya se dijo anteriormente, el desenvolvimiento económico del continente europeo estaba condicionado en la preguerra, por su intercambio con el mundo exterior del cual dependía en cierto número de artículos esenciales. Las conquistas alemanas de los dos primeros años de guerra, colocaron al continente en una región separada del resto del mundo. Comenzaron a faltar alimentos para las personas y <sup>los</sup> animales, materias primas textiles y ciertos metales no ferrosos. Algunos esfuerzos se hicieron para reemplazarlos con la fabricación de fibras artificiales, la recolección y requisición de desechos y el racionamiento, pero la penuria subsistió.

Veamos ahora la evolución del comercio internacional, en determinadas naciones, a través de las cifras que es posible disponer: (2)

(1) "Revue....." op. cit. pág. 204.-

(2) Las cifras correspondientes a 1939, 1940 y, en algunos casos 1941, han sido tomadas de "Statistical Year Book of The League of Nations" - Geneva, 1943 con su agregado estadístico 1942/43 - Pág. 178/79 - respectivamente.-

Cifras en millones de antiguos dólares-oro.

| <u>Africa:</u>                     | <u>1939</u> | <u>1940</u> | <u>1941</u> | <u>1942</u> |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Costa de Oro.....                  | 51.5        | 47.6        | 44.6        | 48.6        |
| Egipto.....                        | 176.3       | 135.5       | 134.8       |             |
| Mozambique.....                    | 12.8        | 12.3        | 15.1        | 20.8        |
| Unión Sud-Africana..               | 494.5       | 341.9       |             |             |
| <u>América del Norte:</u>          |             |             |             |             |
| Canadá.....                        | 1009.3      | 1215.1      | 1658.4      | 2163.5      |
| Estados Unidos.....                | 3188.9      | 3824.0      | 4856.6      | 6224.1      |
| <u>América Central y Antillas:</u> |             |             |             |             |
| Méjico.....                        | 171.9       | 176.6       | 196.2       | 211.9       |
| Costa Rica.....                    | 15.3        | 14.3        | 16.7        | 13.6        |
| Cuba.....                          | 144.2       | 122.9       | 199.1       | 194.5       |
| Panamá.....                        | 14.2        | 16.5        | 21.9        | 23.5        |
| <u>América del Sud:</u>            |             |             |             |             |
| Argentina.....                     | 483.1       | 487.4       | 461.1       | 512.5       |
| Brasil.....                        | 336.3       | 303.8       | 366.9       | 369.1       |
| Chile.....                         | 130.4       | 144.1       | 157.4       | 180.5       |
| Paraguay.....                      | 11.5        | 9.9         | 10.5        | 13.5        |
| Perú.....                          | 70.5        | 70.8        | 76.0        | 75.6        |
| Uruguay.....                       | 67.9        | 71.8        | 67.9        | 55.0        |
| Venezuela.....                     | 238.4       | 199.6       | 208.0       | 200.6       |
| <u>Asia (excluye URSS):</u>        |             |             |             |             |
| China (s/Manchuria..               | 300.2       | 424.1       | 512.8       |             |
| India.....                         | 665.0       | 645.9       | 719.6       | 551.7       |
| Indias Holandesas...               | 397.7       | 435.8       | 473.3       |             |
| <u>Europa:</u>                     |             |             |             |             |
| Bulgaria.....                      | 81.3        | 100.2       | 140.5       | 190.1       |
| Dinamarca.....                     | 398.6       | 329.7       | 295.2       | 255.7       |
| España.....                        |             | 196.0       | 206.6       | 238.8       |
| Finlandia.....                     | 181.0       | 90.4        | 172.5       | 211.0       |
| Hungría.....                       | 181.6       | 187.6       | 260.1       | 353.2       |
| Irlanda.....                       | 183.2       | 190.3       | 146.4       | 160.4       |
| Islandia.....                      | 13.2        | 23.6        | 36.3        | 51.0        |
| Noruega.....                       | 297.4       | 208.7       |             |             |
| Países Bajos.....                  | 783.8       | 495.5       |             |             |
| Portugal.....                      | 80.8        | 86.6        | 126.3       | 145.1       |
| Rumania.....                       | 207.8       | 188.6       |             |             |
| Reino Unido.....                   | 3363.08     | 3593.5      |             |             |
| Suecia.....                        | 622.3       | 469.3       | 425.5       | 434.7       |
| Suiza.....                         | 421.4       | 423.9       | 478.5       | 496.8       |
| <u>Oceanía:</u>                    |             |             |             |             |
| Australia.....                     | 501.8       | 582.3       | 551.4       |             |
| Nueva Zelandia.....                | 221.8       | 218.2       | 220.0       | 253.7       |

La publicación de estos escasos datos en tiempos de guerra es un esfuerzo meritorio, pero hay numerosos países, colonias o mandatos que ya no figuran en la estadística del comercio exterior de 1939 a la fecha. Las cifras consignadas en el cuadro anterior no son comparables, muchas de ellas deben ser rectificadas; la del año 1939 esta ya influenciada por la guerra y es lástima, pues hay dificultades que son fáciles de comprender, que no se disponga de la cifra de tonelaje vendidos y comprados en 1940, 1941 y 1942 porque los precios están inflados.

Los datos del comercio exterior computables -en millones de antiguos dólares oro son los siguientes:

1941 .....11.858.3

1942 .....13.832.3

y corresponde a sólo 34 divisiones geográficas de las 130 que en años normales se computaban.

Las cifras del año 1943 no se han podido obtener hasta la fecha.

El cierre de numerosos mercados y la limitación de las importaciones provenientes de ultramar produjo distintas reacciones en los países de América Latina.

El gran esfuerzo de guerra realizado por Estados Unidos exigió una movilización total de todos sus recursos y una limitación en sus exportaciones. Como los países de América del Sud dependían del abastecimiento de ese mercado, ante la disminución en sus importaciones se vieron obligados a desarrollar sus industrias utilizando, en lo posible, materia prima nacional. El ritmo de incremento industrial es grande y la Argentina ha podido sustituir en 1942 parte de los productos industriales extranjeros con la producción nacional. En 1943 exportaba a toda América artículos argentinos y vendió por más de 100 millones de pesos a Sud-Africa. El saldo real del comercio exterior argentino alcanzó en 1943 la cifra más alta, debido también a la disminución de las importaciones (+1.250 millones de pesos).

El Brasil ha resultado beneficiado en su comercio exterior con los Estados Unidos como resultado de la venta de café. En 1941 firmó un convenio para la venta de todo su manganeso, níquel y bauxita, le fueron acordados empréstitos para intensificar la producción de mineral de hierro, caucho, etc.

Los altos precios obtenidos en general para las exportaciones han beneficiado a los productores, si bien es cierto que también han debido pagarse altos precios por las importaciones, como resultado del alza general de precios registrada durante la guerra, de los costos de los fletes marítimos y terrestres, de los seguros de guerra, etc.

5º) Navicert - Salvoconducto - Licencias de exportación - Listas negras y listas grises.

Una de las modalidades del control del comercio por parte de los beligerantes, que ya fuera implantado durante la primera guerra mundial, es la introducción, por parte de Gran Bretaña de un documento llamado "navicert".

El navicert, no es sino un certificado de que las mercaderías embarcadas no constituyen contrabando de guerra. Sin el no es permitido el paso de las mercaderías destinadas a otros países. Como Gran Bretaña tiene el dominio del tráfico marítimo, todo barco neutral es detenido en su viaje y visitado por las autoridades marítimas británicas.

A comienzos de 1939 los barcos eran desviados de su ruta normal y conducidos a los lugares donde su carga era revisada. Si no se conducía contrabando se le dejaba seguir su curso.

El navicert se aplicaba a los envíos destinados a países neutrales vecinos a Alemania, para impedir el arribo clandestino a ese país de mercaderías aparentemente destinadas a neutrales vecinos. La lista de contrabando ha sido ampliada considerablemente y, por esta razón, casi todos los barcos eran revisados con gran perjuicio para la navegación y el comercio exterior.

Para evitar demoras se ha perfeccionado el sistema de navicert y ya no se otorga solamente a cada carga vendida por cada exportador al exterior, sino por toda la carga del buque. En esta forma al ser detenido el barco por las patrullas británicas de contrabando, el capitán puede enseñar el documento completo y el barco sigue viaje sin más dilación.

En consecuencia, si una mercadería no tiene navicert otorgado por el representante británico en el país exportador, el capitán puede negarse a embarcar dicha mercadería, para evitar trastornos al resto de la carga. Con ese control previo, Gran

Gran Bretaña puede impedir que determinada mercadería llegue a destino o aún que salga del país exportador.

Las exportaciones de la Argentina que cruzan el Atlántico en buques neutrales, como las mercaderías que compra a los neutrales en Europa, deben estar munidas del "navicert".

Además, las autoridades alemanas exigen la presentación de un salvoconducto para aquellas mercaderías que salieran de su territorio, cruzaran fronteras de países bajo su control, etc. Este es el caso que se presenta frecuentemente para las importaciones argentinas provenientes de Suiza o Suecia. Necesitan el "navicert" británico y el salvoconducto alemán.

Otra restricción reciente impuesta a las exportaciones provenientes de Gran Bretaña es el resultado del compromiso recíproco con los Estados Unidos en base a la Ley de Préstamos y Arriendos. Gran Bretaña no puede exportar determinados artículos que pueden ser producidos en los Estados Unidos y viceversa.

Como en este último país impera el sistema de las licencias de exportación ("certificados de necesidad" que, en nuestro país otorga el Banco Central de la República en base a las cuotas acordadas), las prioridades para la fabricación y el transporte, las dificultades creadas al comercio internacional de guerra son innumerables.

Si a todo esto se agrega el sistema de las "listas negras" y "listas grises", que han llegado al máximo la discriminación para las firmas exportadoras e importadoras y que son bien conocidas entre nuestros comerciantes, aún cuando no hayan sido reconocidas oficialmente, se puede comprender muy fácilmente la cantidad de tortuosos canales por donde circulan las mercaderías del mundo.

La enorme destrucción de riqueza causada por la guerra en las zonas de combate y fuera de ellas, en tierra, agua y aire; riqueza que es pagada con el sacrificio de toda la humanidad, indica a la guerra como el mayor enemigo para el desarrollo económico de las naciones.

#### 6ª) Situación del comercio internacional hasta principios de 1944 - Creación de nuevas industrias - Sucedaneos.

La política comercial durante la guerra se caracteriza por el incremento del control gubernamental en el comercio exte-

rior. Las restricciones a dicho comercio, mencionadas en el primero y segundo capítulos, se han intensificado en sumo grado. La creación de nuevas industrias, muchas de ellas anti-económicas y la fabricación de sucedáneos o arzats en gran escala nos identifican con esta guerra.

Los rusos, al retroceder hasta cerca de Moscú, por un lado, de Leningrado y Stalingrado por otros lados, siguieron la política de los chinos, de destruir y quemar todo para no dejar al enemigo oportunidad de aprovisionarse en su ofensiva.

Los Japoneses en China y en los territorios que fueron ocupados en 1942, poco pudieron aprovechar al principio de las riquezas naturales conquistadas.

A comienzos de 1942, según informaciones de Washington, 26 países en guerra con el Eje se han unido en la "Declaración de las Naciones Unidas". En Río de Janeiro los países americanos reunidos en Conferencia deciden la ruptura de relaciones diplomáticas con los países del Eje. España rompe sus relaciones con Polonia el 22 de Enero de 1942 y el 29 se firma en Teherán un tratado militar entre Irán, Gran Bretaña y Rusia. Varios barcos sudamericanos son hundidos y Brasil declara la guerra al eje, decrefando la confiscación de parte de los fondos de súbditos de países del Eje como garantía y compensación por las pérdidas de los navios brasileños hundidos.

El 23 de Abril la Unión Sudafricana rompe las relaciones diplomáticas con el gobierno establecido en Vichy y el 1º de Junio Méjico declara la guerra al Eje. Alemania extiende el bloqueo a la costa este de los Estados Unidos y comienza su campaña submarina. El 1º de Julio el comando alemán anuncia que sus fuerzas capturaron El Alamein, la última fortificación británica en el camino a Alejandría (Egipto). El Cairo es bombardeado.

Hasta ahí llega el avance de las tropas del Eje en Europa, Africa y Extremo Oriente. La contraofensiva aliada se inicia en Agosto en las islas Salomón (Oceano Pacífico), en Setiembre en el Norte de Africa y Madagastar y en Noviembre en Rusia y Argelia y Marruecos, donde hay grandes desembarcos de tropas americanas y británicas.

A principios del año 1943 hubo un bombardeo a Tokio, batallas navales en el Pacífico con pérdidas japonesas, re-

tirada alemana en el norte de Africa y en la zona de Stalingrado. El 20 de enero Chile rompe sus relaciones diplomáticas con el Eje; en Casablanca, se realiza una conferencia aliada; el 7 de abril Bolivia anuncia el estado de guerra con los países del Eje y en mayo son desalojados completamente los alemanes e italianos del norte de Africa.

Estas circunstancias no permitían aún calcular cuando terminaría la guerra. Los comerciantes seguían ansiosamente el curso de los acontecimientos y, en su mayor parte, tuvieron que conformarse con comprar lo que pudieron conseguir y no lo que querían tener, y los principales problemas del comercio en general eran los que ocasionaba la guerra, que son la dificultad en conseguir mercaderías, retener al personal, y funcionar bajo los reglamentos que los gobiernos imponen, más que los problemas de poder vender sus mercaderías.

En julio de 1943 los aliados invaden Sicilia. Mussolini cae y se derrumba el fascismo; prosiguen las batallas en las Islas Saolomón y Nueva Guinea y en Rusia.

La situación de los transportes marítimos mejoró un poco. Disminuyó la intensidad de la campaña submarina alemana y, por otra parte aumentó la producción aliada. Las pérdidas de barcos en 1942 se calculó en un millón de toneladas brutas al mes. La construcción de barcos en Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, la India y Australia se calculó ha mediados de 1943 en dos millones de toneladas brutas al mes.(1). Con esto se facilitó el transporte de los productos de los países de origen a los mercados de consumo. La contribución de los países de América Latina, de Australia, y de Nueva Zelandia pudieron llegar nuevamente a los aliados.

Los barcos además de transportar tropas, armas, municiones y pertrechos para la guerra, llevaron alimentos para los soldados y para los habitantes de las zonas liberadas que sufrieron como consecuencia de la guerra. Así se hizo hacia fines de 1943 con Africa del Norte, Sicilia, Sud de Italia y parte de Rusia, donde los ejércitos aliados iban venciendo a los del eje.

La producción industrial para la guerra llegó a niveles altísimos en los Estados Unidos y, en razón de necesidades estra

'-----

(1) Revista del National City Bank of New York -Agosto de 1943.-

tégicas sus exportaciones normales estuvieron limitadas, hasta que, a comienzos de 1944 se penso ya en reducir el stock de artículos y la producción de armas y municiones. Entre Octubre de 1941 y Octubre de 1943 la producción de pertrechos bélicos aumentó en más del 600% por el valor de varios miles de millones de dólares,

En un artículo periodístico aparecido a principios de este año un funcionario del gobierno de los Estados Unidos ha manifestado que las grandes operaciones bélicas de 1943 determinaron una enorme demanda de barcos, equipos y abastecimientos.

El curso de las operaciones bélicas ha determinado -dice- la "accesibilidad" a las diversas regiones y países del mundo. Los cambios operados en el transporte, que ya mencioné y los controles oficiales sobre el comercio internacional han tenido que ir adaptándose a la nueva situación.

El control oficial sobre importaciones y exportaciones ha alcanzado en todos los países niveles sin precedentes en los tiempos modernos. Independientemente de ello el contralor de los diversos gobiernos se ha vinculado, durante la guerra y mediante convenios, con el de otros países, creandose así una especie de control intergubernamental. En esas circunstancias las consideraciones de carácter comercial y los procedimientos que normalmente se siguen en las transacciones entre los diversos países tienen libre juego solamente en los casos en que sirvan al interés nacional de los mismos.

No obstante estas limitaciones, el volumen del comercio internacional llegó a cifras sorprendentes, no sólo en valor sino también en tonelaje. Las corrientes comerciales de pre-guerra han desaparecido casi por completo y la composición del comercio varió mucho.

La mayor disponibilidad de barcos, el acortamiento de las rutas por el dominio marítimo en el Mediterraneo y la pérdida de potencias de los países del Eje, han permitido una apreciable mejoramiento en el comercio.

Estados Unidos exportó más de 10 mil millones de dólares durante el año 1943. El 80% consistió en mercaderías enviadas a las Naciones Unidas bajo el régimen de la Ley de Préstamos y Arriendos.

Las exportaciones normales, es decir, fuera del régimen de la referida ley, con destino a Canadá y países latinoamericanos, han sido considerablemente superiores durante 1943 a las exportaciones de ante-guerra, aún tomando en cuenta los aumentos de precio.

Las compras de productos en el extranjero por parte de Estados Unidos llegaron a 3.400.000 de dólares en 1943 siendo beneficiados los países latinoamericanos y Canadá.

Catorce países latinoamericanos que publican sus estadísticas, habían vendido en 1943 por valor de 2.250.000 de dólares contra 1.810.000 en 1942 y 1.530.000 en 1939. Las exportaciones de 1943 fueron las mayores desde 1929.(1)

El sobrante de exportación en toda la América Latina probablemente llegó a 1.150.000 de dólares, que ha servido para aumentar la tenencia de oro y de divisas extranjeras en dichos países. Estos se triplicaron de 1939 a 1943. Argentina, Brasil y México tienen los primeros puestos. Han conseguido liquidar parte de sus deudas externas y asegurar una posibilidad de estabilidad monetaria para la post-guerra.

En el momento de escribir estas líneas los aliados han tomado más de la mitad de Italia, invadieron Francia por el norte y se dirigen a París; la ofensiva rusa ha conseguido recobrar 1.700 kilómetros en línea recta desde Stalingrado a Varsovia; y los japoneses están perdiendo posiciones en el Pacífico. Se ha vaticinado que la guerra en Europa terminará a fines de 1944 o principios de 1945 con la derrota del Eje y comienza a pensarse en las perspectivas de paz.

''-----

(1) Revista del National City Bank of New York - Abril 1944.-

----- 0 -----

## CAPITULO CUARTO

### PERIODO DE TRANSICION DESDE LA FIRMA DE LA PAZ HASTA LA RE- CONSTRUCCION DE LAS NACIONES EN GUERRA.

#### 1º) Situación de Europa a la terminación de la guerra.

La creciente ofensiva realizada por los ejércitos aliados: norteamericanos, británicos y rusos contra Alemania en Europa y contra el Japón<sup>los dos primeros</sup> en el Extremo Oriente, inducen a los estadistas y dirigentes militares a suponer una pronta terminación de la lucha en Europa, que ha durado ya cinco terribles años.

Japón ha sido ya bombardeada varias veces en el curso de este año, perdió parte de sus posesiones en Burma y en las islas del Pacífico.

Los bombardeos en gran escala y las operaciones militares destruyendo fábricas, instalaciones portuarias, ciudades, etc. depositos de petróleo, de municiones, trenes de abastecimientos y otras riquezas colocaron a la producción y al comercio en situación angustiosa.

Antes de que se firme la paz en Europa y en el Extremo Oriente debe irse pensando en los numerosos problemas que se presentaran para la transformación de una economía de guerra a una de paz. Aunque evidentemente son todos asuntos muy interesantes para un estudioso, siguiendo siempre las directivas generales de este trabajo, me ocuparé de una forma general de esos problemas para llegar así a lo que será el comercio internacional de post-guerra.

Bien han dicho los gobernantes de las Naciones Unidas que es más difícil que ganar la guerra, ganar (o asegurar) la paz. En efecto, desde el punto de vista militar, dentro de un plazo de meses será posible terminar la guerra, pero si se quiere evitar que nuevamente se origine otra, debe fundamentarse la paz en tal forma que no haya margen para nuevos conflictos. Al tratado de Versailles, realizado despues de la terminación de la guerra anterior (1914-18) se le achacaron muchas de las culpas de la guerra actual.

Fuera de las pérdidas de vidas en los campos de batalla

que significan un potencial económico para las naciones en lucha, hay que agregar los millones que fueron víctimas de la fiebre tifoidea en Europa Oriental, la peste y el cólera en Asia y en Africa y numerosas enfermedades como la influenza ocasionada por la guerra. El total de muertos entre civiles y militares habidos en la guerra mundial (1914-18) alcanzó a 41.000.000.(1).

Hay que calcular que no solamente los soldados se verán afectados por los enervantes y desorganizadores efectos de la guerra. La población civil se encontrará, al acercarse el fin de las hostilidades, desnutrida, mal vestida y difícilmente albergada. Aparecerán déficits de materias alimenticias en toda Europa y las existencias de vestuarios estarán agotadas como asimismo, las de medicinas. Las industrias movilizadas para la guerra, tardarán en reorganizarse y atender las necesidades en tiempos de paz.

En consecuencia, la población de post-guerra será un conjunto de gente cansada, poco adaptada a la vida pacífica y civilizada, pobre, ruda e histérica.(2).

Suponiendo que en todo caso los rencores dejados por la misma puedan ser mitigados a plazo breve, quedará no obstante el enorme saldo de gente joven y vieja con los nervios destrozados, niños con deficiencia física por la exigua alimentación y una tasa de natalidad insignificante.

2º) Convenios, Conferencias, reuniones celebradas y publicaciones aparecidas tendientes a la rehabilitación de los países afectados por la guerra.

