



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



La propuesta de Estados Unidos de América para la organización internacional del comercio

Bonfante, Alberto A.

1945

Cita APA:

Bonfante, A. (1945). La propuesta de Estados Unidos de América para la organización internacional del comercio. 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

LA PROPUESTA DE ESTADOS UNIDOS DE AMERICA PARA LA
ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL COMERCIO

- I. Análisis de las causas que perturban al comercio internacional.
- II. Evolución y situación actual de las restricciones al comercio internacional.
- III. Tentativas hechas hasta el presente para disminuir o suprimir las restricciones al comercio internacional.
 - a) Conferencia de Bruselas (1920)
 - b) El Comité Económico de la Sociedad de las Naciones.
 - c) La Quinta Asamblea de la Sociedad de las Naciones (1925)
 - d) Conferencia Económica Internacional (1927)
 - e) Conferencia Internacional para la abolición de las prohibiciones y restricciones a la importación y exportación. (1927)
 - f) Conferencia complementaria de la anterior (1928)
 - g) Décima Asamblea de la Sociedad de las Naciones (1929)
 - h) Conferencia preliminar para una acción económica concertada (1930 y 1931)
 - i) Convención de Oslo (1930)
 - j) Conferencia de Ouchy (1932)
 - k) Conferencia Económica y Financiera Mundial (1932)
 - l) Conferencia Monetaria y Económica Mundial (1933)
 - m) Conferencias Internacionales Americanas.
- IV. Los principios de la Carta del Atlántico y las Conferencias de Chapultepec y San Francisco.
- V. La Organización de las Naciones Unidas y su rol en las relaciones económicas internacionales.
- VI. La propuesta del Gobierno de los Estados Unidos de América para la Organización Internacional del Comercio.
- VII. Finalidades de la Propuesta.
- VIII. Análisis de la Propuesta.
- XI. Conclusiones.

I

ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE PERTURBAN AL COMERCIO INTERNACIONAL.

Consideramos como causas perturbadoras del comercio internacional:

1. La intervención estatal en la economía privada.
2. Las restricciones y limitaciones a dicho comercio impuestas por los gobiernos.
3. Las restricciones impuestas por acuerdos privados, destinados a limitar la producción y a imponer una política de precios.
4. Las derivadas del estado de guerra que afectó a todo el mundo desde 1939 a 1945.

Prácticamente el orden económico en todo el mundo contemporáneo se basó en el principio de la libertad y en la primacía de la iniciativa privada. Al Estado le cupo una adecuada acción supletoria extensiva al campo social, cuando lo que había que hacer superaba el poder, la capacidad o la conveniencia de la iniciativa privada. El rango y dimensión económica industrial de las grandes potencias en América y Europa, excepto quizás Rusia, es consecuencia exclusiva de la iniciativa privada, que pudo desarrollar libremente su acción creadora dentro de normas legales conocidas, sin más restricciones que las inherentes al interés público.

La política de regular la producción, de monopolizar la comercialización y establecer la economía dirigida va convirtiéndose en un factor característico de la economía contemporánea.

Nos encontramos frente a un crecimiento excepcional de las atribuciones y facultades del Estado, que invade todos los ámbitos. Se lo siente en el plano económico y en el orden social. El Estado a través de los grandes organismos, permanentes o transitorios ya no se conforma con cumplir su función tutelar. Prácticamente todo lo que lo que caracterizó la economía contemporánea antes del advenimiento y florecimiento de las potencias del Eje fué fruto de la actividad privada, cuyo ritmo habrá de aumentar por la falta de trabas y cederá ante el aumento de estas últimas.

//.

Dado que el espíritu de empresa no es producto de la acción oficial, la intervención estatal tiende a convertir toda actividad productiva en una función burocrática. No es necesario demostrar como ello frena el espíritu de iniciativa, condena al estancamiento tecnológico, y finalmente da origen a un estado rígido de economía oficial incapaz de adaptarse a la dinámica de los fenómenos característicos de la economía actual del mundo.