Una de las materias alimenticias que más importancia tendrá en la post-guerra indudablemente será el trigo. Así lo pensaron hace ya un tiempo los delegados gubernamentales de los principales países productores, cuando se reunieron en Washington en Junio de 1942 para discutir y firmar un convenio internacional. Como ya se suponía con justa razón, que se necesitaría una ayuda inmediata a medida que las naciones europeas,

\*(1) Horst Mendershausen-"Economía de guerra", traducción de H.J. Genovesi, Buenos Aires 1943 - Pág. 260.-

(2) id. id. id. id. id. - Pág. 265.-

especialmente, iban liberándose de la guerra, y que esta ayuda además de ser rápidamente prestada debía ser gratuita, puesto que los países quedarían empobrecidos y en el primer momento no podrían pagarla, acordaron en el Convenio Triguero además de otras cosas, que se formaría entre los grandes productores y exportadores de trigo (Argentina, Australia, Canadá y Estados Unidos) un "pool" de trigo o harina de trigo, constituido por el aporte gratuito de dichos países.

Esto se pondría a disposición de los necesitados a medida que los acontecimientos militares así lo permitieran encargándose Gran Bretaña del transporte hasta el continente.

A comienzos del presente año y cuando ya principiaba a liberarse ciertas regiones del Norte de Africa e Italia, la Argentina contribuyó con 200.000 toneladas como parte de su cuota en trigo y la parte del Sud de Italia y Grecia también han recibido los beneficios de ese alimento.

Grandes cantidades de materias primas alimenticias, vestidos y medicinas serán necesarias en Europa cuando termine esta guerra. La demanda será grande y es una de las misiones de los organizadores de la paz futura tratar de prever desde ya lo que será necesario y la mejor manera de financiarlo para no crear una carga mayor sobre el período de reconstrucción. Este período, que puede durar dos años, es una de las fases más importantes de la transición de la guerra a la paz. La ayuda y la rehabilitación serán casi simultáneas. No así la reconstrucción.

Después del Convenio Triguero de 1942, otra gran medida de previsión se tomó el 9 de Noviembre de 1943, al firmarse en Estados Unidos un Convenio estableciendo la Administración de Socorros y Rehabilitación de las Naciones Unidas con la conformidad de 44 naciones unidas o asociadas. Ellas fueron: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Francia (Comité De Gaulle), Grecia, Honduras, Guatemala, Haití, Islandia, India, Irán, Irak, Liberia, Luxemburgo, México, Holanda, N. Zelandia, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Unión de Sud Africa, Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas, Reino Unido, Estados Unidos de América, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Decía el Presidente Roosevelt en su dis-

curso pronunciado en Washington: "El acuerdo que acabamos de firmar está basado en un preámbulo en el cual las Naciones Unidas declaran que están" resueltas a que inmediatamente después de la liberación de cualquier zona...la población de la misma reciba ayuda y alivio en sus sufrimientos, alimentos, abrigo y vivienda, ayuda en la prevención de las enfermedades y en el restablecimiento de la salud de la población, y se adopten las providencias necesarias para el regreso a sus hogares de los prisioneros y exilados y para ayudar a la reanudación de la producción industrial y agrícola que se necesite con urgencia y el restablecimiento de los servicios esenciales".

Como se puede apreciar, la obra a realizar por la UNRRA (según sus iniciales en inglés) es colosal y, por cierto, no podría ser ejecutada por una sola nación. Los fondos necesarios en efectivo (que alcanzan a varios miles de millones de dólares) como en abastecimientos, fueron votados en reuniones sucesivas celebradas en Atlantic City, donde se establecieron las bases para un futuro inmediato. Se esperaba también la colaboración de particulares y de pa íses no pertenecientes al grupo de las 44 naciones nombradas precedentemente.

La idea básica es la de actuar en las zonas arrasadas por el enemigo, donde faltan alimentos, etc, hasta que la reanudación de las ocupaciones pacíficas permita a los pueblos liberados asumir nuevamente la carga de su propia subsistencia".

"Sería una suprema ironía -decía Roosevelt en el discurso mencionado- que obtuvieramos la victoria y luego heredáramos un caos mundial simplemente porque no nos hallamos preparados para encarar lo que sabemos que vendrá. Conocemos las necesidades humanas que seguirán a la liberación. Muchas ciudades y aldeas implacablemente destruídas en Rusia, China e Italia proporcionan una prueba horrible de lo que dejarán tras ellas las fuerzas alemanas y japonesas en retirada".

En el Africa septentrional francesa las naciones unidas prestaron su ayuda con semillas, abastecimientos y equipos agrícolas . En poco más de un año, esa parte del territorio africano está en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimenti

cias.

Uno de los servicios que prestara la UNRRA es la de proveer alimentos a las naciones liberadas; pero no a título gratuito en todos los casos. Aquellos países considerados pobres o empobrecidos recibirán en el primer momento ayuda gratuita, pero otras deberán pagarlos.

De cualquier manera la idea es que todas las poblaciones reciban una proporción equitativa de artículos de primera necesidad, cualquiera sea su poder adquisitivo.

Los pedidos hechos por las organizaciones o autoridades de regiones liberadas serán considerados por la UNRRA y por Juntas Militares Mixtas que, en cada caso, decidirán si ha llegado el momento de prestar ayuda sin que se beneficie el enemigo con ella. Estas mismas Juntas controlarán los precios a fin de evitar una dislocación en la economía de los precios a quien se desea ayudar.

En oportunidad que algunos miembros de las Comisiones Económica y Financiera de la Sociedad de las Naciones y otras personas que habían colaborado con ellos se encontraban en Estados Unidos para asistir a la Conferencia de Socorro y Rehabilitación de Atlantic City, se creyo conveniente aprovechar su presencia para celebrar una reunión en Princenton, Nueva Jersey, con el objeto de examinar el trabajo realizado por las Comisiones y discutir el informe sobre política comercial que se esperaba publicar más adelante.(1).

La colaboración del Departamento Económico para la solución de los problemas en el período de transición, ha sido dada a conocer en diversas publicaciones, algunas de las cuales han sido utilizadas en este trabajo.

Los técnicos están de acuerdo en que es necesario efectuar una transición metódica de la economía de guerra a la economía de paz; de suministrar medidas de socorro mediante la rehabilitación y a su vez que la rehabilitación debe ser efectuada por medio de

' '-----

(1) League of Nations- "Report to the Council on the work of the 1943 joint session" - Geneva, 1944.-

la reconstrucción metódica. Que es necesario mantener las restricciones impuestas para encarar las situaciones de escasez cuando ellas persistan, eliminándolas gradualmente a medida que los suministros se vuelvan más abundantes y, que hay que prevenir un alza rápida o una baja de precios o un desastre financiero en cualquier país, a producirse debido a la falta de una política concertada de reconstrucción.

Después de la última guerra (1914-18) "el problema de la reconstrucción, del restablecimiento de la actividad económica en las zonas de guerra, no fué afrontado en calidad de asunto internacional hasta la reunión de la Conferencia de Bruselas, en el Otoño de 1920, casi dos años después del armisticio".(1).

Ya era tarde para la aplicación de un plan y cuando se iniciaron las actividades después del colapso monetario se notaron los males causados por la falta de previsión.

Esta vez parece ser diferente. Por lo pronto, la llamada "Carta del Atlántico" firmada el 14 de Agosto de 1941 por el Presidente de los Estados Unidos y el Primer Ministro de Gran Bretaña, contiene ocho declaraciones sobre política futura tanto en el orden económico, como social y político, de las cuales la 4, 5 y 6 son interesantes para el asunto que tratamos:

- 4.- "Con el debido respecto a sus obligaciones existentes, se esforzará'n porque todos los Estados, sean grandes o pequeños, victoriosos o vencidos, disfruten del acceso, en igualdad de condiciones, al comercio y a las materias primas del mundo que necesiten para su prosperidad económica;
- 5.- Desean lograr en el campo de la economía la colaboración más estrecha entre todas las naciones con el objeto de conseguir para todos mejoras en las normas del trabajo, prosperidad económica y seguridad social;
- 6.- "Después de la destrucción completa de la tiranía

(1) League of Nations- "Europe's overseas needs, 1919-1920, and how they were met" - 1943, Geneva.

nazista esperan que se establezca una paz que proporcione a todas las naciones , los medios de vivir seguras dentro de sus propias fronteras y que asegure a todos los hombres en todas las tierras una vida libre de temor y necesidad.(2).

En los convenios de ayuda mutua se han establecido también los fundamentos para la colaboración de post-guerra de las Naciones Unidas.(3).

La Conferencia de Hot Springs de que habré más adelante, estableció los principios de acción constructiva en lo que respecta a alimentos y agricultura, y se está instituyendo una organización permanente para el desarrollo de esos principios.

1'-----

(2) Reproducida en "Revista de Ciencias Económicas" Octubre de 1943 - Pág. 1003.-

(3) El art.VII del Convenio fundamental entre los Estados Unidos y Gran Bretaña, dice: "En la determinación de los beneficios que se acordarán a los Estados Unidos de América por el Gobierno no del Reino Unido a cambio de la ayuda prestada en virtud de la Ley del Congreso del 11 de Marzo de 1941, los términos y condiciones de la misma serán de índole tal que no entorpezcan el comercio entre los dos países, sino para que fomenten las relaciones económicas de beneficio mutuo entre ellos, y el mejoramiento de las relaciones económicas mundiales. Se incluirán, con ese fin, disposiciones para una acción concertada entre los Estados Unidos de América y el Reino Unido, abierta a la participación de todos los demás países que piensan de igual manera, con miras a extenderse, mediante adecuadas medidas internacionales e internas , de producción, ocupación e intercambio y consumo de mercaderías, que son las bases materiales de la libertad y bienestar de todos los pueblos; hasta llegar a la eliminación de toda forma de trato diferencial en el comercio internacional, y a la rebaja de tarifas y otras barreras comerciales, y, en general, hasta llegar al logro de todos los objetivos económicos expuestos en la Declaración conjunta, efectuada el 12 de Agosto de 1941 por el Presidente de los Estados Unidos de América y el Primer Ministro del Reino Unido. Oportunamente se entablarán conversaciones entre los dos Gobiernos con el fin de decidir, con respecto al control de las condiciones económicas, los mejores medios para lograr los objetivos arriba mencionados, mediante una acción concertada, y de conseguir la acción concertada de otros gobiernos que piensan de igual manera. "(Nota transcripta de "Report to the Council....." op.cit.pág.20-21. Traducción libre).-

La Conferencia de Atlantic City, que ya mencioné, al fijar la política de la UNRRA, ha hecho notar que su labor terminará allí donde un país pueda comenzar solo su reconstrucción, pues no es sino de ayuda y rehabilitación su misión esencial.

En otro estudio dado a publicidad recientemente por la Sociedad de las Naciones ("Relief deliveries and relief loans 1919-1923" Génova 1943) con fines de colaboración a los problemas contemporáneos, se trata de la organización de las actividades de ayuda gubernamental después de la última guerra; el trabajo realizado por organizaciones caritativas; el costo de los alimentos en conjunto; la composición de las comidas proporcionadas a los niños desnutridos de Europa; la conexión entre la ayuda y la estabilidad social y financiera; el destino de los préstamos de ayuda; el efecto de las entregas de ayuda sobre los precios y la situación de las existencias en Estados Unidos, etc.

Evidentemente se prevé que las condiciones en que se encontrará el mundo después que se firme la paz, serán diferentes a las que imperaban en 1918, agregándose la circunstancia de que ni aún los más optimistas calculan que la paz en Europa coincidirá con la paz en el Extremo Oriente, no obstante todo lo cual la experiencia anterior con todos sus defectos y consecuencias debe ser útil para los que intentan reconstruir el mundo sobre bases más estables que impidan un nuevo conflicto en un futuro inmediato o mediato.

Esas consideraciones de carácter general son las que también guían al que escribe estas líneas, ya que en la vida de los individuos como en la de las naciones, la experiencia es de innegable utilidad, tanto sea propia como ajena.

"El sistema del comercio internacional -dice Baudin (1) no puede asegurar la paz. Pero puede colaborar en la creación

!!-----

(1) L. Baudin - "Free Trade and Peace" Columbia University Press 1939. Pag. 77.-

de una atmósfera pacífica bajo una condición: que los hombres dispongan de una actitud mental que sea pacífica ".

Por ello es que al estudiar el futuro del comercio internacional se tienen en cuenta las circunstancias que condujeron a la guerra económica, sus consecuencias y las medidas que se deben o piensan adoptar en el período de reconstrucción que analizamos en el presente capítulo.

No cabe duda de que se requerirán esta vez medidas de ayuda más amplias y más rápidas que las otorgadas en 1918-19. La organización más completa de la guerra totalitaria amenaza con prolongar el conflicto actual hasta un momento en que el agotamiento humano y el de las reservas lleguen a su límite máximo.

Por encima del problema de la ayuda inmediata, se cierne la amenaza de otra cuestión de emergencia, que no pudo resolverse en la pasada guerra hasta que varios países experimentaron la inflación extremada, el colapso económico e incluso la revolución social; problema cuya solución sólo fué intentada en escala reducida con la ayuda a Austria y Hungría por la acción internacional concertada.

Es la cuestión de sostener o restaurar determinados servicios esenciales, de mantener el tráfico ferroviario, el suministro de electricidad, la producción de carbón, de petróleo y de artículos alimenticios, el control de las finanzas públicas y la confianza en los sistemas monetarios.(1).

La UNRRA que mencioné anteriormente tiende a solucionar parte de los problemas que se presentarán en el período más crítico y para no esperar al último momento, está actuando ya varios meses antes de que terminen completamente las hostilidades. En el preámbulo del Acuerdo firmado por las 44 naciones, se dice que "tan pronto cualquier región obtenga su liberación, ya sea por medio de las fuerzas armadas de las Naciones Unidas o al retirarse el enemigo, la población recibirá auxilio y socorro

(1) CONDLIFFE - op. cit. pág. 440.-

para mitigar sus sufrimientos, en forma de alimentos, ropa y alojamiento, para evitar las epidemias y recobrar la salud de los individuos, haciendo preparativos y celebrando los acuerdos que sean necesarios para que los prisioneros y exilados vuelvan a sus hogares y para la ayuda en la reanudación de sus actividades agrícolas e industriales que tan urgentemente se necesitan y para la restauración de los servicios esenciales."

El Comité Central integrado por China, Rusia, Gran Bretaña y Estados Unidos designó administrador general de la UNRRA al ex-gobernador del Estado de Nueva York, Mr. Herbert H. Lehman.

Sir Frederick Leith-Ross, famoso economista inglés y Presidente del Comité Interaliado de necesidades de Post-guerra (2) hizo conocer el informe especialmente preparado sobre la base de una ración mínima de 2.000 calorías por día para satisfacer las primeras necesidades en varios países de Europa. Durante el período de emergencia (los primeros seis meses), las importaciones debían limitarse a las necesidades mínimas esenciales que eran principalmente productos alimenticios, ropa, alojamiento, combustible y artículos medicinales. Los bienes que la Administración proveerá, incluidos los servicios, son de cuatro clases:

- 1.- Abastecimiento de socorro.- Artículos esenciales de consumo para atender necesidades inmediatas, tales como alimentos, combustible, vestidos, alojamiento y medicinas.
- 2.- Servicios de socorro.- Tales como salud y bienestar; asistencia y cuidado de los mismos; servicios para las personas que se encuentran en cualquiera de los territorios bajo el control de cualquiera de las Naciones Unidas que, en razón de la guerra, han sido desplazadas de sus hogares. De comun a-

!!-----  
 (2) Datos tomados de "Revista Internacional del Trabajo" Febrero de 1944 - Pág. 169 y siguientes y de la publicación N° 2040 del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.-

cuerdo con los gobiernos, autoridades militares u organizaciones del caso, la Administración asegurará su repatriación o regreso y prestará todos los servicios técnicos que sean necesarios.

3.- Abastecimientos y servicios de rehabilitación.- Materiales necesarios para habilitar a un país a producir y transportar abastecimientos de socorro para su propio territorio y otras áreas liberadas (tales como semillas, fertilizantes, materias primas, equipos de pesca, maquinarias y respuestos) y todos los servicios técnicos que sean necesarios para esos propósitos.

4.- Rehabilitación de servicios públicos.- En cuanto ellos puedan ser reparados o restaurados para satisfacer necesidades inmediatas, tales como: luz, agua, sanidad, energía eléctrica, transporte, depósito temporario, comunicaciones y asistencia en procurarse el equipo material para la rehabilitación de las instituciones educativas.

Toda esta ayuda será distribuida equitativamente sin discriminaciones en razón de razas, credos o ideas políticas.

La Administración opera y operará tanto en Africa, en Europa, en el Cercano o Medio Oriente y también China. Blancos, amarillos, árabes. hindúes, negros, católicos, mahometanos, budistas, etc. etc, todos serán ayudados.

El estricto control de la distribución y los precios, por medio de órganos adecuados, a fin de combatir la inflación y restaurar la actividad económica normal, será ejercido por el Gobierno o autoridad nacional reconocida, cooperando la Administración cuando así se le pida.

La tarea de rehabilitación no debe ser considerada como el comienzo de la reconstrucción. Ningún trabajo nuevo de construcción o reconstrucción es considerado por la UNRRA. La desocupación no será tampoco tomada en cuenta.

La ayuda necesaria, la coordinación de los servicios etc. son objeto de intensos estudios por parte de especialistas desde hace varios meses, de tal manera de poder operar con más efectividad cuando el momento se presente. A nadie se oculta que la tarea es inmensa y de una repercusión mundial, por lo cual hay ya numerosas entidades internacionales ocupadas en colaborar en esa tarea.

En el informe preparado por las comisiones de la UNRRA se reconoce que ciertos grupos requerirán un tratamiento especial de bienestar - los niños, particularmente los huérfanos de guerra, las personas incapacitadas por las hostilidades, los sin hogar y sin nacionalidad, y, finalmente, las familias en que la guerra ha creado problemas de bienestar. También se reconoce, entre otras cosas que cuando los recursos resultan insuficientes para satisfacer todas las necesidades, puede ser necesario establecer prioridades.

En este caso, el principio es de que debe dedicarse una temprana atención "a las necesidades específicas de los niños y los jóvenes" mujeres embarazadas o que amamantan niños y así sucesivamente.

El hambre es un terrible problema que ha afligido a Europa durante la guerra. Sobre un cálculo de consumo diario de 2500 calorías por persona, se ha llegado en Bélgica a consumir sólo de 1200 a 1300 calorías; en Yugoslavia, de 800 a 1000; en las ciudades de Polonia, 800 calorías y para los judíos, la mitad; en Grecia el hambre es espantosa. Nuestro país colaboró con 20000 toneladas de trigo que en este año fueron aumentadas a 50000, pero aún así el problema es pavoroso y cuando las fuerzas alemanas se retiren del territorio griego, se podrá contemplar en toda su extensión.

Al comienzo de este capítulo se mencionaba la cantidad de millones que murieron como consecuencia de la guerra anterior. Las cifras conocidas hasta ahora no son por cierto alentadoras.

La desnutrición se ha desarrollado tanto que la tuberculosis reina en todas partes con un progreso alarmante. En Francia el número de muertos producido por esa enfermedad ha aumentado en un 50%. En Polonia central, solamente, se han registrado 90000 casos de tifus. En Grecia, la malaria va en continuo progreso. Se estima que el proceso de recuperación será lento y que la demanda de materias alimenticias, vestidos, medicinas y elementos primarios para la reconstrucción será inmensa. La UNRRA piensa desarrollar su programa en dos años contando con un fondo en efectivo de 2500 millones de dólares.

Para formar ese fondo cada nación cuyo territorio no ha sido ocupado contribuye con el 1% de su renta nacional por el año concluido al 30 de Junio de 1943. De ese total, si es posible, el 10% es entregado en dinero y el resto (90%) en un crédito en moneda nacional para la compra de abastecimientos y servicios en la nación que contribuye. Se calcula que Estados Unidos debió contribuir con el 50% del aporte total. Los países ocupados por el enemigo harán la contribución que crean posible. Los gastos de administración ascienden a 10 millones de dólares anuales.

Entre los diversos estudios realizados por los Comités técnicos para la ayuda inmediata, el más importante es el de los alimentos que se prestarán a Alemania, Albania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Noruega, Polonia, Rumania y Yugoslavia, en cuanto terminen las hostilidades en sus respectivos territorios.

Para los efectos del estudio del comercio exterior en la post-guerra estos datos son esenciales, pues las grandes contribuciones de las naciones no ocupadas, tendrán su indudable influencia en la futura regulación de precios, etc. etc.

### 3º) Estabilidad política, social y económica.

Hay quien supone quizás con justa razón, que las preocu-

paciones de los políticos y la política, en cuanto se refiere a la solución de una paz estable, distraiga su atención de otros problemas no menos urgentes e importantes. Los mismos técnicos de la Sociedad de las Naciones aseguran que "ninguna economía se desarrollará en forma regular no existiendo estabilidad política".

"La estabilidad política -agregan- a su vez, no podrá jamás obtenerse sin la estabilidad económica. Si vuelve a ocurrir un desastre mayor que la gran crisis de 1930, no teniendo en cuenta la eficacia que puedan tener las medidas para prevenir la guerra entre los Estados, la revolución social será inevitable e irresistible. La estabilidad política y la económica son en realidad interdependientes y constituyen los dos requisitos previos para el progreso después de la guerra".(1).

La política industrial debe concordar con la agrícola, sin olvidar la política financiera. El sistema comercial del mundo, con su delicado mecanismo para la formación de las demandas a lo largo de rutas diversas, fué agotado cuando se reprimió la afluencia de las exportaciones de capital en 1928 y se derrumbó totalmente cuando el capital comenzó a moverse en busca, no de beneficio, sino de seguridad. El desastre del sistema del comercio multilateral condujo a la inevitable bancarrota del sistema monetario, y, cuando se restringieron las funciones internacionales de la moneda, la inversión internacional de capital se hizo casi imposible. Los sistemas monetarios no pueden subsistir cuando están fundados sobre principios que difieren de los del sistema comercial en vigor, y la inversión extranjera sólo tendrá lugar cuando haya una seguridad adecuada, tanto para la estabilidad de los cambios como para la de los precios.

Para todo ello será necesario en el período de post-guerra que se cree un organismo u organismos que coordinen las distintas políticas.

Como consecuencia de la reunión del Consejo de Administración celebrada en Londres en Diciembre de 1943, de la cual re-

! !-----

(1) "Report to the Council" - op.cit.pág. 10.-

sultó que la O. I. T. debe prepararse para jugar un rol importante en este período de transición y en la obra de reconstrucción de post-guerra, se resolvió convocar a una conferencia internacional. En aquella oportunidad el Ministro de Trabajo de Gran Bretaña, analizando el punto 5 de la Carta del Atlántico decía que la vía que conducía a la paz es el progreso en el campo económico, la elevación del nivel de vida para todos y el establecimiento de la seguridad social sobre una base universal.

En otro orden de cosas y sin olvidar la interdependencia de toda clase de asuntos, la última reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo convocada por la O.I.T. en Abril de 1944 realizada en Filadelfia, Estados Unidos, se ocupó de varios puntos importantes para la post-guerra.(1).

Ella tiende a independizarse, y en esa reunión establece los principios de ac ción futura, con miras a colaborar en la solución de problemas prácticos que se presentarán en un futuro próximo. Trató de la organización del empleo en el período de transición de la guerra a la paz. La desmovilización de las fuerzas, la adaptación de la producción de guerra a la producción de tiempos normales, la ayuda a la desocupación de los primeros tiempos, etc. son asuntos que preocupan a la O.I.T.(2).

Por último, la seguridad social con el problema de la reconstrucción de post-guerra, el derecho de seguro social a los miembros de las fuerzas armadas, la restauración de la situación financiera de las instituciones aseguradoras, etc. concuerdan con la corriente de ideas manifestadas en los trabajos de Sir William Beveridge, el proyecto de seguridad social Wagner - Murray - Diggell presentado al Congreso de los Estados Unidos en Junio de 1943 y las proposiciones de la Junta de Planificación de los Recursos nacionales de los Estados Unidos y otros muchos aparecidos en los dos últimos años.

!!-----  
(1) "Revue International du Travail" Montreal, Mars 1944 - Pág. 315/337.-

(2) Organization International du Travail.-

La asistencia mutua entre las administraciones de seguridad social y las medidas de emergencia con respecto a los derechos de pensión de las personas desplazadas de sus hogares, incluyendo el restablecimiento de los derechos de seguro social adquiridos antes de la guerra y que han prescrito a raíz de ella, son los problemas resultantes de la guerra. Millones de trabajadores fueron reclutados por Alemania y, en su gran mayoría han contribuido al sistema de seguro de pensión alemán, pero serán muy pocos los que tendrán derecho a la pensión antes de que termine su empleo y que regresen a sus respectivos países. La Organización se preocupa por asegurar la transferencia de las sumas pagadas por esos trabajadores en el extranjero a las instituciones de seguro de sus propios países.

Aún cuando todas estas cuestiones no parecen específicamente relacionadas con el comercio internacional, no debemos olvidar que el factor humano es primordial en la producción y el comercio y del grado de seguridad social que los gobernantes le consigan después de la guerra, dependerá en gran parte la organización política futura de muchas naciones.

La Sociedad de las Naciones al hacer público el año pasado su informe sobre la transición de la economía de guerra a la paz (1) hace estas consideraciones:

- 1.- La guerra está creando cambios y transtornos económicos que intensificarán, considerablemente, los factores que pueden conducir a la inestabilidad en el mundo de post-guerra, siendo entonces necesario idear anticipadamente las políticas adecuadas, si han de mitigarse los riesgos de la depresión y el desempleo. En particular, es necesario que se hagan todos los esfuerzos posibles para elaborar de antemano los métodos mediante los cuales se pueda realizar una transición tan suave como sea posible, de la econo-

!!-----  
(1) Parte I del informe publicado en 1943 y que es utilizado para redactar las líneas que siguen.-

mía de guerra a la de paz.

- 2.- Una gran depresión en la post-guerra -y los factores que la producen son <sup>ya</sup> muy aparentes- apenas podría dejar de conducir al renacimiento de políticas de intenso nacionalismo económico a través del mundo entero, volviendo así incalculablemente más difícil todo el problema que nos ocupa.

Uno de los fenómenos producidos por la guerra y sus consecuencias fueron analizados por el Ministro de Alimentación de Gran Bretaña, recientemente (1): "El mundo esta consumiendo más alimentos. Antes de la guerra, tanto en Gran Bretaña, como en los Estados Unidos, grandes cantidades de personas nunca tenían lo suficiente para comer. No podían comprar todo lo necesario porque no ganaban lo bastante".

"Ahora hay escasez mundial de mano de obra. En Gran Bretaña trabajan gentes que nunca trabajaron antes. Gran número de personas obtienen ahora, por primera vez en su vida, los medios necesarios para comprar todos los alimentos que necesitan. En los Estados Unidos el cambio ha sido más notable. Mientras antes se restringían las cosechas debido a su exceso, ahora gozan de tal prosperidad interna que, como Gran Bretaña, pueden comprar todo el alimento requerido. La posición es semejante en Canadá y Australia. Junto con este aumento de la capacidad de consumo del público, se registra, naturalmente, una nueva prosperidad en las regiones agrícolas de todo el mundo. A su vez, están ansiosas de comprar artículos con el dinero que reciben por el excedente de víveres. A medida que aumenta la demanda de comestibles, acrece la de ropa, muebles y demás artículos necesarios para el hogar".

La guerra produce ocupación a todo el mundo, la paz no. Conforme al ingreso nacional se incrementa, sube el poder de compra también en el extranjero. La exportación inicial de maquinarias crearía subsecuentemente una demanda constante de herramientas, respuestos y otras máquinas; el comercio engendra-

!!-----

(1) De "La Nación" de Buenos Aires, 30 de Setiembre de 1943.-

ría comercio; y la expansión del comercio exterior es el verdadero fundamento de la filosofía económica de hoy, como nosotros la interpretamos, no porque el comercio sea una finalidad en sí mismo, sino porque es el servidor o el vehículo indispensable de la prosperidad material, del empleo completo y del bienestar humano.(1).

Es posible presumir que durante el período de post-guerra el exceso de capacidad productiva en ciertos renglones será paralelo a una demanda considerable que no podrá satisfacerse y uno de los primeros problemas que habrá de afrontar será la adaptación de ese exceso para satisfacer dicha necesidad.(2)

Sin embargo, si a la demanda en el período de post-guerra se le deja libertad de acción, resultará inevitablemente un aumento de precios inflacionario porque la demanda de los artículos de producción y de consumo excederá los abastecimientos disponibles. En época de guerra, la demanda efectiva procede principalmente del gobierno, reduciéndose la demanda individual por varios sistemas. Por lo tanto, el cambio de la demanda del gobierno o Estado al pueblo en época de paz debe controlarse, pues de otra manera se producirá la peligrosa situación provocada por una prosperidad artificial y breve, y la consiguiente caída respectiva de precios que caracterizó el período que siguió inmediatamente después de la última guerra.

Los técnicos de la Sociedad de las Naciones, creen que los objetivos de política económica deberían asegurar, entre otras cosas:

1) Que se hace el uso más completo posible de los recursos de producción, humanos y materiales, de la habilidad y espíritu de empresa de los individuos, de los descubrimientos científicos disponibles y de los inventos, en forma de alcanzar y mantener en todos los países una economía estable y un

(1) "La transición de la economía de guerra a la de paz" op. cit. pág. 17.-

(2) Oficina Internacional del Trabajo - Análisis del informe anterior Montreal, 1943.- Pág. 12.-

ascenso en los niveles de vida.

2) Que, hasta donde sea posible, a ningún hombre o mujer capaz o deseoso de trabajar se le impida obtener empleo, por períodos de tiempo más largos que el que se requiere para permutar de ocupación y, dado el caso, adquirir una nueva habilidad.

La desmovilización y el empleo no serán especialmente tratados en este trabajo. Millones de hombres y mujeres están hoy empeñados en los servicios de guerra y abastecimientos. Todo el sistema de la vida económica se ha organizado para la guerra. No es posible dismantelar con facilidad y rapidez las plantas<sup>de</sup> armamentos, erigir fábricas para usos civiles, transformar la producción y la distribución de bienes y servicios, relajar el control de precios y de producción, aflojar el racionamiento de prioridades y equilibrar de nuevo los presupuestos.(1).

No obstante, es necesario formular por adelantado un plan definido, creando condiciones que permitan retornar con un poco de orden a la producción de paz. Esas condiciones deben crearse en colaboración internacional. Los estadistas del mundo tendrán ante sí, al terminar las hostilidades una tarea sin precedentes, pues habrá que construir un sistema económico mundial en sustitución del que se derrumbó después de la crisis 1929-1930; tendrán que dirigir la transición de guerra a la economía de paz y adoptar medidas para asegurar que toda maquinaria de producción se transforme para la manufactura de artículos y para satisfacer las necesidades civiles con la menor fricción posible, además de asegurar que en la ejecución de aquellas ambas tareas todas las fuerzas capaces de provocar una nueva depresión, pueden ser frenadas o contrarrestadas.

Evidentemente, no se conoce aún el sistema económico social que regirá ni la forma en que establecerá la paz, pese

(1) CONDLIFFE. "Agendas para la Post-guerra". Méjico, 1944.  
pág. 25.-

a que en las reuniones de El Cairo y Teherán, los dirigentes de las Naciones Unidas han conversado al respecto, pero muy poca información ha trascendido.

La experiencia del período de anteguerra, transcripta en capítulos anteriores puede y debe ser útil. La causa del derrum**ba**miento no fué un problema externo, sino que consistió -como dice Condliffe (1)- "en que no se quiso poner al servicio de la paz y la cooperación constructiva la voluntad común decidida y la presteza patriótica en aceptar sacrificios parciales que cualquier nación es capaz de enrolar para la guerra. Se adoptaron medidas erróneas de política nacional, particularmente en el caso de las grandes naciones, no debido a la falta de conocimientos técnicos o de consejos prácticos, sino porque se comprendían las cuestiones de manera imperfecta y porque los riesgos y costos inmediatos cobraban dimensiones gigantescas en las mentes de quienes estaban destinados a tomar esas decisiones".

Condliffe, cree que la más grande responsabilidad en el fracaso de anteguerra debe recaer sobre las grandes naciones comerciales, que se mostraron reacias en adoptar sus economías a las necesidades internacionales.

La guerra ha desarrollado el sentido mecánico y una capacidad de producción enorme, pero no hay duda de que en la postguerra habrá una creciente demanda nacida de la reducción que se ha impuesto al consumo con las restricciones sobre los gastos; o como consecuencia del agotamiento de las existencias de materias primas y de bienes en manos de los consumidores; o causa del deterioro de las fábricas, de la falta de restauración de casas, de su escasez, etc.

Estas deficiencias, que son el resultado natural de haberse desviado los recursos de las necesidades civiles a las de guerra, se habrán incrementado enormemente en su conjunto en determinadas áreas -Europa continental por ejemplo- y con respecto

! !-----

(1) CONDLIFFE. "Agenda para la Post-guerra". Pág. 30.-

a ciertos bienes, en todas las regiones -a causa de la destrucción de la guerra.

La demanda de la post-guerra -y, en consecuencia, la organización económica que se requiere para satisfacerla-, diferirá de la demanda de guerra no sólo con respecto a los objetos físicos que hace que se produzcan, sino que se ejercerá principalmente por toda la masa de la población en vez de ser por el Estado. En tiempo de guerra, el Estado, a la vez, compra de por sí una gran parte de la producción nacional total; y con relación al resto determinan un grado muy notable lo que se ha de producir o lo que tenga que prohibirse. El Estado sustituye así su propia escala de preferencia por la curva acumulativa de los diversos grupos de ingresos entre la población. La economía de guerra es relativamente sencilla, pues bajo las condiciones modernas el apetito de la maquinaria de producción de guerra es insaciable.(1).

Se sabe que hay numerosos países invadidos cuyos gobernantes han desaparecido o han tenido que refugiarse en territorio aliado. Ante una posible derrota del Eje, uno de los problemas que habrá que afrontar será el de la constitución de autoridades gubernativas inmediatamente después del cese de las hostilidades.

Aunque este es un problema político no deja de preocuparnos, así como también la situación en que quedará Alemania y sus aliados. Los estadistas de las Naciones Aliadas seguramente ya habrán pensado algo al respecto pero no cabe duda que la estabilidad económica general depende la correcta solución de todos estos problemas.

Ellos se relacionan con los que, en el campo de la política comercial habrá de enfrentar el mundo de post-guerra. No es posible trazar líneas de acuerdos internacionales en lo concerniente a aranceles, contingentes, control de cambios, acceso a las materias primas, colocación de los excedentes agrícolas, política monetaria, estabilización, cambio,

(1) "La Transición....." -op. cit. pág. 40.-

navegación, controles de precios y producción, seguridad social, obras públicas y planes de reconstrucción, a menos que haya una decisión previa sobre las unidades de gobierno entre las que pueden negociarse dichos convenios.

Fuera de esto, habrá que pensar también, si se continuará colaborando internacionalmente en la misma forma que se ha hecho durante la guerra, pues una cooperación muy grande será necesaria para arreglar el mundo destruido y desorganizado que heredaremos en la post-guerra. Sería locura pensar que inmediatamente después de firma da la paz, no en todo el mundo, sino en Europa solamente, volvieran a restablecerse la producción y el intercambio como en la época de preguerra. Demos una rápida ojeada a las cuestiones que se presentarán con toda seguridad en el período de transición.

#### 4º) Demanda, Precios, Inflación, Créditos.

Como se decía anteriormente, la demanda que actualmente la ejerce total o casi totalmente el Estado pasará paulatinamente a ejercerla los individuos. El racionamiento y otras restricciones impuestas a la demanda individual tendran que ir desapareciendo gradualmente. Evidentemente el proceso será diferente en los países que han estado ocupados, que en aquellos cuyo territorio no ha sido invadido por las fuerzas enemigas. Entre estos últimos caben dos clasificaciones: 1º) Los que han estado en guerra y, en menor escala, los que han roto relaciones diplomáticas en los primeros años de guerra y, 2º) Los neutrales o los que rompieron relaciones diplomáticas recientemente.

En vista de la terminación probable de la guerra en Europa para este año o principios del siguiente, Estados Unidos y Gran Bretaña comienzan ya a rescindir una serie de contratos que importan miles de millones de pesos con las distintas fábricas de materiales de guerra. Esto se hace paulatinamente, de acuerdo a las necesidades militares, pero ya se tienen noticias de que algunas fábricas menores, que son las primeras en ir operando el

proceso de transformación, ya están fabricando artículos para usos civiles en tiempos de paz.

La demanda interna así como la externa, principalmente en los países en guerra, ha estado controlada por el Estado, y éste tendrá que ir eliminando poco a poco no sólo los controles internos sino también los externos: control de las importaciones (en algunos países fué un monopolio absoluto por parte del Estado), control de navegación (Navicert y salvoconducto), contratos a largos plazos para la compra de materias primas (entre nosotros, los que se firmaron con Estados Unidos y Gran Bretaña), el procedimiento instituido por la Ley de Préstamo y Arriendo, los controles de cambios y medidas monetarias y financieras tomadas hacia o contra los países en guerra; los convenios comerciales firmados como consecuencia de la guerra que desaparecerán con ella etc. etc.

La demanda de los países invadidos por Alemania o por el Japón es por ahora una incógnita. La destrucción de casas habitaciones, de instalaciones industriales, la metralla y el bombardeo causado por la ocupación durante el período de guerra, y por la liberación posterior, la destrucción de campos, el saqueo de riquezas tanto animales, vegetales, minerales, dinero en efectivo, etc. fuera de las enormes sumas pagadas en concepto de gastos de ocupación, el tributo de trabajadores, etc. colocará a todos estos países en condiciones muy especiales. La tarea de reconstrucción será muy ardua y los recursos muy escasos. Por lo tanto, no queremos por ahora arriesgar opinión en cuanto a la demanda, como satisfacerla y como pagarla.

Siempre que se cumplan las previsiones de orden militar habremos de entrar en la post-guerra en dos etapas: la primera cuando se firme el armisticio en Europa, luego que Alemania y sus aliados europeos queden derrotados; la segunda, cuando se firme el armisticio en el Extremo Oriente, en oportunidad que Japón y sus aliados asiáticos sean derrotados y en la suposición de que entre la firma de esos dos tratados de paz (o lo que sea) no se produzca otra complicación en el conflicto guerrero.

En consecuencia no habrá ni puede haber una completa desmovilización por parte de las Naciones Unidas. La producción de material bélico tendrá que continuar por un período indeterminado que a nosotros no nos toca calcular y una buena parte de la población civil continuará ocupándose de la guerra (soldados, marineros, cuerpos auxiliares, obreros de las fábricas de municiones y pertrechos de guerra, etc.). Si en el proceso en el cual se opera la transición de la economía de guerra a la de paz en el continente europeo y americano-y que se calcula durará bastante tiempo- se debe producir para usos civiles y se tiene la idea de restablecer el comercio internacional como es lógico, habrá demanda de obreros, materias primas, de implementos industriales, de material de construcción, de vestidos, medicamentos, de todos los artículos que los años de privación han hecho tan caros a los pobladores del viejo mundo, etc. etc. Una lista completa sería imposible de hacer.

La presión total de la post-guerra sobre los recursos productivos puede ser clasificada en: (1).

- a) Demanda de bienes de consumo no durables o semidurables como alimento, vestidos y mobiliarios, la cual probablemente resultará la más apremiante.
- b) Demanda de las fábricas de todo el mundo para obtener materias primas indispensables para satisfacer tanto éstas como otras necesidades civiles. En muchos casos las fábricas requerirán abastecimientos para reconstruir sus existencias circulantes, la adición a las cantidades consumidas en el proceso de la manufactura.
- c) Demanda privada o por el Estado según sea el caso, para la reparación y reconstrucción de los servicios esenciales tales como puertos, almacenes, embarcaciones y ferrocarriles, cuya destrucción en gran parte es ya mucho mayor que en la última guerra.
- d) Demanda de las empresas industriales urgidas de nuevas maquinarias y de instalaciones para reemplazar o reparar lo que se destruyó o desgastó durante la guerra, así como, posiblemente, para atender necesidades nuevas o combinadas.
- e) Demanda para la construcción o reparación de otras clases de bienes de capital, especialmente viviendas, escuelas y otros edificios, tanto para reemplazar los que se destruyeron como para compensar la falta de construcción durante los años de guerra.
- f) Demanda que se puede pensar crezca lentamente en los países más agobiados por la guerra, conforme aumentan los ingresos pero con mucha mayor rapidez en los países que no hayan sufrido los daños directos de la conflagración, para bienes durables de consumo, cuyas existencias en poder del público se habrán reducido progresivamente durante la guerra.

!!-----

(1) "La transición....." op.cit. pág. 51 en adelante.-

El desgaste de la maquinaria será inmenso y no será en muchos casos cuestión de respuestos sino de renovarla totalmente.

El mundo con el que nos tenemos que enfrentar estará mucho más pobre y mal organizado para satisfacer sus necesidades prontamente; pero su consecuencia final, técnico--productiva, se habrá sin duda incrementado. Por lo cual será necesario tener en cuenta la experiencia de la post-guerra anterior a fin de no incurrir en los mismos males.

Uno de ellos, por ejemplo, es el efecto que se produce en los precios. La gran demanda de bienes de materias primas enunciada en forma general en párrafos anteriores, pueden dar lugar a un auge en los precios. Una vez que se haya comenzado la rápida elevación de estos, se puede reforzar por los deseos de los comerciantes, industriales o especuladores para cubrirse tan rápidamente como sea posible, en anticipación de un alza adicional. Esto es lo que sucedió al finalizar la guerra pasada, contribuyendo a la prosperidad de la última mitad de 1919 y de 1920 y el subsecuente colapso.

El control del crédito tendrá mucha importancia en este caso. Fuera del factor monetario, que estudiaremos a continuación, el poder de compra de la población civil será quien mantendrá el auge de precios en los mercados mundiales.

El apresuramiento para la cancelación de las ordenes en las primeras semanas de la post-guerra puede resultar más costoso a la humanidad que dejarlas vigentes. Cuando se firmó el armisticio en 1918 solamente el Departamento de Guerra de los Estados Unidos tenía 24 mil contratos pendientes que comprendían una producción de más de 7500 millones de dólares. Se "suspendieron" todos esos contratos inmediatamente. Luego se permitió cierto volumen limitado de producción en la mayoría de los casos, y se volvieron a revalidar algunos contratos; pero el conjunto y en valor monetario, se canceló el equivalente de los contratos, pagándose la correspondiente indemnización.(1) No obstante ser un armisti-

!!-----

(1) Revista mensual de The National City Bank of New York -  
Marzo de 1943 - pág. 7-8.-

cio total, la liquidación final de los contratos tomó más de dos años y no se pagaron hasta la primavera de 1921.