Hasta hace aproximadamente cuarenta años, el Estado se limitaba a fomentar las actividades comerciales y las estimulaba mediante medidas de defensa de la producción y del consumo. La conflagración de 1914/18 modificó este panorama, ya que posteriormente permitió al Estado intervenir en la economía mediante la orientación del mercado y la fijación de precios.

Al producirse la crisis del año 1929 se hizo aun mas severo el control del Estado, ya que se afirmaba que la libre concurrencia a la que se consideraba causante de aquella, era incapaz de sobrellevarla y aportar soluciones. Se entró en la preguerra del nuevo conflicto, con una tendencia que trataba de controlar todo el ciclo de la producción y comercialización de productos. La más novedosa forma de intervención estatal es la que, por vía de un control de las actividades bancarias, llega a regir las actividades comerciales e industriales.

En los países derrotados en la última guerra fué donde la intervención estatal se manifestó en forma más activa. La omnipotencia del Estado que caracterizaba a los regímenes de esos países pudo avasallar los derechos individuales e imponer un control implacable a las energías y actividades de los individuos. Hoy, dequiera puede encontrarse la mano del Estado: administra o gobierna el crédito; regula estrechamente las relaciones industriales; limita la producción, crea trabajo; se mueve inclusive, como fué verdad en algunos países totalitarios, hacia la extinción de los derechos de propiedad privada y hacia modificaciones en la estructura social, cuyo análisis escapa a los límites de este trabajo. Cualquiera sea su condición especial, es atributo esencial del ~~capitalismo~~ ~~socialismo~~ ~~de Estado~~ ~~como lo era del mercantilismo~~ la creación de una poderosa burocracia cuyos miembros son los principales beneficiarios de la nueva organización. La libertad de la

//.

//.

empresa privada parece contraerse en todo el mundo aunque en diverso grado.

Nada de lo dicho aquí debe interpretarse en el sentido de que el Estado debe desentenderse de los asuntos vinculados con el comercio, ya sea este interior o exterior. El problema reside en saber hasta que punto, o a que límites debe llegar la intervención estatal con relación a la actividad privada. Ante el dilema de que por un lado tengamos una libertad absoluta total -en la que puede llegarse a un desenfrenado choque de los intereses privados en pugna, cuya única solución sería precisamente la intervención del Estado - y por otro el Estado dirigente, la economía regulada sin la menor posibilidad de moverse fuera de los rígidos límites en que lo permite el Estado para salvaguardar su propia condición de comerciante, una especie de Leviathan absorbente que no deja posibilidad alguna al intercambio comercial, -en esa encrucijada de intereses opuestos- hallar la exacta medida en que debe hacerse efectiva la intervención estatal, es un problema complejo pero que demanda, más que todo, un decidido y sincero esfuerzo de los respectivos gobiernos por servir y no guiar la economía de los gobernados, por fomentar las fuerzas y preservar los derechos esenciales de los factores que laboran la riqueza y hacen el bienestar general.

Mejorar la situación social de las masas obreras, asegurar su participación equitativa en los beneficios y levantar su nivel de vida es un deber indeclinable del Estado. Pero de ello no se desprende que deba limitarse la libre iniciativa individual y la libre actuación del capital privado cuando estos se mantengan en sus límites naturales; ni tampoco, que el Estado deba competir en actividades de la producción, comercio o transporte, con individuos o entidades privadas. Por esta vía, el Gobierno pierde su carácter de mandatario, para convertirse en mandante, y como tal, intervenir en las actividades que son campo exclusivo de las actividades privadas, de los individuos, quienes, en su conjunto, constituyen en definitiva los legítimos mandantes.