Habría que pagar algo, inmediatamente que se resuelva cancelar una orden. Cualquier demora que <sup>en</sup>hubiere liquidar los contratos y pagarles a los que están produciendo para la guerra, significaría que ellos tendrían que demorarse en cambiar sus medios de producción para producir los artículos que se consumen en tiempos de paz, y una demora de esta índole sería la causa de que hubiera muchas personas sin trabajo. En Estados Unidos se calcula que hay actualmente 20.000.000 de personas ocupadas en las industrias de guerra. A ellas habrá que agregar las que vengán desmovilizadas de los frentes de batalla. Los peligros de la desocupación y desorganización cuando se termine la guerra son enormes. Si se pudieran evitar esos riesgos por la previsión y la preparación de antemano sería mejor. Todos los grandes planes para elevar la producción después de la guerra, así como el volumen de los empleos y de los ingresos a niveles nunca vistos antes, tendrán muy poco valor si las empresas, que serán las que efectuarán la mayoría de las operaciones comerciales de un país, se quedan con su capital invertido en productos para la guerra por mucho tiempo después que termine la misma.

Esa congelación de su capital empleado totalmente para la guerra impedirá la reconversión de producción de paz y las consecuencias no son halagüeñas.

Por otra parte, tal vez los Gobiernos tengan que suspender ciertas obras públicas hasta que haya terminado la primera oleada de demanda civil o individual.

Es inevitable, en cualquier caso, un breve período de confusión y de desempleo mientras la demanda se expresa de por sí; las empresas estarán transformando o echando a andar nuevamente su maquinaria y los individuos irán cambiando una ocupación por otra.

En este período de transición muchos gobiernos tendrán quizá que ejercer cierto control sobre la demanda, además de ha-

cerlo sobre los precios, pues de lo contrario la inflación tendrá serias consecuencias sobre la vida económica de la nación.

El criterio de los técnicos de la Sociedad de las Naciones es de que quizá por un cierto tiempo sea conveniente conservar el sistema de racionamiento y prioridad utilizado durante la guerra, no contanta rigidez, incrementando las raciones gradualmente y con tanta rapidez como sea posible, según el proceso productivo permita que crezcan las existencias. Si los gobiernos comprasen las materias primas, fijando los precios en todas sus diversas etapas hasta llegar a los minoristas, sería comparativamente pequeña la dificultad de arreglar la gradual y uniforme expansión de la demanda y suprimir el control de los precios.

Cuando la demanda inmediata se haya satisfecho, será entonces tiempo que los gobiernos piensen en realizar obras públicas para ejercer una acción estabilizadora en el mercado.

La transición a la economía de paz será inevitablemente irregular si la demanda de público salta en movimientos súbitos de una clase de artículos a otra. Si es controlada, ella irá de los bienes no durables a los semidurables y a los durables, en forma paulatina.

En las diversas conferencias Internacionales que se están celebrando y en las que se celebrarán antes de que la guerra quede terminada, es posible que se llegue a acuerdos internacionales para una distribución y mejor contralor de materias primas esenciales, arreglándose el consumo a las posibilidades de abastecimiento. La publicación de estadísticas, suspendida en parte durante la guerra, será de gran ayuda si coincidimos con la opinión de los técnicos.

En la guerra anterior no se resolvió el problema de la reconstrucción cuando se firmó el armisticio. Fue aplazado durante cuatro años, y durante ese tiempo se desintegro toda la organización económica y social de muchos países. Cuando se le hizo frente al fin, había cesado de ser un problema general de transición y de reconstrucción, volviéndose otro de extirpación gradual de la gangrena en las áreas más afectadas.(1).

(1) "La ~~transición~~.....etc." op.cit. pág. 81.-

Es más acertado proporcionar alimento, algodón, lana o cualquier otra materia prima que pueda traducirse en bienes exportables, que alimentos por dos años sucesivos. Lo que se necesita es determinar las cantidades mínimas de bienes de toda clase esenciales para conseguir que el mecanismo económico de los países funcionen nuevamente y comparar ese mínimo con: a) los recursos inmediatamente mobilizables sin conducir a un subsecuente derrumbe; b) la medida en que esos países puedan ejercer su capacidad de préstamo sin conducir al mismo subsecuente derrumbe. La diferencia entre las necesidades y estos dos recursos, es la cantidad a cuya cuenta se puede reclamar ayuda. El fracaso para satisfacer esta necesidad puede dar origen a situaciones de hambre, desorden social e inflación. (1).

Como evidentemente habrá una gran demanda de materias primas, etc. al finalizar la guerra, será misión de los gobiernos evitar que esa demanda sea desordenada, tratándo al mismo tiempo de conciliar las necesidades con los medios de transporte y procurar el mantenimiento de un nivel de precios normal para no caer en las mismas consecuencias de la post-guerra anterior.

Habrà por lo tanto, que proveer las cantidades de materias primas requeridas para reconstruir existencias industriales, evitando la tendencia general hacia la adquisición de más materiales que los estrictamente indispensables para comenzar el proceso de producción.

Pero todo este problema de la demanda y los precios y el crédito están ligados estrechamente a la moneda.

#### 5º) Moneda - Estabilización monetaria - Planes monetarios.

Todas las necesidades de alimentos, materias primas, vestido, habitación, medicinas, etc.etc, la reconstrucción del período de transición deberá ser llevada a cabo con el gasto de grandes sumas de dinero. Así como se han gastado en esta guerra de más de cinco años miles y miles de millones de dólares o libras esterlinas para fabricar material de guerra y municiones, habrá que emplear muchos millones en la post-guerra para reconstruir lo destruido. Las poblaciones de los países en guerra han

''-----

(1) "La Transición.....etc". op.cit. pág. 88.-

tenido que aportar todos sus recursos en efectivo para poder afrontar los enormes gastos y las reservas de los países en oro o divisas se encuentran casi agotadas.

Los enormes déficits presupuestales han obligado a los gobiernos a aumentar los empréstitos nacionales e internacionales, los impuestos, etc. Toda la carga de la deuda adquirida en la guerra caerá sobre esta u otras generaciones, pero el problema inmediato, que siempre es el más importante, será una gran falta de dinero (oro y divisas), que quizá pueda compensarse con el crédito tanto nacional como internacional.

Se recuerda que en los dos primeros años de paz 1919-20 después de la última guerra, los países de Europa continental compraron alimentos, materias primas y artículos manufacturados por valor de 17.400.000.000 de dólares aproximadamente y sus importaciones en el mismo período alcanzaron a poco más o menos de 5.000.0000.000 de dólares aproximadamente. La diferencia hubo de ser cubierta en su mayor parte con préstamos.

Conocemos el desastre monetario producido después de la guerra anterior y sus consecuencias sobre el comercio internacional. No se pensó o no se pudo en el primer momento, lograr una estabilización de las monedas y la inflación de los precios y del crédito llegó a niveles altísimos.

Por otra parte, como dicen los técnicos de la Sociedad de las Naciones, la determinación del tipo de cambio apropiado al momento de efectuarse la estabilización en un mundo de amplias fluctuaciones de precios y de cambio de rutas comerciales, resultó y debe siempre resultar, en períodos de recuperación de postguerra, extremadamente difícil. Los cambios estructurales ocasionados o requeridos por la guerra no se hacen sentir inmediatamente, y el período de inter-guerra proporcionó muchos ejemplos de disparidades entre los niveles de precios y los tipos en que los cambios fueron estabilizados, disparidades que tendían a reducir el comercio en una u otra zona y a ocasionar restricciones a la importación. El peligro de que un desequilibrio semejante surja

nuevamente después de esta guerra se acentuará, debido a que grandes divergencias se han desarrollado entre los niveles de renta y los precios en distintos países que han sido aislados unos de otros durante los años de guerra.

Cuando, en la mayor parte de los países, los precios se adaptaron a los cambios o los cambios se adaptaron al nivel de precios, la necesidad para ajustar ulteriores disminuyó naturalmente, aunque, en ciertos países, nunca se realizó el perfecto ajuste.

Ningún sistema monetario podría resistir a la presión de los movimientos de capitales a corto plazo de la índole de los que caracterizaron los primeros años de la última década, y hasta que no se restablezca plenamente la confianza en la estabilidad política y se hayan probado plenamente y con éxito los métodos para mantener el régimen de trabajo, no se puede ignorar el peligro de tales movimientos repetidos. Por lo tanto, durante un tiempo parecería probable que muchos gobiernos se vean obligados a mantener algún control sobre todos los movimientos de capitales, pese a que dicho control obstaculice el comercio. Si las condiciones permiten que se levante ese control, bien podrían requerirse otras medidas tales como convenios mutuos para informar sobre las importaciones y exportaciones de capitales, para impedir la evasión fiscal etc. Pero a nuestro parecer la solución verdadera <sup>problema de</sup> del "hot money" radica en la estabilidad política y económica.(1)

En el período que estamos analizando la falta de medios de pago puede resultar tan perturbadora como el exceso. Si, por ejemplo, los países que necesitan materias primas en el extranjero no pueden obtener créditos internacionales para comprarlas y son obligados a sacrificar sus haberes en el exterior o impelidos a vender su moneda a través de operaciones en el mercado de cambios, probablemente se siga un caos monetario así como depreciaciones violentas en la moneda.

Eso sucedió en la otra guerra y se produjo el "dumping" de cambios de que hablamos al comienzo de este trabajo, con la con-

! !-----

(1) "Report to the Council...." op. cit.

siguiente elevación de barreras aduaneras a las mercaderías provenientes de países de moneda despreciada.

Al mismo tiempo, cualquier esfuerzo para satisfacer las necesidades de los países empobrecidos por medio de préstamos con intereses fijados a muy altas tasas, que se traduzcan en un servicio que probablemente exceda a su capacidad de pago en tiempos malos, puede muy bien disminuir las dificultades inmediatas de la post-guerra, causando dificultades muy grandes después.(1).

Las grandes sumas presumiblemente requeridas para satisfacer desniveles en la balanza de los pagos, serán agregadas a las necesarias para comprar mercaderías y equipos industriales necesarios en el período de transición y de reconstrucción. Se presentan tres dificultades: 1) el mercado de Londres que con anterioridad había realizado la mayor parte de los negocios europeos estará escaso de fondos exportables, (2) la demanda total es probable que exceda la cantidad de crédito que se conceda normalmente, la cantidad disponible y la que se podría colocar con seguridad a corto plazo y (3) casi todos los países posiblemente vigorizarán el control de cambios.

La abolición del control de cambios en la post-guerra será difícil. Los países que han quedado empobrecidos por la guerra desearán mantener día a día el control sobre sus importaciones, con el objeto de evitar el gasto de los recursos nacionales en bienes de lujo o no necesarios de inmediato. Otros países se interesarán en restablecer sus antiguas relaciones de comercio y muchos se preocuparán por detener la inflación y restablecer su economía estabilizando su moneda.

Todos esos problemas que giran alrededor de la moneda, han estado preocupando a los técnicos de muchos países y, con el fin de ayuda, compensación y estabilización monetaria se han encontrado varias soluciones, entre las que deben destacarse en fecha reciente (1943) los planes preparados por Lord Keynes, Morgenthau, Mr. White, los técnicos canadienses y Monsieurs Istel y Alphand.

"-----"

(1) "La Transición....." op.cit. pág. 56-57-101.-

Además, otro aspecto monetario que los gobiernos deben tener en cuenta en la post-guerra es evitar los gastos demasiados pródigos de los soldados que regresan de la guerra y los que han ahorrado durante la misma, los cuales tendrán ansiedad de comprar gran cantidad de artículos de que han carecido en ese período, aconsejando la prudencia en los gastos y la creación de reservas para la posible desocupación o crisis económica.

La rebaja de los impuestos será de gran utilidad en un plan de conjunto, pero como se supone que los gobiernos tendrán grandes gastos en el período de desmovilización de los ejércitos, en la rescisión de contratos y en la reconstrucción, no se sabe con seguridad el porcentaje de reducción posible.

Los planes preparados por los técnicos británicos y norteamericanos el año pasado, tiende a constituir un amplio organismo mediante el cual los miembros o países asociados se prestan recíproca colaboración para fijar y controlar los cambios internacionales cuya estabilidad, por otra parte, facilitaría un apoyo ponderable y eficaz en el funcionamiento interno de sus respectivas monedas.(1).

Los siguientes objetivos son comunes a ambos planes:

1) La creación de un sistema mediante el cual se puedan restablecer el comercio multilateral y la compensación, volviéndose innecesarios los saldos bloqueados y las compensaciones bilaterales:

2) La determinación de los valores de cambios relativos de las monedas, de tal modo que se eviten la acción unilateral y la devaluación, manteniéndose la necesaria estabilidad de los cambios; y,

3) El ajuste de los equilibrios de las balanzas de pagos y la provisión de las reservas necesarias para que los países puedan hacer los ajustes iniciales necesarios en el período de transición.

''-----

(1) Revista de Ciencias Económicas - Octubre de 1943 - Pág.924.-

Están todos de acuerdo en que la sesión internacional conjunta debe realizarse antes de que termine la guerra. Será desaconsejable -dice Mr. White, y hasta peligroso, permitir que el fin de la guerra nos sorprenda sin preparación para la difícil tarea de colaboración monetaria internacional.(1).

Los dos proyectos principales crean una unidad monetaria: el "Bancor" y el "Unitas", con un valor en oro o puramente simbólico y al cual se referían todas las demás monedas.

Ambos planes consideran conveniente la reducción de las barreras monetarias al intercambio comercial y así lo declara expresamente el norteamericano, mientras que el inglés manifiesta que si un país se asegura de que podrá hacer frente a sus obligaciones internacionales se harán innecesarios los "sistemas de restricción y discriminación" que los países han adoptado hasta el presente, no por sus ventajas, sino como medidas de protección propia contra fuerzas exteriores perturbadoras".

No creo necesaria la transcripción o comentario total de dichos planes, por cuanto fueron modificados posteriormente y la decisión tomada en la Conferencia monetaria reciente cambió muchos detalles de los mismos.

No obstante, dos palabras se imponen: la propuesta inglesa es favorable a la creación de un organismo que sería de hecho similar a una cámara de compensación en la que se admitieran facilidades de sobregiro hasta una determinada cantidad. El tecnicismo de su funcionamiento debe analizarse desde este punto de vista. En cambio, en el proyecto norteamericano se prevé un organismo capaz de comprar y vender divisas, de realizar operaciones en el mercado abierto, etc. que le conceda características muy similares a las de un banco central internacional.

Una diferencia importante entre ambos proyectos es la de que el británico concede una participación a cada país en el organismo internacional de acuerdo con las cifras de su comercio exterior mientras que el norteamericano la concede de acuerdo con sus tenencias de oro, la renta nacional y las oscilaciones en el comercio exterior. Además en el plan inglés se adoptan decisiones por simple mayoría, mientras que en el norteamericano se exige un voto favorable de las cuatro quintas partes para resolver muchas cuestiones importantes, admitiéndose además que la cuota de un país llegue a una

''-----

(1) Exposición preliminar del plan norteamericano.-

cuarta parte, con lo cual dicha nación dispondría de un derecho de veto.(1).

También debe señalarse que el plan británico se considera compatible con cierta intervención del Estado, en el control de cambios etc. mientras que el norteamericano proyecta expresamente la eliminación de tales regulaciones.

Mr. Jack, de la Oficina Internacional del Trabajo al analizar los planes monetarios decía: "La experiencia del período transcurrido entre ambas guerras mundiales, sugiere cuatro líneas principales de transición de la economía de guerra a la de paz para asegurar un equilibrio de post-guerra (2) ellos son: el control del mecanismo monetario y de cambios; el establecimiento de un plan para la política comercial nacional que regule las condiciones para el intercambio de mercaderías, tarifas, preferencias comerciales, primas, regulación de importaciones, y otras similares; los planes para un apropiado control de la producción, distribución y fijación de precios de los artículos de primera necesidad, a fin de proteger tanto a los productores como a los consumidores de la pérdida y de los riesgos inherentes a las grandes fluctuaciones del mercado que caracterizaron los últimos veinte años; y las medidas para facilitar las inversiones, tanto a plazo medio como a largo plazo, para aquellos países cuyo desarrollo económico requiere la asistencia del capital extranjero.

El plan británico es más liberal para el comercio internacional y, en todos los planes, vuelve el oro a tener importancia como patrón. Las nuevas unidades monetarias -decía Keynes- no deben ser libremente convertibles en oro porque esto requeriría que las reservas de dicho metal fuesen retenidas, con lo que estaríamos nuevamente en la situación anterior, pero no hay razón para que la nueva moneda no pueda ser comprada con oro. En esta forma podemos evitar las muchas y obvias dificultades y desventajas que resultarían de la desmonetización de la vieja moneda, el oro.

''-----

(1) Del estudio hecho por el Dr. J. Prados Arrarte - Montevideo 1943.-

(2) Reproducido de "Revista de Ciencias Económicas" - 1943 - pág. 1176.-

## 6º) Conferencia Monetaria de Bretton Woods.

A fines de Mayo de 1944 fué convocada por el Presidente Roosevelt una Conferencia Monetaria Financiera de las Naciones Unidas a celebrarse el 1º de Junio en Bretton Woods, con el propósito de llegar a un acuerdo sobre la creación de un fondo monetario internacional.

Fueron invitados: Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Comité Francés de Liberación Nacional, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, Islandia, India, Irán, Irak, Liberia, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Unión Sudafricana, Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.

La mayoría, si no todos, participaron de la reciente declaración de principios conjunta de los expertos, que desde hacía un año estaban considerando diversos planes de estabilización monetaria de post-guerra.

Esta declaración no obliga a ningún gobierno a participar en el Fondo Monetario Internacional aunque sí significaba que el Fondo será recomendado a cada uno de los gobiernos como medio práctico para encarar los problemas monetarios de post-guerra, uno de los cuales era la estabilización.

Los propósitos expresados en la declaración aludida fueron:

- 1.- Promover la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que brinde el mecanismo de consulta sobre problemas monetarios internacionales.
- 2.- Facilitar la expansión y desarrollo equilibrado del comercio internacional y contribuir en esa forma al mantenimiento de un alto nivel de ocupación y de los réditos efectivos, lo cual debe ser un objetivo fundamental de política económica.
- 3.- Poner a disposición de los países asociados recursos del fondo con la correspondiente salvaguardia, dando así a los miembros tiempo para corregir los desequilibrios en sus balances de pago sin recurrir a medidas perjudiciales a la prosperidad nacional o internacional.
- 4.- Promover la estabilidad de los cambios, mantener acuerdos cambiarios entre los países asociados y evitar la depreciación competitiva de las monedas.

5.- Ayudar a restablecer entre los países asociados facilidades de pago multilaterales sobre operaciones habituales y ayudar a eliminar las restricciones al cambio extranjero que obstaculizan el desarrollo del comercio mundial.

6.- Acortar los períodos y reducir el grado de desequilibrio en el balance internacional de pago de los países asociados.

La declaración conjunta recomienda que todas las naciones unidas y asociadas suscriban aproximadamente 8000 millones de dólares para el Fondo con el aporte de oro y moneda nacional. Este, controlado por un grupo que representará a las naciones contribuyentes, pondría a disposición de los asociados divisas para fines de determinados con el propósito de mantener la estabilización monetaria internacional, mientras los países corrigieran los desequilibrios en sus balances de pago. (se calcula que el aporte de todo el mundo llegaría a 10000 millones de dólares).

El Fondo aprobaría un pedido de cambio de paridad solamente cuando ello fuera esencial para corregir un desequilibrio fundamental. El voto estaría en relación con las cuotas.

Horgenthau, secretario del Tesoro de E.E.U.U. decía en Abril de este año: "A menos que nos pongamos de acuerdo en expandir el comercio mundial y desarrollar la economía mundial, pocos acuerdos económicos de otro carácter que pudiéramos celebrar serían y podrían ser eficaces".

La creación del Fondo y de un Banco de Reconstrucción y Fomento eran dos medidas ampliamente apoyadas por los Estados Unidos de América que por otra parte, son los principales contribuyentes.

Por ello es que el fundamento monetario es el oro. Contando con el apoyo del mundo entero se logrará la finalidad prevista.

Una de las cuestiones que se presentaba era que un fondo de 8 á 10.000.000.000 de dólares, es demasiado grande para fines legítimos de la estabilización e invitaría a que se usara indebidamente. Que tendería, por su volumen, a restar la voluntad, en los países asociados, de efectuar una administración prudente. Que estimularía a los países que tuvieran dificultad en equilibrar su balanza de pago a seguir tomando prestado en vez de adoptar las

medidas necesarias para poner sus asuntos en orden y sus monedas sobre una base sólida.

Al ser inaugurada la Conferencia antedicha en Bretton Woods, esbozó el Sr. Morgenthau los principales puntos del programa a saber: 1) Formación de una propuesta concreta sobre la creación de un fondo destinado a la estabilización de las divisas monetarias del mundo y estimular el comercio internacional y 2) Formación de un Banco Internacional para la reconstrucción de post-guerra.

Como los proyectos ya estaban estudiados por todos los países, con una cierta coincidencia de opiniones, no hubo mayores dificultades en las discusiones.

En definitiva, se acordó crear un fondo de estabilización de 8800 millones de dólares que podría llegar después de la guerra a 10000 millones, con la finalidad establecida en párrafos anteriores, y un Banco Internacional de reconstrucción y de fomento con un capital de 10000 millones de dólares para ayudar a los países devastados por la guerra. Este Banco haría préstamos a largos plazos para la reconstrucción, sustituyendo a los capitales privados que no quisieran arriesgarse en tal empresa.

El aporte mayor de capital está formado por Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia. La moneda base -de acuerdo con noticias periodísticas- para la fijación de los cambios, será el dólar.

Esta es una solución parcial para el período de transición donde los desequilibrios financieros y monetarios serán mayores, pero no quisiera abrir juicio hasta no conocer la aplicación práctica y lo que dicen las naciones que no se adhirieron al sistema.

En cualquier forma se dieron ya dos pasos firmes en el terreno de asegurar la paz y el comercio internacional.

Para terminar con este capítulo debo mencionar la reunión de Comisiones Nacionales de Fomento interamericano, realizada en Nueva York del 9 al 18 de Mayo del presente año con la finalidad de estudiar algunos problemas comunes a América sobre desarrollo económico e inversiones, comercio internacional y transporte, de

acuerdo con el programa que figura en la Introducción de este trabajo. En el próximo capítulo me ocuparé en detalle de la misma.

Para estudiar los problemas de post-guerra en E.E. U.U. se designó a fines del año 1943 a Bernard M. Baruch conocido financiero. En Febrero de 1944 presentó un primer informe en colaboración con Mister Hancock sobre la terminación de los contratos y otros problemas del período de desmovilización. También se conoció en Estados Unidos el informe del Comité del Senado sobre la política y los planes económicos de la post-guerra.

#### 7º) Conferencia de Dumbarton Oaks.

La Conferencia de los Aliados sobre seguridad internacional, inaugurada en Dumbarton Oaks (Gergetown E.E.U.U.) el 21 de Agosto pasado tuvo como programa: 1º) Formación de un Consejo Ejecutivo con la inclusión de Rusia, Gran Bretaña, China y Estados Unidos; 2º) Asamblea General de las Naciones Unidas; 3º) Organización de un Tribunal Mundial; 4º) Establecimiento de una Corte para lograr la conciliación de los conflictos no susceptibles de soluciones legales; 5º) Adopción de las disposiciones necesarias para el mantenimiento de una fuerza adecuada con el objeto de impedir los actos de agresión y acelerar el empleo de las fuerzas cuando tal decisión haya sido tomada; 6º) Distinción de cierta responsabilidad regional correspondiente a cada Estado en el mantenimiento de la paz mundial; 7º) Solución especial de ciertos problemas como el de la definición de fronteras, susceptibles de provocar un conflicto armado y 8º) Refirmación del principio de que la responsabilidad primaria en el mantenimiento de la paz corresponderá a las grandes potencias que tengan fuerzas disponibles.

Con la caída de París, Marsella, la decisión de Rumania de separarse en su alianza con Alemania y de Bulgaria de mantenerse en paz, estando en continua retirada las tropas alemanas y japonesas, la decisión de la guerra parece cercana y se vé inminente la firma de la paz.

Al entrar en la post-guerra tenemos ya los siguientes acuerdos internacionales, cuya finalidad es asegurarnos el goce de una paz duradera:

- 1) Conferencia Internacional del Trabajo, Filadelfia, Abril/Mayo 1944.
- 2) Conferencia de las Comisiones Nacionales de Fomento Interamericano - Nueva York - Mayo de 1944.-
- 3) Conferencia Monetaria y Financiera Internacional - Bretton Woods - Julio de 1944.-
- 4) Conferencia de Seguridad Internacional - Washington - Agosto de 1944.-
- 5) Conferencia Técnica Económica Panamericana - Washington- ?..... 1944/45.-

----- o -----

## CAPITULO QUINTO

EL COMERCIO FUTURO

## -Conclusiones generales-

I.- Posibilidades para el comercio de post-guerra.

Una vez terminado el período de ayuda en Europa a los países invadidos y a los países vencidos que la UNRRA calcula en 2 años con un costo para la organización internacional establecida en Washington, de 2.500 millones de dólares, comenzará la reconstrucción. La finalidad de la UNRRA, como ya se dijo en el capítulo anterior, no es más que de ayuda y rehabilitación. Donde termina su misión comenzará la de los gobiernos o autoridades correspondientes y, simultáneamente, entrará a operar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y algunas otras instituciones internacionales que se creen al efecto.

En el intervalo, los países de América, que no sufrieron tan intensamente la guerra tendrán ventaja de poder vender gran cantidad de materias primas y alimentos.

No deberán descuidar, por cierto, la organización de sus industrias -o, más bien, podría decirse, adaptación, - de tal suerte de estar preparados para la competencia tanto en el terreno internacional como en el nacional, ya sea en productos semi-elaborados o ya sea, en productos totalmente manufacturados.

En Europa, bajo un sistema de racionamiento total, no será difícil regular el sistema económico para que marche en consonancia con el resto del mundo, después que haya terminado el primer período que para mejor comprensión llamaremos de "ayuda".

La Conferencia Técnica Económica ha realizarse en Washington seguramente formulará directivas generales en cuanto respecta al comercio internacional, dentro de los cuales cada país procurará encuadrar su acción, pero es evidente que hasta tanto no se termine totalmente la guerra y pueda hablarse en realidad de una "post-guerra", una Conferencia Económica Mundial en la que intervengan Estados Unidos de América, Inglaterra, Rusia y otros países europeos, como también China, deberá reajustar las ideas generales, <sup>con-</sup> formando la distribución geográfica contemporánea.

nea con las categorías políticas.

En ese sentido debe destacarse la información proveniente de los Estados Unidos de América donde actualmente se radican las actividades político-militares del mundo, según la cual en el futuro existirán cuatro grandes potencias, que, en su primera distribución por orden de importancia son: (1)

- 1º) Estados Unidos de América
- 2º) Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas
- 3º) Gran Bretaña
- 4º) China

A simple título de pronóstico se calcula que la primera potencia tendrá como especial zona de influencia el continente americano con sus 21 repúblicas, el Dominio del Canadá y la zona del Pacífico. No obstante, Estados Unidos, no prescindirá de su influjo anterior en Europa y Extremo Oriente.

La segunda potencia se interesaría en los Estados Bálticos, Balcánicos y parte del Extremo Oriente.

La tercera, el resto de Europa, África y Australia.

La cuarta, financieramente más pobre, pero con un contingente de población muy grande (su población es superior a la de Estados Unidos, Rusia e Inglaterra juntas), tendría su zona de influencia en el Extremo Oriente.

No obstante, parece que se quiere constituir un organismo de colaboración internacional (algo así como una Sociedad Universal de Naciones), con cierta tendencia a constituir una fuerza colectiva para prevenir nuevos conflictos en el futuro, provengan ellos de cuestiones políticas sociales o económicas.

La política económica de post-guerra exigirá que en vez de compras excluyentes se provea un acceso igual a las materias primas; la liberación de las divisas extranjeras en vez de su congelación; la expansión del comercio multilateral en lugar de su encausamiento bilateral; la promoción de las inversiones extranjeras en lugar de las transferencias de capitales para pagar materias primas, y otras medidas encaminadas más bien a sostener que a restringir el poder de compra. Todos estos objetivos son

---

(1) Esta distribución fué hecha en 1943. Los acontecimientos de 1944 y la creciente importancia de Rusia parecerían colocarla en primer término, apareciendo en la disputa del segundo Estados Unidos e Inglaterra por la conquista del comercio mundial.

opuestos a los actuales y no es probable que se puedan alcanzar por idénticos métodos.(1)

Como muy bien decían los técnicos de la Sociedad de las Naciones el año pasado "ahora nadie desearía volver al sistema económico internacional de 1939, pues no había ninguno, sino la ruina de un sistema".

La solución de los problemas económicos y financieros del mundo depende de la conservación de la paz, tal como se reconoce las declaraciones 6a. 7a. 8a. de la Carta del Atlántico.

La paz depende esencialmente de que el poder efectivo lo ejerza un grupo dominante, o de un sistema organizado de seguridad colectiva, o de la existencia de fuerzas aproximadamente iguales que se neutralizan en algún equilibrio de poder. Cualquier organización en que Estados Unidos fuera un miembro activo tendría gran influencia.(2)

Es necesaria una colaboración económica para establecer una coordinación internacional en las políticas económicas nacionales.

Veamos ahora algunas de las cuestiones que ha creado la guerra. Mientras en todos los países una cantidad considerable de equipo inadecuado para los usos de guerra, se mantiene ociosa, ha habido una enorme extensión de las plantas para la manufactura de municiones e instrumentos bélicos; se han abierto nuevas minas, algunas de las cuales no se podrán explotar convenientemente en época de paz; otras competirán con fuentes anteriores de abastecimiento; extensiones de tierra que se han abierto al cultivo, acaso después no se requieran; se han construido ciudades alrededor de las plantas de municiones que no llenan necesidades obvias de tiempos de paz; y los materiales sustitutos que se están produciendo en gran escala tendrán que sufrir la competencia de <sup>los</sup> productos naturales substituídos, una vez que los canales normales del comercio se vuelvan a abrir. Algunas de las industrias dedicadas a la producción de estos materiales, especialmente las que producen materias nuevas, es probable que mantengan su sitio en la economía del período citado, como sin duda subsistirán aquellas de importancia estratégica. Pero otras pueden no necesitarse más después de la guerra.(3)

††—————

(1) CONDLIFFE --"Agenda para la post-guerra" op.cit.pág. 51.--

(2) id. id. id. id. id. Pág. 70.--

(3) "La transición, etc." op.cit. pág. 38.--

Es inevitable, por lo tanto, que muchas plantas y equipos y que mucha pericia adquirida durante la guerra resulten redundantes, y que numerosos centros industriales tengan que declinar o desaparecer. El patrón para la paz no se puede superponer a la estructura de guerra.

Al finalizar la guerra, el comercio estará todavía sujeto a rigurosos controles gubernamentales. Se hallará manejado en gran parte, sea directamente por los gobiernos o sus agencias, reducido a una fracción de su volumen de ante-guerra y su dirección determinada por convenios bilaterales. Se tendrá que pasar indudablemente por un difícil período de evolución antes de que se puedan restaurar un sistema internacional de precios y el comercio internacional.

Antes de comenzar esta guerra ya se hablaba seriamente de la necesidad de un comercio internacional organizado.

Dicho comercio estaba en crisis a causa de las políticas económicas irrazonables, en las cuales la libre competencia no tenía la mayor importancia, en las cuales no existía el reconocimiento de una natural división del trabajo y de la producción, y en las que cada uno no podía comprar donde quería sino donde le era posible.

No hay duda que el libre cambio tal como existió en el siglo pasado, con amplio reconocimiento y aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, esta por ahora en desuso. La creación del mecanismo autárquico en el cual los organismos del Estado juegan un papel preponderante dificultó y dificultará, mientras los países no se pongan de acuerdo, en entendimientos internacionales.

La creación de los sucedáneos o "ersatz", por ejemplo, a despertado una fiebre emulativa, especialmente en la actual guerra, que mata la natural producción económica de las distintas regiones del globo. No obstante, los planes ya estudiados por expertos, permiten vislumbrar ciertas posibilidades en ese terreno.

Se asegura que en la post-guerra habrá ciertamente un intercambio de materias primas y alimentos por productos manufacturados, aunque quizá con ciertas variantes en el panorama de los intercambios de ante-guerra. Las fuentes clásicas de abastecimiento de unos y otros materiales seguirán perdurando

(así puede decirse en América Latina para los primeros y Estados Unidos y Reino Unido para los segundos), pero como ha existido una transformación en las economías que es preciso reconocer, si bien unos países no requerirán los mismos materiales o en las mismas cantidades que antes de la guerra, en cambio —en razón del desenvolvimiento industrial o por la creación de nuevas necesidades técnicas— necesitarán otros productos manufacturados y otras materias primas.

Por ahora, en el campo científico únicamente, no parecen existir muchas dificultades en las discusiones sobre el futuro destino de las materias alimenticias.

Se busca de construir para el comercio internacional de post-guerra una doctrina pacifista, claramente sin hipocresías ni egoísmos para evitar que una paz conseguida a costa de tantos sacrificios tenga un final prematuro.(1)

Todos los males que se achacan al período de post-guerra anterior deben desaparecer y si la existencia de algo sirve, esta en manos de los estadistas aprovecharla. La tendencia natural económica tiende a facilitar la solución siempre que no choque con cortapisas opuestas por los organismos gubernamentales.

Sabemos todos que en el futuro deberá existir una economía organizada y sabemos también que ello implica la intervención del Estado, pero debe procurarse que ella sea leve y nada más que para organizar, sin pretender dirigir al comercio y la producción con leyes o prácticas absurdas.

Así como el progreso técnico logrado en esta guerra y aprovechando en tiempo de paz, revolucionará la producción industrial, no cabe la menor duda que el consumo también evolucionará. Se crearán nuevas necesidades o de un tipo distinto, que absorberán lo producido.

Los precios naturales, obtenidos en un campo de librecompetencia, como consecuencia natural de la demanda y la oferta, serán indudablemente mejor establecidas como consecuencia de un comercio multilateral en vez del bilateral.

En tal sentido, las recomendaciones de los economistas contemporáneos tienden a consagrar el principio de la mayor concu-

\*\*\*

(1) Ya Wilson en 1918, como el Pacto de la Sociedad de las Naciones en 1919, preconizaban las condiciones de igualdad comercial entre todas las Naciones par mantener la paz. Las Conferencias Internacionales celebradas y a celebrarse por los Aliados tienden al mismo fin.—

rrencia al mercado internacional. Si las monedas son bien estabilizadas como suponemos, no existirá el "dumping monetario", uno de los mayores males de la época anterior -1919-1939- que destruyó la teoría de los precios.

Esta guerra cambiará forzosamente las corrientes comerciales como las cambió la anterior.

Muchos centros de producción, destruidos durante esta segunda guerra mundial, deberán ser reconstruidos o transformados adaptándolos al nuevo estado de cosas.

Algunas de las industrias nuevas creadas durante la guerra querrán subsistir. Será del caso estudiar si su producción es económica o antieconómica, es decir, si en un plazo razonable de tiempo pueden prescindir de la subvención del Estado o de la protección arancelaria para entrar en un campo de libre competencia con los productos extranjeros tanto en el mercado nacional como en el internacional.

El comercio internacional de post-guerra deberá estar basado en una serie de ideas concretas entre las que se destaca por su importancia la de la libertad de oportunidades económicas para todas las naciones, sean ellas grandes o pequeñas.

Se comprende, y la necesidad de ser más práctico que idealista me obligan a insistir en esto, que el comercio futuro no será igual al comercio del principio de siglo. No se debe tampoco confundir intensificación del comercio con libre comercio.

Ya que cierto control no se podrá impedir, se debiera buscar por lo menos un mínimo de trabas tales como las tarifas aduaneras, reglamentos de control, etc. destinados a organizar el comercio y la producción ordenados.

La interdependencia entre las naciones, hoy más que nunca, hace imposible pensar -como algunos lo creen- que un país pueda hacer lo que le plazca independientemente de los otros. En un terreno de colaboración internacional se pueden lograr más felices resultados en vez de que si cada uno piensa solamente en desarrollar su economía nacional y vender al exterior lo más que pueda, comprando lo menos posible.

Como decíamos en párrafos anteriores, después de esta guerra habrá una gran transformación económica en el terreno industrial, en muchos países. Uno de ellos es el nuestro.

Nadie duda que Estados Unidos, e Inglaterra conservarán el puesto que tenían antes de la guerra, y que Rusia ha progresado enormemente en este sentido pero muy pocos saben del resto de países que integran el mundo, cuantos han mejorado, reformado y creado una maquinaria industrial, que si ~~no~~ competirá, quitara muchos mercados nacionales a los grupos industriales de ante-guerra.

Los artículos demandados por muchas naciones antes de esta guerra, quizá no serán comprados más o, por lo menos, en la misma proporción que antes, pero el desarrollo industrial creará nuevas necesidades de implementos técnicos, maquinarias y materias primas que absorberán el nuevo poder de compra creado por la mayor ocupación obrera y el standard de vida más elevado.

El gobierno de los Estados Unidos en una forma oficial o particular se está ocupando ya de fomentar el desenvolvimiento económico de los países americanos, con capitales estadounidenses.(1) Es un plan inteligente, que parece dará espléndidos resultados.

La pretensión del hombre de negocios, así como la del estadista son: la del primero, seguir vendiendo asegurándose los mercados, no los mismo artículos, sino "artículos" -cualesquiera ellos sean- para mantener el ritmo de sus empresas; y la del segundo, crear un estado feliz en su pueblo por el desahogo económico que origina el comercio.

La disputa por los mercados ya hace tiempo ha comenzado. Grandes firmas inglesas y norteamericanas tienen stocks o sobrantes de nuevas producciones que tratan o tratarán de colocar entre sus compradores habituales.

Exportadores ingleses tienen contratos firmados de entrega para fines de 1944. Exportadores americanos ya ofrecen automóviles y otras mercaderías para la misma época.

No debía de existir en el futuro superproducción ni infra o subconsumo. Una correcta distribución de los bienes producidos alcanza para todos e impide la creación de problemas

(1) Según el 16º Informe de la Administración de Préstamos y Arriendos se han gastado al 1º de Julio de 1944, 28.270 millones de dólares, de los cuales 171,9 millones con destino a América Latina. Fuera de los suministros de material de guerra que no interesan en este trabajo, 26.638.000 dólares importan los materiales industriales.-

ridículos como los que hemos contemplado ha comienzos del siglo XX.

Los transportes han mejorado notablemente en esta guerra, pese a las dificultades que conocemos, y se espera en la post-guerra que por medio de ellos sean más accesibles los productos de cada país a los demás. Estados Unidos, por ejemplo, que ha construido una enorme flota para las necesidades de guerra piensa vender o liquidar los barcos más viejos o de menor utilización y quedarse con una flota moderna y veloz que no solamente abaratará los fletes sino que permitirá servir al mundo entero con mayor rapidez. Ya se habla, en materia de transportes de servicios rapidísimos a precios increíbles.

Se presume que las guerras aumentan en frecuencia y en intensidad y es un hecho conocido a los técnicos que sino se soluciona la cuestión económica habrá otra guerra muy pronto, o en un plazo más o menos largo. Así lo calculan los especialistas que sugieren el mantenimiento de un empleo nacional completo, pues, dicen, "el comercio exterior se cuidará sólo". El empleo completo significa la actividad nacional completa, intensa y ella no puede estar derivada sino de un consumo muy grande que permita absorber la producción nacional y la extranjera.

Los grandes países acreedores o con balanza de pago favorable, podrán absorber parte de las exportaciones de los deudores. Las naciones industriales necesitarán comprar materias primas y los estados agrícolas bienes manufacturados que no producen.

El activo intercambio fortificará a las economías nacionales y estabilizará la situación mundial.

Los gobiernos tendrán que adoptar en el futuro una política más liberal que la que han seguido en el pasado. Solamente así se podrá lograr un máximo de producción sin la acumulación de excedentes invendibles y <sup>un</sup> máximo de empleo. Esta política liberal está reñida con las discriminaciones.

Es necesario, que los gobiernos tomen la política comercial como parte de la política económica en su conjunto, y como un instrumento en la lucha contra la amenaza de las depresiones.(1)

La cláusula de la nación más favorecida, que por tanto tiempo fué el mecanismo aceptado para la propagación del comercio multilateral, vino a ser también, en alguna medida, un impedimento pa

(1) "La transición....."

(1) "La transición....." op.cit. pág. 122-23.

ra la conclusión de convenios comerciales en el período de interguerra, lo que bien podría suceder otra vez sino se remueven las causas que provocaron la desconfianza en dicha cláusula.

Parecen haber sido dos los motivos principales de esa desconfianza, a saber: la existencia de elevadas tarifas no negociables en algunos países, y el hecho de que la mencionada cláusula se usase para evitar la formación de uniones aduaneras o áreas preferenciales en Europa. Era natural, por supuesto, que los gobiernos no se inclinarían a firmar convenios con otros cuando sabían que las ventajas de esos convenios se podrían extender automáticamente a países que, por otra parte, no querían conceder ninguna clase de beneficios. El primer paso para la solución de esta dificultad reside en la abolición total de las tarifas no negociables. La otra causa del descrédito en que cayó la cláusula ausencia, tanto de un cuerpo aceptado de principio relativo a la formación de uniones comerciales más estrechas, como de una maquinaria internacional adecuada. Si hubiese habido un organismo internacional de reconocida autoridad, con poderes bastantes para ejercer sus funciones, no habría sido posible que un Estado ejerciese sus derechos de veto, bajo la nación más favorecida, según su propia discreción. Las oportunidades de asegurar una operación fácil de la política comercial en todo el mundo, creemos que se podrían aumentar considerablemente mediante la construcción de dicho organismo.

Se ha admitido la posibilidad de que "la más segura solución sería a la larga, que los países cuyas condiciones han mejorado, debían adoptar su política comercial a fin de permitir mayores compras de bienes extranjeros.(1)

Los objetivos mencionados en la Carta del Atlántico, amplificados en el art. VII de los Convenios de Ayuda Mutua, trazan las líneas generales de la política comercial de post-guerra.

Así, la expansión, mediante adecuadas medidas internacionales e internas, de la producción, ocupación e intercambio y consumo de mercaderías, debe ser relacionada con la declaración de la Carta del Atlántico destinada a "obtener ajustes económicos y estabilidad social", para todos los tipos de trabajos perfeccionados. Otro de los objetivos de la política de post-guerra es

rr-----

(1) "La Transición....." op. cit. pág. 118.-

"la eliminación de toda forma de trato diferencial en el comercio internacional" y "la reducción de tarifas y otras barreras comerciales".(1) Una de las principales lecciones que surgen de los estudios sobre política comercial, publicadas por la Sociedad de las Naciones, es la imposibilidad de obtener o mantener un sistema de comercio multilateral sin obstrucciones arbitrarias frente al riesgo de una crisis seria y de la desocupación.

Por eso es que la experiencia de ante-guerra es útil y debemos tenerla en cuenta.

Después de firmado el armisticio y comenzada la reconstrucción de Europa en 1918 el comercio estaba aún estrechamente controlado. El sistema de tratados comerciales existentes (1) antes de la guerra se había quebrantado en gran parte, con el resultado de que la aplicación de los aranceles máximos no sólo fue la regla más bien que la excepción sino lo más importante era que la protección legal contra la desigualdad arancelaria, contenida en la cláusula de la nación más favorecida, había desaparecido. El comerciante estaba expuesto a los cambios constantes tanto en lo que se refería a derechos como a formalidades y reglamentos normalmente comprendidos en los tratados comerciales. Varios importantes países europeos se oponían al restablecimiento de la cláusula y las restricciones comerciales en tiempo de guerra en el continente europeo se mantuvieron en gran parte, convirtiéndose eventualmente en instrumentos de lucha comercial.

Los trabajos realizados por la Liga de las Naciones, en su faz técnica estuvieron encaminados a establecer:

- 1) La implantación del "trato equitativo" para el comercio de todos los países, de acuerdo con el Pacto.
- 2) El restablecimiento de la libertad de comercio que existía antes de la guerra.
- 3) De modo especial, la abolición de las prohibiciones y las restricciones cuantitativas impuestas al comercio.
- 4) La estabilidad de aranceles y clasificaciones.
- 5) La norma de celebrar tratados comerciales a largo plazo, basado en la cláusula de la nación más favorecida.
- 6) El mejoramiento y consolidación de las bases legales, administrativas y fiscales del comercio.

Según confiesen los técnicos del Departamento, poco se pudo

!-----

(1) "Report to the Council....." op. citada

progresar en la realización de cualquiera de esos objetivos con excepción del último, hasta seis o siete años después del armisticio.

El procedimiento tuvo que ser gradual a causa del tiempo necesario para reordenar los precios y readaptar las estructuras de producción a las nuevas condiciones y, en muchos casos, a nuevas fronteras.

En Europa el procedimiento fué demorado y contrarrestado por la escasez que prevalecía, no sólo de alimentos, sino también de las mercaderías primordiales y materias primas, por la desocupación y, sobre todo, por el desastre monetario debido, en gran parte, a los esfuerzos que se hicieron para adquirir las mercaderías extranjeras necesarias, a cualquier costo. En tales condiciones era inevitable que las importaciones y exportaciones innecesarias de los productos que escaseaban fuesen prohibidas o restringidas, que se levantasen barreras contra el "dumping", especialmente el "dumping" de intercambio, que la celebración de tratados a largo plazo y la estabilización de aranceles se obstaculizara.

Ya es estudiado con detenimiento el proceso de aumento de aranceles en la post-guerra anterior, las restricciones cuantitativas, etc, etc.

Queda por decir que actualmente, cualesquiera sean las dificultades que existan para el restablecimiento de un sistema de comercio más libre, las bases de la estructura legal mediante las cuales se realiza el comercio, han sido establecidas en una cantidad de convenciones internacionales elaboradas por los servicios técnicos de la Sociedad de las Naciones y han sido utilizadas para Conferencias o adoptadas como modelos para la celebración de tratados bilaterales.

Cuando terminó la primera guerra mundial hubo un deseo consciente de volver a las condiciones que regían el comercio internacional de 1913 -sistema de comercio individual regulado sólo mediante aranceles-; y este factor fué de verdadera importancia en la formación de la política nacional de cada país. Pero ahora no podemos volver a 1913, ni tampoco podemos desear volver a 1939 ni a cualquier período comprendido entre 1930 y 1940.(1)

"----- (1) "Report to the Council" op. cit.

(1) La Cámara Internacional de Comercio recomienda a los gobiernos de los diversos países así como a los miembros de la Cámara, con el fin de influenciar los actos de los Gobiernos,

La política económica internacional de cada país, debe, en gran parte, ser desarrollada nuevamente, y habrá que hallar una nueva base común para su estructuración.

A juzgar por la experiencia de 1930 a 1940 la política comercial de post-guerra debería estar condicionada al logro de una estabilización económica. Es posible que los Gobiernos no estén dispuestos a exponer su economía nacional a los peligros de un libre sistema de comercio mundial, hasta tanto estén seguros de que se han hallado los medios para asegurar niveles de producción y ocupación relativamente estables y altos.

Son de actualidad en estos momentos las manifestaciones de la Cámara Internacional de Comercio en oportunidad de reunirse el Congreso de París en 1935.(1)

''-----

.....continuación de la nota de pág. anterior.

los principios y las políticas que siguen:

1.- Las tasas de los cambios deben ser estabilizadas, esta estabilización será indispensable para que el comercio internacional vuelva a su actividad normal. Un patrón oro internacional no puede funcionar en forma segura y duradera, en presencia de trabas excesivas impuestas al comercio.

2.- El acrecentamiento de las deudas nacionales e internacionales es una de las causas de la contracción del comercio y es necesario que los Gobiernos tomen medidas de orden interno o internacional para hacer frente a esta situación.

3.- Una de las condiciones de la restauración económica reside en el equilibrio de los presupuestos. Los Estados deberían hacer lo necesario para obtener dicho equilibrio por medio de economías más bien que por el aumento de impuestos, los cuales, en todos los países son ya demasiado pesados.

4.- Es conveniente reconocer, como un principio económico indiscutible, la entrega de mercaderías y la provisión de servicios en pago, de obligaciones, cualquiera sea su origen, comercial u otro. Los países que tienen una balanza acreedora con respecto al resto del mundo deben aceptar este modo de pago, admitiendo por ello, que un saldo deficitario en el conjunto de su comercio exterior no actúa necesariamente en su contra. Los países deudores no están obligados a pedir que semejante arreglo sea hecho directamente en mercaderías y servicios.

5.- Es necesario recurrir a todos los medios para aliviar las trabas que puedan ser atenuadas por una acción unilateral deben serlo a la mayor brevedad; se debería proceder sin más tardar a la conclusión de acuerdos comerciales bilaterales que comporten la aplicación estricta de la cláusula de la nación más favorecida, siendo entendido que si excepciones fuesen aportadas en ciertos casos, por ejemplo, en materia de contingentes, estas deberían ser formuladas de un modo claro y preciso. Tales excepciones deberían ser eliminadas en cuanto sean atenuadas las disparidades de las economías financieras y de las condiciones de producción.

Tratados bilaterales susceptibles de ser integrados ulteriormente en tratados multilaterales son especialmente recomendados.

## 2.- Preparativos para establecer una política comercial.

Después de terminada la guerra y cuando el período de reconstrucción esté tan adelantado que permita suponer que se puede reanudar las actividades económicas normales, se tendrá en realidad una idea exacta de si el nuevo sistema económico ideado por los actuales estadistas es mejor que el anterior.

Como sistema económico no quiero definir al "capitalista", "comunista" etc, ni al "individualista", "colectivismo", "autarcia" etc. sino al conjunto de disposiciones económicas, financieras y monetarias que los Estados han dictado para orientar su economía en relación con las demás economías nacionales.

Dice Haberler en su sesudo estudio sobre el ciclo económico (1) que las causas de las depresiones y prosperidades son

.....Contl de la nota de página anterior.

6.- Cada vez que acuerdos comerciales multilaterales puedan ser practicados, convenciones en ese sentido deberían ser firmadas con garantías suficientes. En lo concerniente a las convenciones multilaterales con miras a la mejora del comercio internacional, la Cámara Internacional del Comercio está a favor de la inserción de excepciones a la cláusula de la nación más favorecida, claras y precisas, semejantes a las que se aprobaron en la Conferencia Panamericana de Montevideo y firmadas ulteriormente por el Gobierno de los Estados Unidos. Este acuerdo, lejos de ser puramente regional, hace un llamado a la adhesión de todas las naciones.

7.- Las naciones deberían reconocer el carácter esencialmente multiangular del comercio internacional y el hecho de que el comercio no podrá jamás recobrar su anterior volumen si cada nación busca de obtener una balanza comercial estrictamente equilibrada con cada uno de los otros países. Un tal "bilateralismo" implica una orientación del comercio dentro de direcciones que le impiden inevitablemente recobrar su volumen normal.

8.- Se debe suscribir a la declaración del Comité de los Acuerdos de Clearing de la Sociedad de las Naciones, diciendo que "el efecto de los clearing es más bien de reducir en mayor forma el volumen y el valor del comercio internacional, en todo caso de imponerle formas violentas que impiden necesariamente su desarrollo".

9.- La expansión de los países nuevos en el mundo, ha provocado en el pasado, un desarrollo siempre creciente de los antiguos países industriales; la continuación de esta evolución que tendrá por efecto extender los mercados, mejorar los precios y establecer la prosperidad es posible únicamente si los antiguos países industriales dan a sus poblaciones la libertad de consumir las materias producidas en las nuevas regiones en vía de expansión.

10.- La intervención del Estado en la dirección de las empresas particulares ejerce un efecto paralizante y debería ser reprimida en toda la medida posible.

11.- Los viajes al extranjero contribuyen a la comprensión y al mutuo entendimiento y los gastos efectuados por los viajeros constituyen un importante elemento en la balanza internacional

(1) Haberler -"Prosperidad y depresión" - México, 1942.-

múltiples y lo mismo podría pretenderse "el ciclo económico se debe a la falta de elasticidad de nuestro sistema económico, y a su organización financiera y monetaria o a ciertos aspectos de esta última, como a las variaciones de las cosechas o de la demanda".

En general, y esto nos interesa para este trabajo "tpda mejora de la balanza de pagos de un país -es decir, todo aumento de la demanda de instrumentos monetarios de este país- favorece a expansión. Esta mejoría puede imputarse a circunstancias muy distintas, como son los cambios procedentes de la demanda(1) de ciertas mercaderías o de las cosechas, movimientos de capitales, etc. La implantación de nuevas barreras aduaneras en un país, si no va acompañada de medidas de represalias por parte de otros mejorará la situación internacional del país que ha elevado sus derechos de aduana. En otras palabras, esta iniciativa permitirá al país de que se trata aumentar su circulación, sin que se debilite la cotización de su moneda. Así, las medidas proteccionistas pueden engendrar como resultado inmediato el estímulo de la prosperidad o la debilidad de la depresión.

Sin embargo, no hay que desconocer que esto sólo es exacto en determinadas condiciones. El efecto estimulante desaparece cuando muchos países siguen esta política simultáneamente. A la larga la implantación de barreras aduaneras se traduce en una disminu-

.....Final de la nota de página anterior.  
de pagos. Estas relaciones deberán ser favorecidas y sería necesario que los gobiernos y las colectividades particulares hagan lo posible para alentar a los viajes y para procurar a los viajeros tanto nacionales como extranjeros todas las facilidades deseadas y ello especialmente con la colaboración de oficinas creadas a ese fin.

La depresión económica mundial encontrará su mejor remedio en la colaboración y entendimiento entre las naciones. Es este uno de los propósitos de la Cámara Internacional de Comercio y está se enorgullece de procurar los medios de organizar consultas recíprocas entre los hombres de negocios. La responsabilidad de una acción decisiva incumbe, en último análisis, a los Gobiernos que reflejan la opinión pública.

(1) Haberler -op. cit. pág. 66-67.-

ción del ingreso nacional de todos los países implicados. Y puede ocurrir que efectos indirectos (por ejemplo restricciones al movimiento de capitales) neutralicen el efecto estimulante que las medidas proteccionistas producen momentaneamente. Finalmente, la mejora en la balanza de pagos puede siempre aprovecharse para aumentar la reserva oro y divisas en lugar de aumentar la circulación".

En el mismo tren de ideas "si bien es posible que un país lo gre escapar, en cierto modo, a los grandes movimientos cíclicos internacionales, aumentando los derechos de aduana en períodos de depresión y rebajándolos en épocas de prosperidad, una política de esta naturaleza produciría resultados diametralmente opuestos si la limitan simultaneamente todos los países. El aumento de los derechos de aduana cercena las posibilidades de colaboración que se ofrecen a los importadores eventuales. Se atesora, en parte, el dinero que no se deja salir del país. La demanda de productos extranjeros disminuye en mayor proporción que aumenta la demanda de productos nacionales. Si todas las naciones siguen esta política que consiste en reducir los derechos de aduana durante la fase ascendente, no se conseguirá estabilizar la demanda nominal total de mercaderías, fomentará más bien en cada país un incremento del impulso expansionista".(1)

Con mucho criterio los gobernantes contemporaneos han sostenido la necesidad de llegar a un acuerdo previo sobre distintos puntos de la política económica internacional antes de que la guerra termine.

La Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo reunida en New York y Washington (octubre-noviembre de 1941) aprobó una resolución sobre las medidas a tomar inmediatamente después de la cesación de las hostilidades y para la obra de reconstrucción, en cuyos considerandos dice entre otras cosas:

" Considerando que cuando termine la guerra debe seguir una acción inmediata, preparada de antemano, para alimentar a los pueblos en desgracia, para reconstruir los países devastados, para procurar y transportar las materias primas y el equipo necesario a la restauración de la actividad económica, para reabrir los mercados comerciales, para restablecer los trabajadores y sus familias a condiciones donde puedan trabajar en libertad, en seguridad y con esperanza, para adaptar las industrias a las necesidades de tiempos de paz, para asegurar empleo a los trabajadores y para elevar el nivel de vida en el mundo entero; Considerando que la realización de estos objetivos exigirá "la más completa colaboración entre las naciones en el campo econó-

'-----

(1) HABERLER - op. cit. pág. 396.-

mico"....etc. etc. etc.

La Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo pide al Consejo de Administración:

trasmitir enseguida esta resolución a los gobiernos de todos los Estados miembros para llamar su atención sobre la oportunidad de asociar la Organización Internacional del Trabajo a la preparación y aplicación de medidas de reconstrucción y pedir que la organización este presentada en toda conferencia de paz o reconstrucción después de la guerra".

Además se acordó recordar a los gobiernos la necesidad de constituir organismos apropiados para estudiar los problemas de post-guerra que, contarían con la colaboración en todo momento, de la Organización Internacional del Trabajo. Por último, se convino en crear una comisión poco numerosa para estudiar las medidas necesarias a la reconstrucción.

En la reunión de la Comisión de Crisis del Consejo de Administración, celebrada en Londres del 20 al 24 de Abril de 1942 se trataron las resoluciones adoptadas en la Conferencia de New York y entre los documentos distribuidos hay uno que contempla los posibles problemas de reconstrucción que se presentarán después de la firma de la paz (1): 1.- Medidas de interés inmediato: como la alimentación a las poblaciones necesitadas, ~~vestidos~~, ayuda sanitaria, etc. reconstrucción de las regiones devastadas, restablecimiento de la actividad económica, desmovilización, empleo, adaptación <sup>de la industria</sup> a las necesidades de tiempos de paz, reemplazo de trabajadores y ayuda a los desocupados, etc.- 2.- Medidas de acción mediata: condiciones de vida y de trabajo, problemas relativos a mantener la actividad económica a un nivel determinado, relaciones económicas internacionales; problemas especiales de ciertas industrias y problemas que se presentarán en Europa central y oriental, Asia, América y territorios coloniales.

La Tercera Reunión de Cancilleres Americanos, celebrada en Rio de Janeiro en Enero de 1942 también <sup>se</sup>interesó en los problemas de post-guerra y planteó los lineamientos generales para la convocatoria de una Conferencia Técnica Económica en fecha oportuna.

La Segunda Conferencia Interamericana de Agricultura, celebrada en el mismo año adoptó varias resoluciones, entre las que debo mencionar la V, XX, XXIX, XXXIV.(2)

(1) Para más detalles ver "Bureau International du Travail"- Commission de crise du Conseil d'Administration - Londres, 1942.-

(2) Aprobadas el 15 de Julio de 1942.-

Trata la primera de los alimentos y la guerra, sosteniendo que tanto la agricultura como la industria tienen por objeto y deberán concentrarse para lograr el bienestar de todos los pueblos; que hay que tratar de elevar el nivel de vida de todos los países mediante la producción abundante de todos aquellos artículos que el pueblo necesita, distribuyéndolos equitativamente. Se reconoce que la solución de los problemas actuales no pueden lograrse en un primer intento y que por ello dichos problemas deben atacarse desde varios frentes con intensidad y denuedo. Pide la colaboración internacional a fin de lograr: a) La reducción de las restricciones artificiales que perjudican el intercambio de los productos; b) restricción de cultivos cuando hay excedentes y diversificaciones de la producción; c) la adopción de medidas a fin de distribuir equitativamente los alimentos a precios accesibles al consumidor y convenientes a los productores, instituyendo subsidios a estos últimos durante el período en que la capacidad adquisitiva de los pueblos no esté suficientemente desarrollada. (Estas conclusiones están resumidas también en la resolución N° XX).

La resolución XXIX trata de la competencia desleal diciendo que productos de igual clase, condición y valor alimenticio, aunque provengan de distintos productos agropecuarios o áreas de producción, deben ser objeto de idéntica consideración en los países consumidores, por lo que se recomienda que las medidas de emergencia que un país americano tome, busquen de causar la menor perturbación posible en el consumo de productos importados y que debe tratarse de evitarse la campaña de descrédito o la sustitución de productos agropecuarios por sucedáneos que no sean de valor alimenticio equivalente.

La resolución XXXIV está relacionada con los convenios internacionales de productos y tendrá repercusión en la política comercial de post-guerra. Por esta razón la transcribo íntegramente: CONSIDERANDO:

1º.- Que antes de la actual guerra existía una falta de equilibrio en la agricultura del Hemisferio Occidental entre las cantidades de ciertos productos de primera necesidad, especialmente trigo, azúcar, algodón y café, disponibles en los países exportadores y las cantidades que los países importadores podían y estaban conformes en recibir;

2º.- Que esta falta de equilibrio dio lugar a que se acumularan existencias gravosas en los países exportadores; que la guerra y consecuentes dificultades de transportes marítimos han intensificado este desequilibrio entre la oferta y la demanda;

3º.- Que los esfuerzos individuales de los países productores para resolver este problema en lo pasado han sido infructuosos o de éxito limitado;

4º.- Que se ha establecido un modelo definido para la solución internacional de este difícil problema en el Convenio Mundial de Azúcar de 1937, en el Convenio Interamericano de Café de 1937 y en el Convenio de Trigo de Washington de 1942; por lo tanto, la Segunda Conferencia Interamericana de Agricultura .

#### RECOMIENDA:

I.- Apoyar, en cuanto sea posible, las medidas que se tomen para la solución de los problemas de excedentes de productos por medio de convenios internacionales que (a), prevengan el ajuste de la producción o de las existencias comerciales en cada país exportador; (b), aseguren a cada país exportador una participación equitativa en el mercado disponible a precios razonablemente remunerativos para los productores eficientes, dando la debida consideración a la posición histórica de cada país; (c), aseguren a los países importadores existencias adecuadas a precios equitativos para los consumidores.

II.- Reconocer que la situación causada por la guerra, especialmente por lo que se refiere al transporte marítimo, no permite la completa aplicación de los arreglos internacionales vigentes para el intercambio de productos, pero impone que los convenios actualmente en vigor se mantengan en la medida de la posibilidad.

III.- Considerar que, en los años posteriores a la guerra, el problema del desequilibrio entre las existencias disponibles, y las necesidades del mercado persistirán; y

IV.- Encarecer que la solución de este problema se busque mediante la colaboración internacional, y no únicamente entre los países productores y consumidores de este Hemisferio, sino también entre los países productores y consumidores del mundo entero."

No hay duda que una de las causas del desequilibrio económico del período entre las dos guerras fué la crisis continua de la agricultura. Los Gobiernos trataron de ayudarla pero los excedentes eran cada vez mayores y los precios menores. Fué así que se llegó a la curiosa teoría del subconsumo. Una vez más la guerra ha intervenido para cortar el poco intercambio entre los países agrícolas del Nuevo Mundo y los países industriales del continente europeo que había sobrevivido a los años de nacionalismo económico. Los economistas de la Sociedad de las Naciones, al informar sobre los acontecimientos mundiales, están llamando nuevamente la atención sobre los stocks crecientes de muchos productos agrícolas (1)

Los cuatro principales exportadores de trigo tenían un stock de varios millones de toneladas cuando se reunió la Segunda Conferencia Interamericana de Agricultura; también había excedentes apreciables de cacao, café, té, azúcar, maíz, tabaco y lanas.

Como dice Condliffe este asunto de la escasez por un lado y las existencias excesivas por el otro es bien conocido desde la experiencia de la primera guerra mundial, pero los excedentes son ahora muchos más grandes a consecuencias de las políticas proteccionistas utilizadas en los años de pre-guerra.

Sobre el problema de los excedentes, un funcionario del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos sacaba estas conclusiones: a) que existía un marcado desequilibrio antes de la guerra; b) que los esfuerzos nacionales para remediar ese desequilibrio han resultado ineficaces; c) que se han hecho numerosos esfuerzos "con diversos grados de éxito" para lograr la regulación por medio de acuerdos internacionales y d) que "la guerra ha agravado la situación en lo que atañe a estos excedentes crónicos. Cuando la guerra termine, se acumularán en los países exportadores enormes existencias, fuera de toda proporción con respecto a las cantidades que normalmente se mueven en el tráfico internacional. Lanzar tales existencias al mercado sería provocar un desastre" (2)

''-----

(1) CONDLIFFE - "Agenda para la post-guerra" - op.cit, pág. 97.-

(2) "L.A.WHEELER" - "Agricultural surpluses in the post-war world" Foreign Affairs-October 1941-pág.95-cit.por CONDLIFFE.-

De cualquier manera este es un asunto que debe ser organizado antes de que los países de Europa comiencen su reconstrucción. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Alimentos y Agricultura celebrada en Hot Spring (EE.UU.) del 18 de Mayo al 3 de Junio de 1943 se adoptaron importantes resoluciones reconociéndose por parte de los gobiernos la obligación recíproca y hacia sus respectivos pueblos, de colaborar en la elevación de los niveles de vida y la creación de una organización internacional permanente en el campo de los alimentos y de la agricultura y su vinculación con otras entidades internacionales.

La Conferencia condenó la guerra pues "las políticas de agresión y el temor a la agresión han inducido al empleo antieconómico de los recursos humanos y materiales, el desarrollo de industrias antieconómicas, la imposición de trabas al comercio internacional, a la introducción de prácticas discriminatorias en el comercio..."

Entre otras tantas recomendaciones a los gobiernos debe mencionarse esta: (1)

"La primera causa del hambre y desnutrición es la pobreza. Es inútil producir más alimentos, a menos que los hombres y las naciones provean los mercados necesarios para absorberlos. Debe existir una expansión de toda la economía mundial para proveer la capacidad adquisitiva suficiente para mantener un sistema adecuado de alimentación para todos. Con el empleo total en todos los países, mayor producción industrial, ausencia de explotación, una corriente comercial creciente entre los países, una dirección acertada de las inversiones internas e internacionales y de las políticas monetarias y un equilibrio estable en orden interno e internacional, los alimentos que se producen pueden ser puestos a la disposición de todos los pueblos".

La concepción general que informa la obra de la Conferencia aparece más completamente expresada en la resolución XXIV concerniente a la realización de una economía de abundancia. Tres principios se destacan:

1) La expansión sana de la industria en las regiones no desarrolladas y en otras, con igualdad de acceso a las materias primas y a los mercados sirve también para desarrollar el poder de producción y de compra, y es por consiguiente, indispensable para todo programa amplio tendiente al adelanto de la agricultura.

(1) "Revista Internacional del Trabajo"-Agosto de 1943.-

2) Las tarifas y otras trabas al comercio internacional y las fluctuaciones anormales en los tipos de cambio, restringen la producción, la distribución y el consumo de artículos alimenticios y de los otros artículos de consumo.

3) El progreso de las naciones individuales hacia un más alto standard de vida contribuye a la solución de los problemas económicos más vastos, pero la liberación de la necesidad no puede ser alcanzada sin una colaboración efectiva entre las naciones.

Con referencia a los convenios internacionales sobre productos a que me referí en la Conferencia de 1942 se firmó una resolución en la que se aconseja la adopción de un conjunto de principios amplios a fin de poder beneficiar a los consumidores y productores además de tomar las medidas necesarias, cuando sea del caso, para una acertada disposición de los excedentes.

Cree la Conferencia de Alimentos que la multiplicación de las medidas para restringir la producción es contraria al interés social general. Un riesgo esencial del problema consiste en que, en muchos países, la masa de agricultores individuales se encuentra relativamente desorganizadas, en relación a las masas industriales, y el agricultor debe en consecuencia vender sus productos en un mercado y a un precio sobre los cuales tiene mucha menos influencia que el industrial. Por consiguiente, es inútil esperar una economía equilibrada que surja solamente de las medidas que tienen por fin el aumento general del nivel de los precios.(1)

En definitiva, hubo unanimidad con respecto al punto que establece "que el mundo, después de la guerra, debería seguir una política audaz de expansión económica en lugar del régimen tímido de escasez que caracterizó el decenio de 1930".

Evidentemente, si se consiguiera aumentar el límite alimenticio de la población mundial en un pequeño porcentaje, el consumo de artículos sería en proporción, mucho mayor.

En el terreno local, deben hacerse notar a los estudiosos las recomendaciones del Primer Congreso Brasileño de Economía celebrado en Rio de Janeiro (Noviembre-Diciembre 1943).

Distribuido el trabajo en varias comisiones, la primera se

"-----"

(1) "Revista Internacional del Trabajo" - Agosto de 1943.-

ocupó de la producción agrícola e industrial; la de segunda de la circulación y transportes; la tercera de moneda y bancos; la cuarta de la inversión de capitales; la quinta de las finanzas públicas; la sexta de los planes internacionales y de carácter social; la séptima de investigaciones y de estudios económicos; y la octava de las actividades económicas del Estado.

Entre las conclusiones de la Comisión VI tienen interés:

El Primer Congreso Brasileño de Economía RECONOCE:

- Nº 175.- "la interdependencia económica de las naciones, anhelando alcanzar para todas ellas las mejores condiciones de trabajo, prosperidad y seguridad social; y, por lo tan to, predice una política económica del Brasil, para la post-guerra, establecida en cooperación con un plan in ternacional que asegure a sus participantes una justa y recíproca <sup>venta la</sup> de orden económico en sus relaciones mu- tuas".
- Nº 176.- "La necesidad de la creación inmediata de una comisión oficial encargada de examinar el punto de vista brasileño ante la necesaria coordinación de la economía mun dial para la post-guerra!"
- Nº 180.- "Que, para el Brasil, los intereses económicos deben preponderar efectivamente sobre los financieros".
- Nº 181.- "Que existe, en el momento actual, una profunda diferen ciación entre los niveles económicos de las diversas naciones del Globo, lo cual exige especial cuidado en la elaboración de planes de estructura económica inter nacional para la post-guerra!"
- Nº 182.- "Que, para mayor equidad en el comercio internacional, es necesario un examen cuidadoso de la relación de in tercambios, que permita apreciar la relación entre los índices de los precios de importación y exportación".

Por su parte la Comisión VIII, CONSIDERANDO:

- a) que la intervención del Estado en la vida económica se ha acentuado, como lo prueban los hechos históricos;
- b) que <sup>en</sup> los propios regímenes democráticos no hay incom patibilidad con la interferencia del Estado en los a- suntos económicos;
- c) que cabe al Estado regular o coordinar todas las ac tividades sociales, para atenuar o conjurar las crisis, y las de orden económico son las más frecuentes en el mundo moderno; etc. etc.

El Primer Congreso Brasileño de Economía

RECOMIENDA Y DECLARA

.....

255.- Que las actividades económicas del Estado deben

ser, como regla supletoria, orientadas y auxiliares, y sólo en casos especialísimos y de alto interés nacional, directas o inmediatas;

256.- Que la acción del Estado debe realizarse siempre después de oídas las asociaciones de clase".

Las quejas por la excesiva intervención gubernativa en las actividades privadas, que suelen manifestarse periódicamente, han aparecido también en la reunión que las Asociaciones Americanas de Comercio y Producción celebraron en New York a comienzos de Mayo de 1944.(1)

Los delegados del Consejo Permanente de Asociaciones al tratar asuntos tendientes a resolver los problemas de post-guerra, han esbozado planes para consolidar el comercio y fortalecer la industrialización en los países del continente. Asimismo recomendaron la aplicación del intercambio libre en los mismos, sin la intervención del Estado, excepto en lo estrictamente indispensable para proteger en forma adecuada los intereses generales.

En una de las sesiones el Vicepresidente del National City Bank encareció a las repúblicas americanas, por intermedio de sus hombres de negocios, la adopción de una política monetaria que facilite el comercio y estimule la afluencia de capitales.

Del 9 al 18 de Mayo ppdo. se realizó también en Nueva York la primera Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano bajo la presidencia de Nelson Rockefeller y en la que se trataron asuntos de mayor interés para el porvenir económico de los países americanos. Fueron aprobadas 48 resoluciones entre las que me parecen digna de mención con relación a este trabajo las siguientes:

"-----"

(1) "La Nación" del 6 de Mayo de 1944, que agrega: "La verdad es que en estos años de guerra se han multiplicado los requisitos oficiales para el comercio y la industria, aquí y en todas partes del mundo. El intercambio se encuentra atado por un sin número de permisos de embarque, de exportación e importación, de cambio, clasificaciones de artículos y otros procedimientos que se agregan a los que ya existían en materia aduanera, sani taria etc. Los barcos mismos son regulados en su destino "tanta ingerencia" tiene su origen en el sistema de economía dirigida que se implantó antes de la guerra actual, por causa de la guerra económica que ya existía entre las naciones. Se afirmó con los tratados de comercio, con las cláusulas que obligaban a regimentar ciertas actividades, y cobró tremendo vuelo al estallar el conflicto, esta vez por una necesidad apremiante que atañía a todos los intereses". "Debe advertirse que no hay un repudio absoluto en la interven ción del Estado, sino de su exceso".

- II - Sobre establecimientos de industrias nuevas; expansión o reajuste de las que ya existen (especialmente aquellas sin base económica estable, creadas durante la guerra).
- XII - Productos sintéticos (evitando su competencia con productos naturales, salvo cuando sea indispensable a la defensa nacional).
- XX - Estabilización monetaria (eliminando a la brevedad posible los obstáculos al comercio y la discriminación contra el capital extranjero).
- XXI - Control de cambios (tratando que sea transitorio).
- XXII- Inflación (que los gobiernos americanos traten de contrarrestarla durante la guerra y en período de transición).
- XXVI- Reducción de barreras al comercio (siendo que no es posible eliminarlas que, por lo menos, sean reducidas).(1)

''-----

(1) El texto completo dice: "La Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano, RECOMIENDA:

- 1.- Que los gobiernos americanos cooperen entre sí y con otros gobiernos en la adopción de medidas prácticas, eficaces y equitativas para la eliminación o reducción, tan pronto como sea posible, de las barreras al comercio en general, aprovechando la oportunidad excepcional que para tal fin ofrecerá el ajuste de los problemas económicos en la post-guerra;
- 2.- Que los gobiernos americanos
  - a) Restrinjan sus aranceles de aduana, o impuestos que tengan el efecto de aranceles de aduana, para estimular y facilitar la expansión del comercio internacional después de la guerra abordando el problema sin establecer discriminaciones y desde el punto de vista del bienestar general y no de los intereses especiales o locales;
  - b) Se abstengan, en general, de utilizar las cuotas de importación y exportación, una de las medidas más perjudiciales al comercio internacional; que traten de establecer este comercio en forma tal que sea innecesario utilizar el sistema de cuotas como arma comercial ofensiva o defensiva; y que sólo se utilicen las cuotas en casos excepcionales de imperiosa necesidad, que habrán de definirse claramente; y que su aplicación no tenga carácter discriminatorio;
  - c) Se abstengan de establecer impuestos de exportación que restrinjan o desvien el comercio internacional y que debiliten la posibilidad de venta de artículos de primera necesidad en los mercados mundiales, en competencia con productos similares de otros países;
  - d) Se abstengan de imponer restricciones al comercio internacional que se deriven de consideraciones políticas y de utilizar los reglamentos sanitarios como pretexto para restringir el comercio;
  - e) Reconozcan que puede ser necesaria la adopción de medidas para prevenir la eliminación de industrias eficientes que todavía se hallen en la primera etapa de su desarrollo;
- 3.- Que los gobiernos americanos tomen acción apropiada para simplificar los reglamentos y formalidades aduaneras y consulares; y
- 4.- Que los gobiernos americanos, al reducir las barreras al comercio, coordinen su acción de reducción con las que ejercen en otros campos, especialmente en la relacionada con la estabilización monetaria".

- XXVII + Preferencias y discriminaciones comerciales (eliminarlas con excepción del trato a los países vecinos, utilizando la cláusula incondicional de nación mas favorecida).
- XXVIII- Uniones aduaneras (bajo determinadas condiciones).
- XXIX - Subsidios (a fin de que sean suprimidos).
- XXX - Convenios particulares que restringen el comercio internacional (como los cartells, si es que obstruyen el comercio).
- XXXI - Comercio estatal (para evitar la competencia del Estado-comerciante con los particulares).
- XXXIII- Acuerdos internacionales para facilitar la colocación de excedentes de producción (que se tenga en cuenta el interés de los consumidores y que se incluya a todos los países del mundo).

El intercambio comercial ha sido considerado por mucho tiempo como la base fundamental de todas las relaciones internacionales. Los gobiernos de las repúblicas americanas han expresado su convicción de que el desarrollo del comercio internacional refuerza en alto grado los cimientos de la paz, al aumentar el bienestar material de las naciones y al unirla mediante el entendimiento y el interés mutuo (Conferencia de Paz, Buenos Aires, 1936). Los mismos gobiernos han declarado también que la reconstrucción económica contribuye al bienestar nacional e internacional, así como a la paz entre los pueblos. (Lima, 1938).

Todos los sanos principios de política comercial, a los cuales se espera llegar después de esta guerra, han sido enunciados hace ya varios años por las conferencias internacionales americanas.

Ultimamente, con motivo de la agresión japonesa y la pérdida de los mercados extra-continetales, se hizo necesario considerar la adopción de medidas de cooperación económica, para ponerse a tono con las circunstancias.

Numerosos organismos y resoluciones fueron ideadas, pero no interesan en este capítulo, por tratarse de cuestiones relativas a la guerra. Lo que interesa, en definitiva, es que se ha llegado a comprender la ventaja de una estrecha colaboración internacional y sus frutos serán recogidos en la post-guerra.

La mayor parte de los países de América en los cuales la producción de algunos artículos ha llegado a límites mayores que

en tiempos normales, tendrán que afrontar el problema de un reajuste a las demandas de post-guerra. También habrá que resolver como ciertas industrias nuevas, creadas durante la guerra, podrían seguir funcionando al reanudarse el comercio con otras zonas productoras, ahora temporariamente cerradas al comercio internacional. El desarrollo de las comunicaciones y los transportes también se extenderá el período de post-guerra y tendrá influencia en la situación interna e internacional de toda América, Especialmente América Latina.

En Enero de 1942 y en Rio de Janeiro, se adoptó una resolución sobre los problemas de post-guerra. En el preámbulo de dicha resolución -que ha sido reproducido en parte en nuestra introducción- las naciones americanas afirman que la paz del mundo ha de estar basada sobre los principios de justicia y cooperación y de respeto al derecho; que el nuevo orden de paz ha de sustentarse en principios económicos que hagan equitativo y durable el tráfico internacional, con igualdad de oportunidades para todas las naciones; que la seguridad colectiva ha de fundarse, no sólo en instituciones políticas sino en sistemas económicos justos, eficaces y liberales; y que es una necesidad indeclinable de los países de América aumentar su capacidad productora, obtener en su comercio internacional utilidades que les permitan remunerar adecuadamente el trabajo y mejorar el nivel de vida de los trabajadores, defender y conservar la salud de sus gentes y desarrollar su civilización y cultura.

Se encargó a dos organismos internacionales de preparar los elementos necesarios para la organización internacional de la paz. Son ellos el Comité Jurídico Interamericano y el Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano.

Se dispuso la convocación de una Conferencia Técnica Económica interamericana para estudiar los problemas económicos de post-guerra y, habiéndose fijado la fecha en el 6 de Setiembre de 1944, ha sido postergada actualmente hasta fines de este año o comienzos de 1945, para dar tiempo a todos los gobiernos americanos de estudiar suficientemente el proyecto de programa que está preparando el Comité Consultivo.

En nuestro país, una entidad particular: la Unión Industrial Argentina, preocupada por los problemas que se presentarán en la

post-guerra, ha constituido hacia mediados de 1943 un Congreso Permanente para el estudio de esos problemas.

La Facultad de Ciencias Económicas, por otra parte, ha dedicado un número extraordinario de la "Revista de Ciencias Económicas" (Octubre de 1943) al estudio de los problemas económicos de post-guerra y, a medida, que se aproxima el fin de las operaciones militares se acentúa por todas partes el deseo de colaborar en la solución de tan difíciles cuestiones para el bien de todos.

Sin menospreciar los demás trabajos en ella publicada cabe destacarse el del Profesor Dr. Lucio M. Moreno Quintana sobre "La reconstrucción económico-social del mundo". Páginas 937/944. Además en la citada Revista se han publicado dos interesantes estudios sobre la materia. Son ellos el del Señor Raúl Prebisch "El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países" del mes de Marzo de 1944, páginas 211/235; y el del Dr. Julio Broide "La actividad industrial y el intercambio de la post-guerra, del mes de Junio de 1944, páginas 491/521.

Es digno también de mencionarse la conferencia pronunciada por el Ing° Torcuato Di Tella el 31 de Agosto de 1943 en el Instituto Popular de Conferencias sobre "Problemas de la post-guerra, función económica y destino social de la industria Argentina".

El Gobierno Argentino ha creado el Consejo Nacional de Post-guerra en cuya primera reunión plenaria celebrada el 11 de Setiembre de 1944, bajo la presidencia del Vicepresidente de la Nación Argentina Coronel Juan D. Perón aprobó un plan de acción propuesto por el mismo.

### 3.- Política comercial argentina.

No es mi intención extenderme mucho sobre este punto que ya ha sido tratado en detalle y con mucha erudición en nuestro país. Solamente me guía la intención de decir las siguientes palabras sobre la política comercial argentina traducida en los tratados de comercio y en las tarifas del comercio exterior en los últimos años.

Como consecuencia de la guerra en Europa y en el Extremo Oriente la Argentina como otros países americanos, ha tenido que adaptarse a las circunstancias y ha salido muy bien de ellas a juzgar por los resultados.

La política comercial argentina está reflejada en los diversos tratados firmados y en las convenciones internacionales suscriptas en los últimos diez años.

En 1938, el año anterior a la guerra y considerado ahora comparativamente de normalidad económica, Argentina firmó tratados de comercio con: Chile (Protocolo adicional al tratado de comercio de 1933); con Alemania (Acuerdo extendiendo a los distritos austriacos y Sudeten del Reich el régimen del convenio comercial y de pagos del 28 de Setiembre de 1934); con Francia (Protocolo adicional a la convención sobre tratamiento de la nación más favorecida del 19 de Agosto de 1892); con Grecia (Tratado de comercio y navegación); con Lituania (Tratado de comercio); y con Polonia (Tratado de comercio y protocolo adicional).

Desde 1939 a 1944 se firmaron los siguientes tratados:

- con BOLIVIA - Tratado de vinculación ferroviaria del 10 de Febrero de 1941.
  - Contrato sobre compra de petróleo, del 6 de Febrero de 1942.
  - Convenio sobre construcción del ferrocarril de Yacuiba a Santa Cruz de la Sierra y oleoducto, del 6 de Febrero de 1942.
- con BRASIL - Tratado de comercio y navegación del 23 de Enero de 1940.
  - Convenio sobre créditos recíprocos para la compra de excedentes de producción, del 9 de Abril de 1941.
  - Convenio sobre supresión de sucedáneos en los artículos alimenticios, facilidades recíprocas para la importación y venta de productos industriales y régimen de cambios, del 9 de Abril de 1941.
  - Acta final aprobando un proyecto para sustituir el convenio firmado en Buenos Aires el 9 de Abril de 1941, del 13 de Diciembre de 1943.
  - Tratado de libre cambio progresivo del 21/11/1941.
- con COLOMBIA- Tratado de comercio del 17 de Octubre de 1940.
- con CHILE - Acuerdo relativo a la introducción de carne de carne de vacuno enfriada, congelada, del 31 de Julio y 31 de Agosto de 1939.
  - Cambios de notas prorrogando por un período de dos años las disposiciones del artículo II del Protocolo adicional del 18 de Febrero de 1938, firmado el 27 de Diciembre de 1940.
  - Cambio de notas por las que se prorroga por dos años el acuerdo sobre carnes del 27 de Diciembre de 1940, del 23 de Marzo de 1943.

- Convenio sobre tráfico y tránsito del 24 de Agosto de 1943
  - Acta sobre comunicaciones ferroviarias y carreteras, del 24 de Agosto de 1943.
  - Arreglo sobre Unión Aduanera del 24 de Agosto de 1943.
- con CANADA      - Convenio comercial, del 2 de Octubre de 1941.
- con CUBA        - Tratado de comercio y protocolo anexo del 20 de Diciembre de 1940.
- con DINAMARCA   - Tratado de comercio y protocolo anexo del 18 de Abril de 1939.
- con ECUADOR     - Tratado de comercio del 1 de Setiembre de 1943.
- con EE. UU.      - Convenio comercial del 14 de Octubre de 1941.  
- Convenio sobre la compra de tungsteno del 26 de Noviembre de 1941.
- con ESPAÑA      - Acta y notas complementarias sobre cuestiones comerciales, del 5 de Setiembre de 1942, renovadas en 3 de Junio de 1944.
- con ITALIA       - Protocolo adicional a la convención para regular el intercambio comercial y sus pagos del 4 de Marzo de 1937 y una nota anexa, firmado en 1 de Julio de 1939.
- con JAPON        - Convenio comercial del 15 de Marzo de 1940.
- con NORUEGA     - Nota sobre estipulación de la cláusula de la nación más favorecida del 24 de Enero de 1940.
- con PARAGUAY    - Convenio sobre tráfico fronterizo, del 5 de Julio de 1939.  
- Convenio sobre facilidades a la navegación, firmado el 25 de Junio de 1941.  
- Tratado de comercio del 17 de Noviembre de 1943.  
- Acta sobre Unión Aduanera del 15 de Diciembre de 1943.  
- Convenio sobre creación de zonas francas en Buenos Aires y Rosario del 15 de Diciembre de 1943.
- con PERU         - Tratado de comercio del 10 de Enero de 1942.
- con SUECIA       - Nota sobre estipulación de la cláusula de la nación más favorecida del 25 de Marzo de 1940.
- con URUGUAY     - Acta relativa a la negociación de un tratado de comercio, del 14 de Diciembre de 1940.
- con VENEZUELA   - Tratado de comercio del 29 de Octubre de 1942.

En 1938 el comercio exterior de la Argentina alcanzó a 19 millones de toneladas con un valor de 2.861,3 millones de pesos moneda nacional. (El saldo efectivo fué negativo: -60,4 millones

de pesos).

Por su volumen las exportaciones e importaciones fueron casi iguales, pero las primeras habían disminuido en 50% con relación al año anterior.

Nuestro país exportó en dicho año a los países americanos (excepción del Dominio del Canadá) el 19,5% del total de sus ventas al exterior y compró a esos países por un equivalente al 27,4% de sus importaciones totales.

En su comercio con América, aún incluyendo Canadá la Argentina ha tenido un saldo desfavorable, felizmente compensado con sus importaciones y exportaciones a Europa. Han influido en ese saldo las grandes compras hechas a Estados Unidos.

En los años sucesivos -años de guerra- el comercio exterior argentino fué (en millones de pesos m/n).

|           | <u>Importac.</u> | <u>Exportac.</u> | <u>Total</u> | <u>Saldo</u> |
|-----------|------------------|------------------|--------------|--------------|
| 1939..... | 1.338,3          | 1.573,1          | 2.911,5      | ♦ 234,8      |
| 1940..... | 1.498,7          | 1.427,6          | 2.926,4      | - 71,7       |
| 1941..... | 1.276,6          | 1.464,6          | 2.741,2      | ♦ 187,9      |
| 1942..... | 1.274,3          | 1.788,9          | 3.063,3      | ♦ 514,6      |
| 1943..... | 942,0            | 2.192,2          | 3.134,3      | ♦ 1.250,2    |

El resultado neto de los cinco años es francamente favorable, aunque la disminución de las importaciones ha afectado sensiblemente a nuestra economía por la falta de una serie de artículos necesarios.

Las importaciones provenientes de países de América fueron en 1943 el 50,33% del total de compras efectuadas por la Argentina. El mercado europeo, africano y del Extremo Oriente sumamente afectados por la guerra, nos provee de la otra mitad siendo el principal vendedor Gran Bretaña y sus Dominios con el 30% más o menos. En Europa, Suecia, Suiza y España han pasado a la categoría de importantes proveedores de nuestro país en el último año con el 10,1; 3,6 y 1,7% respectivamente.

Nuestras exportaciones para América importaron el 45% del gran total. El resto ha sido enviado a Europa, especialmente al Reino Unido y Sud-Africa.

El promedio de toneladas exportadas en los 15 años precedentes fué de 12,5 millones (en 1943 sólo 5,3 millones).

El promedio de toneladas importadas en el mismo período fué de 8,3 millones de toneladas (en 1943 sólo 3,7 millones).

Los grandes valores observados en el cuadro de página anterior sólo se deben al aumento de precios provocados por la guerra, que de 1942 a 1943 -con el mismo tonelaje- es de 400 millones de pesos en las exportaciones argentinas.

Casi todos los tratados de comercio firmados por la Argentina en los últimos años contienen la excepción de país limítrofe y unión aduanera, a las ventajas que acuerda la cláusula de la nación más favorecida. La primera es para facilitar el comercio fronterizo y no tiene mayor importancia, pero la segunda es muy importante y está contenida en 14 tratados de comercio.

Las uniones aduaneras podrían tener una trascendencia no imaginable en el comercio futuro y por esa razón quiero detenerme un instante a considerar dichas uniones que han sido consagradas por nuestro país en la Conferencia Regional del Plata y en los convenios especiales con Brasil (1), Chile y Paraguay.

La unión aduanera puede realizarse entre dos naciones o entre un grupo de naciones, preferentemente limítrofes. También se puede formar una unión aduanera regional, como la propuesta "Unión aduanera de los países del Caribe" o la "Unión Aduanera Latino-Americana" o Ibero-Americana, la recientemente proyectada "Unión Regional del Plata" o bien la "Unión Aduanera del Sud", etc.(2).

-----  
(1) En el convenio de librecambio progresivo del 21 de Noviembre de 1941, firmado con el Brasil, se incluye un preámbulo digno de ser transcripto en este trabajo:

"El Vicepresidente de la Nación Argentina en ejercicio del Poder Ejecutivo y el Presidente de los Estados Unidos del Brasil, teniendo en cuenta la Resolución N° LXXX de la Séptima Conferencia Panamericana celebrada en Montevideo en 1933 y la Resolución aprobada por el Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano el 18 de Setiembre de 1941, relativas ambas a las preferencias arancelarias a acordarse a países limítrofes; de acuerdo con las recomendaciones suscriptas en Rio de Janeiro el 6 de Octubre de 1940 por los Ministros de Hacienda de la República Argentina y de los Estados Unidos de Brasil; y, con el propósito de llegar a establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre que permita llegar a una unión aduanera entre la República Argentina y el Brasil, abierta a la adhesión de los países limítrofes, lo que no sería obstáculo a cualquier amplio programa de reconstrucción económica que, sobre la base de la reducción o eliminación de aranceles y otras preferencias comerciales, tienda al propósito de desarrollar el comercio internacional sobre el principio multilateral e incondicional de la nación más favorecida.....

(2) Por más detalles puede verse "REVISTA DE ECONOMIA ARGENTINA" Mayo de 1943 - págs. 150-174.-

La idea de establecer una unión aduanera en América no es nueva. La primera Conferencia Internacional Americana realizada en 1889, estudió la posibilidad de crearla como el medio más conveniente de fomentar el comercio entre los países americanos. Se supone que la idea fué sugerida por la existencia del Zollverein alemán que actuó con éxito por más de un cuarto de siglo hasta 1871.

No obstante, varios inconvenientes se opusieron a la creación de una unión aduanera continental en América.

Antes de la primera guerra mundial la economía de la mayoría de los países americanos no estaba bien organizada y su comercio con Europa no les hizo pensar en la necesidad de utilizar tales uniones aduaneras. Su inmenso territorio escasamente poblado se sostenía gracias a un regular comercio de exportación. Después de la guerra con las trabas creadas al comercio internacional y la crisis mundial de 1929-30, sufrió un rudo golpe la economía de los países americanos y se volvió a pensar en la unión aduanera.

Es ya sabido que tal unión significa la libertad de comercio y de tránsito entre los contratantes; ingresos aduaneros en común, a repartirse proporcionalmente o de acuerdo a bases fijadas; unidad de legislación aduanera, de derechos arancelarios, portuarios, de almacenaje y de transporte, etc.; unión monetaria y unificación impositiva interna.

Para ser constituida la unión aduanera se necesita tiempo, pues deben reducirse paulatinamente los derechos recíprocos y permitir en el intervalo la readaptación de las industrias competitivas. La unificación de impuestos y de unidad monetaria requiere también cierto tiempo, pero a todo puede llegarse.

La importante ventaja económica que se logra en cuanto a los terceros países que negocian con la unión aduanera es la reducción de los derechos aduaneros.

Aún cuando los países que tienen tratados de comercio vigentes con los componentes de la unión aduanera no pueden invocar los beneficios de la cláusula de la nación más favorecida; ello no significa que el comercio con el exterior disminuya sensiblemente. Todo dependerá, por cierto, de las condiciones internacionales reinantes en la post-guerra.

En la República Argentina puede citarse como antecedente de su política comercial el tratado de comercio con Chile del 30 de Agosto de 1855 que estableció en uno de sus artículos la liberación de derechos aduaneros a las mercaderías importadas en cualquiera de los dos países por vía terrestre. Bajo bases más o menos similares fué firmado el tratado de comercio con el Paraguay el 8 de Julio de 1916 que no alcanzó a tener vigencia. El tratado con Chile rigió poco tiempo, pero fué el comienzo de la unión aduanera bajo el régimen de la "cordillera libre".

En 1933 las delegaciones especialmente designadas por Chile y la Argentina se reunieron en la capital del primer país y aprobaron un Acta en la cual manifiestan que ha llegado el momento de iniciar las gestiones destinada a formalizar una unión aduanera entre los países americanos, para lo que debe comenzarse con la firma de un tratado entre Chile y Argentina que permita, en sucesivas etapas, llegar a la unión aduanera deseada.

El 3 de Junio del mismo año se firma el Tratado. Poco después -el 14 de Diciembre de 1940- los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Uruguay se reunieron en la Barra de San Juan y en el Acta labrada en esa oportunidad manifestaron:

"Los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos Gobiernos, convencidos de la conveniencia de que se estudie la posibilidad y ventaja que ofrecería el establecimiento de una unión aduanera entre los dos países, resuelven también encomendar su estudio a esta Comisión Mixta".

Existe desde 1941 -ya en plena guerra- una corriente más intensa para la constitución de uniones aduaneras regionales en América, siendo la más activa propagandista la República Argentina.

La Conferencia Regional del Plata -reunida en ese año- fué ampliamente auspiciada por la Argentina y allí se concretó la idea de concluir una unión aduanera regional, sin perjuicio de firmar iguales acuerdos con los países limítrofes.

En 1942 aparece un proyecto particular de unión aduanera americana, considerando que "un estudio de la economía de nuestra América lleva a la conclusión de que no son inconciliables los intereses de sus diferentes países, regiones y zonas, y de que la producción y el intercambio entre los mismos sólo requiere comprensión y buena fé por parte de los gobiernos, que con relativa facilidad pueden ir variando sus respectivos regímenes

tributarios, en la mayoría de los cuales no predominan los ingresos aduaneros; con lo que no resultará difícil la disminución o desaparición de las trabas que dificultan el comercio y el establecimiento de un sistema monetario y bancario internacional americano".(1)

El 24 de Agosto y el 15 de Diciembre de 1943 nuestro país firmó dos acuerdos con Chile y Paraguay para el establecimiento de una unión aduanera. Se han nombrado comisiones nacionales y mixtas para estudiar las bases en que deben fundarse tales uniones aduaneras.

El comercio exterior de la Argentina con Chile fué de \$ 100 millones en 1943 y de \$ 32,8 millones con Paraguay en el mismo año. Las poblaciones respectivas son de 5,1 millones de habitantes (1941) y de 1 millón de habitantes (1940). Sumando la Argentina se obtiene un total de 20 millones más o menos, entre los cuales se podría repartir la producción interna, que ya constituye una ventaja económica inicial.

Es la Argentina el primer país que inicia esta nueva etapa en la política comercial, adelantándose a los planes de post-guerra para los cuales se prevé un cambio en las directivas del comercio internacional. No se sabe aún cual será la situación de los países chicos y de los países grandes, de los productores de artículos agrícolas, ganaderos, minerales u otros productos, etc., pero puede calcularse que se formarán grandes grupos político-económicos.

La formación de bloques económicos quita importancia a los pequeños países, con producción y comercio exterior insignificantes dentro del grandtotal mundial; pero si esos pequeños países se unen entre sí podrán constituir por lo menos un volumen de producción, población, consumo y comercio, de manera que puedan consumir en gran parte sus propios productos, si una alteración en el comercio internacional, provocara la desaparición de los mercados de anteguerra o una disminución en sus compras.

Nuestro país no ha participado en las Conferencias Internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas, pero no obstante se mantiene alerta a los acontecimientos y está preparado para adaptar su política comercial a las directivas generales que se tratan en la Conferencia Técnica-Económica o en cualquier conferencia mundial sobre política económica.(2)

#### 4.- Resumen.

Parafraseando lo resuelto en la Conferencia de Hot Springs si se suprimieran las restricciones al comercio internacional, se estabilizarán las monedas, se estimularán las inversiones internacionales, el libre juego de los factores económicos haría innecesario los acuerdos sobre productos (3), pero no me gusta hacer calculos de esta especie en un trabajo de esta índole.

Por lo tanto, y ateniéndonos a los hechos conocidos, teníamos en 1939 "un frente de guerra económica" declarada entre las naciones que comprendía:

Derechos aduaneros elevados; contingentes; derechos preferenciales; licencias de importación; cláusulas condicionales o excepcionales; a la cláusula de la nación más favorecida; aranceles invisibles; control de cambio; acuerdos de compensación, o de "clearing"; autarcia económica.

Como se ha podido constatar, durante el período de guerra se han intensificado esas medidas como consecuencia de la misma guerra, pero en los proyectos preparativos para la post-guerra, se esperan eliminar algunas -sino todas- trabas al comercio internacional.

La esperanza casi universal (puesto que no hemos oído aún la opinión de muchos países) es que el comercio futuro sea tan intenso como extenso y no en "determinadas direcciones" sino en todas direcciones. Un verdadero comercio multiangular. Así se conseguirá un bienestar para los habitantes de todos los países.

Gran Bretaña, uno de los mayores representantes en el comercio mundial, que ha perdido todas sus reservas de divisas en el exterior, quedando inclusive deudora de muchos países proveedores (entre ellos Argentina y Brasil) a causa de los grandes gastos de la guerra, manifiesta que en la post-guerra, sólo mediante su comercio de exportación, podrá conseguir las divisas necesarias para conseguir alimentos y materiales para sus industrias. Tendrá que exportar durante cierto tiempo cientos de millones de libras esterlinas más que en 1938.

''-----

- (1) "El comercio de las Américas. Estudio en apoyo de una unión aduanera entre las Repúblicas Americanas". L.V. de Abad.- La Habana, 1942.-
- (2) Banco Central de la República Argentina - Memoria Anual ejercicio 1943 - Pág. 3/19.-
- (3) La opinión de algunos economistas es de que son necesarios y convenientes en algunos rubros para salvaguardar los intereses de los innumerables productores individuales, evitar bajas bruscas de precios y asegurar un mínimo de estabilidad a la economía general.-

Ahora bien, Gran Bretaña ha sido siempre país importador, es decir, con balanza comercial siempre desfavorable y esta novedad no deja de sembrar el desasosiego en quienes esperaban grandes compras de parte del Reino Unido.

Otros países en Europa pueden estar en las mismas condiciones. El resultado es que, como en la post-guerra anterior, tendremos grandes exportaciones europeas hacia América. Esa contingencia debe ser prevista y evitarse que suceda lo que la experiencia nos demostró tan claramente; era perjudicial: la oposición de trabas a esas exportaciones por parte de los países importadores.

Así como en América tendremos en cuenta el cambio operado en la situación económica de Europa, ese continente no debe olvidar la transformación industrial operada en los países americanos, hasta hace poco solamente productores de materias primas.

La guerra ha impreso un terrible impulso a la industrialización y ha cambiado también sus directivas. Los planes de industrialización de la mayor parte de los países productores de materias primas no se reducen simplemente a reemplazar las mercaderías que importaban, sino que tienden a una independencia industrial permanente, instalando al efecto grandes y modernas fábricas.

Europa deberá tener en cuenta este cambio para readaptar su producción a las nuevas necesidades de post-guerra.

En América, África y Oceanía habrá demanda de muchos artículos, que se comprarán en gran cantidad, para alimentar las nuevas industrias.

Este es uno de los numerosos problemas del comercio internacional futuro y para el resto me remito al capítulo IV en la parte que se refiere a la demanda.

En resumen, no es posible suponer que en la post-guerra exista un comercio completamente libre así como es deseable que se quiera volver al sistema de nacionalismo económico o autarcía.

Si se persiste en mantener la misma política de anteguerra el resultado será otra guerra a breve plazo con una crisis como nunca ha conocido el mundo.

El profesor Dr. Moreno Quintana afirma que será imposible prescindir en el futuro de la intervención estatal en las economías nacionales que ha de extender su acción al orden internacio

nal para establecer la necesaria coordinación de post-guerra.(1)

Un autor inglés anuncia como solución económica integral del futuro la planificación o control, en la cual estamos ya a mitad de camino, según él dice.(2)

No se sabe aún, y sería muy aventurado afirmarlo, cuales de las medidas de ante-guerra subsistirán en la post-guerra, pero hay ya dos tendencias, que parecen coincidentes, manifestadas a mediados del corriente año en Gran Bretaña y Estados Unidos:

Las Cámaras de comercio inglesas se pronuncian a favor del libre comercio en la post-guerra y, recientemente la sesión británica de la Cámara Internacional de Comercio ha publicado un plan para la post-guerra en pro del comercio mundial. Una de las fases notables del plan es que auspicia la desaparición de las barreras comerciales y las consultas entre todos los países sobre asuntos de mutuo interés económico. El plan destaca la necesidad de la adopción general de la política de expansión económica mediante el establecimiento de un mercado mundial y el resurgimiento de la iniciativa privada.(3)

En cuanto a los cartells internacionales dice que cuando se consideran necesario debieran ser sometidos a la supervisión de los gobiernos y registrados por una autoridad internacional.

Finalmente, el informe declara "la paz, el comercio y la prosperidad mundiales son indivisibles. El problema que se halla en la balanza es nada menos que la felicidad de la humanidad y evitar futuras guerras".

La política oficial de Estados Unidos, según repetidas declaraciones del Secretario de Estado Cordell Hull, sigue firmemente basada en la restauración del comercio multilateral y libre. No hace poco (Mayo 19 de 1944) al inaugurar la semana del comercio exterior, bosquejó un plan de cuatro puntos a saber:

1.-----  
(1) REVISTA DE CIENCIAS ECONOMICAS - Octubre de 1943, pág. 942 (del artículo "La reconstrucción económico-social del mundo" por el Dr. Lucio M. Moreno Quintana).

(2) Leonard Richmond - "Post-war economics made essier" - Buenos Aires, 1943.-

(3) de "La Prensa" Mayo 22 de 1944. Entre otras proposiciones figuran en el informe el establecimiento por las Naciones Unidas, de comisiones técnicas mixtas para estudiar las estipulaciones del código económico, un tribunal internacional.-

- 1) Las relaciones económicas internacionales deben desarrollarse me diante providencias de verdadera colaboración.
- 2) Deben efectuarse acuerdos internacionales de estabilización de monedas, como medio de ayudar al comercio en las transacciones financieras internacionales.
- 3) Debe disponerse de un capital, mediante inversiones internacionales, para el sólido desarrollo de las fuentes naturales latentes de capacidad productiva, en las zonas que relativamente son aún improductivas.
- 4) Deben establecerse disposiciones para la reducción y eliminación de las barreras comerciales irrazonables, para ir eliminando toda clase de discriminaciones comerciales.

No debe olvidarse que Estados Unidos es en la actualidad, el país más importante del mundo y su inmenso poderío económico lo coloca en situación de poder influenciar grandemente los planes que se adopten para la post-guerra.

La piedra angular y la base de la política norteamericana de comercio exterior es el principio de la igualdad de tratamiento. El sistema norteamericano descansa en la premisa de que el comercio y los pagos multilaterales, facilitados por el principio de igualdad de tratamiento y fincado en las empresas y las iniciativas privadas, constituye el sistema que más puede hacer crecer el ingreso real del mundo y por ende mejorar el nivel real de la vida de la población mundial.(1)

El Comité de Política Extranjera del Departamento de Estado, creado recientemente por Roosevelt y con la presidencia del Secretario de Estado adjunto Dean Acheson está estudiando las relaciones comerciales de Estados Unidos con los países de América Latina y del Continente europeo en la post-guerra.

Este organismo proyecta aconsejar que las tarifas aduaneras en los Estados Unidos y en el extranjero sean radicalmente reducidas. Teniendo en cuenta el punto de vista de que existe una tendencia a la conservación de tarifas elevadas e incluso a su elevación, que dimana de intereses creados bien organizados, el Comité advirtió al Departamento de Estado que "el problema de las barreras aduaneras puede muy fácilmente constituir uno de los escollos en que pudiera estrellarse la paz en la post-guerra.

!t-----

(1) Henry J. Tasca - "World Trading Systems"- Paris, 1939 pág.141.-

No es este el único obstáculo, pero si Estados Unidos -que será el acreedor más grande de la post-guerra- comienza dando el ejemplo otros países lo seguirán, aún cuando haya que sacrificar intereses que económicamente, son relativamente poco importantes. En esta forma un paso más se habrá dado hacia la cooperación y normalización económica que todos ansiamos.

----- F I N -----



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

- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL - "Commission du Conseil d'Administration" - Procès-Verbaux de la cinquième session - Londres, 20-24 avril 1942.-
- CONSEJO PERMANENTE DE ASOCIACIONES AMERICANAS DE COMERCIO Y PRODUCCION - "Recomendaciones del Primer Congreso Brasileño de Economía" - Rio de Janeiro (noviembre-diciembre de 1943) - Montevideo 1944.-
- CONDLIFFE J.B.- "La reconstrucción del comercio mundial" Bs.As.42 "Agenda para la post-guerra"-Méjico, 1944.-
- HABERLER Gottfried - "Prosperidad y depresión-análisis teórico de los movimientos cíclicos" Méjico, 1942.-
- INFORME del Dr. J. Prados Arrarte al Consejo Permanente de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción sobre los proyectos de estabilización monetaria internacional - Montevideo, 1943.-
- PILAVAGHI Aristocles C.- "La politique dounnière des trois principaux états européens" - Paris, 1928.-
- RICHMOND Leonard - "Post-war economics made eassier" Bs.As, 1943.
- SOCIEDAD DE LAS NACIONES - Publicaciones:
- 1) "Les fluctuations économiques aux Estas-Unis et dans le Royaume-Uni-1918-1922-Génève, 1942.-
  - 2) "Revue de la Situation Economique Mondiales-1937/38 - Génève, 1938".
  - 3) "Revue de la Situation Economique Mondiales-1938/39" - Génève, 1939.-
  - 4) "La politique commerciale entre<sup>les</sup> deux guerres: propositions internationales et politiques nationales" - Génève, 1942.-
  - 5) "The network of world trade" - Genève, 1942.-
  - 6) "Le commerce de l'Europe" - Genève, 1941.-
  - 7) "Revue de la Situation Economique Mondiale 1939/41 - Genève, 1941.-
  - 8) "Revue de la Situation Economique Mondiale" - 1941/42-Genève, 1942.-
  - 9) "Statistical Year Book of the League of Nations" 1941/42 including addendum 1942/43 - Genève, 1943.-
  - 10) "Report to the Council on the work of the 1943 joint session" - Genève, 1944.-
  - 11) "La transición de la economía de guerra a la paz" Parte I - Ginebra, 1943.-  
"Situación económica y financiera de Estados Unidos" (Revista The National City Bank of New York - 1939).
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO - "La transición de la economía de guerra a la de paz" - Análisis de un informe internacional - Montreal, 1943.-