La intervención oficial en el comercio internacional implica dificultades insalvables en caso de diferencias. Es el germen de conflictos cuando dichas diferencias, que se resuelven por arbi-

//

//.

trajes o simplemente por un arreglo directo cuando se trata de particulares -pues el interés y la falta de fuerza para actuar compulsivamente en la solución de aquellas, aconsejan a estos el superar las dificultades por las vías normales o judiciales- entran en un plano contencioso siendo una o las dos partes el Estado. En estos casos, el Estado tiende a resolverlas poniendo en acción todo el peso incontrastable de su autoridad, en un campo que está vedado a ésta. ¿Cuando el Estado, comerciante o exportador, se someterá de buen grado a normas que le obliguen a aceptar algo que no estima conveniente? y ¿cuándo el Estado, ente de derecho público, actuando como persona de derecho privado, admitirá normas que le obliguen como a cualquier ciudadano que solo tiene en su mano y de su lado las leyes y reglamentaciones vigentes cuya aplicación precisamente está en manos del Estado, eventual o permanente competidor suyo?

Cabe finalmente la reflexión objetiva de que el ejercicio de los derechos propios a un factor de la producción no puede ser incompatible con la economía general del país. Aquí es donde el Estado debe jugar un rol decisivo basado en la equidad y el bienestar general. El Estado deberá ser coordinador entre los factores Trabajo y Capital, y no un tercero que al final suplante a aquellos en sus respectivos campos. Será necesario este principio para asentar con fundamento normas que permitan ordenadas y fecundas relaciones económicas.

Es del cumplimiento de las finalidades que se propone el Estado al intervenir en la economía privada que se derivan la mayor parte de las restricciones y limitaciones al comercio internacional. Caben dentro de este grupo las trabas de origen oficial que son impuestas por los Gobiernos para cumplir planes de desarrollo y fomento de su propia economía e industria, y a veces, frecuente en el pasado, fundada en fines fiscales.

El desarrollo de algunas empresas privadas ha dado origen a restricciones cuyo efecto perturbador está en función directa de la potencia de aquellas empresas. Por este medio, se han erigido

//.

//.

barreras al comercio internacional que significan destrucción de riqueza y estancamiento en la técnica. La política de mercados e imponer precios - los llamados precios de monopolio - constituyen uno de los males y errores de las grandes empresas que han ocasionado no pocas dificultades a la economía contemporánea.

Y finalmente, el estado de emergencia creado por la guerra, ha perturbado radicalmente el comercio internacional. La necesidad de atender los requerimientos bélicos ha hecho transformar grandes sectores de la economía industrial de todo el mundo, que hoy están afrontados al problema de la reconversión. Las consecuencias de esta transformación se perciben con toda claridad en el presente, en la incapacidad para atender la demanda intensa por toda clase de productos manufacturados. Mas que la reconversión de las industrias a sus fines específicos, hoy se debe resolver la desmovilización del Estado en aquellas, política que ha encarado con toda decisión el Gobierno de los Estados Unidos, principal factor en este problema. Son aplicables a este, todas las consideraciones hechas al principio al tratarse la intervención estatal en la economía privada.

EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DE LAS RESTRICCIONES AL COMERCIO INTERNACIONAL

Las restricciones al comercio internacional, ya sea que revisitan la forma de prohibiciones o que se presenten bajo el aspecto de cupos o de licencias, han tomado en el curso de estos últimos años un desarrollo excepcional.

Por su carácter agresivo y con frecuencia arbitrario, por el pesado control a que sujetan las transacciones comerciales, por la incertidumbre y la inestabilidad que producen en las relaciones económicas internacionales, estas medidas restrictivas resultan a menudo verdaderos instrumentos de guerra económica, aunque generalmente estén presentadas como medio de defensa y de salvaguardia de los mercados interiores.

La experiencia ha demostrado que por ese sistema de restricciones se falseó la aplicación de los tratados de comercio, disminuyendo el valor práctico de las ventajas estipuladas en favor de la mercaderías a las que estas restricciones atacan.

Existe un paralelo marcado entre la situación presente y la del periodo postbélico anterior.

Al terminar la guerra mundial en 1918, los países ex-beligerantes, y también los que habían permanecido neutrales, se encontraron enfrentados con una serie de problemas que presionaban a sus economías desarticuladas por los esfuerzos extraordinarios que había demandado el período bélico. Para evitar sus consecuencias, se aplicaron medidas destinadas a incrementar la capacidad de producción y consumo en los respectivos países. Del conjunto de estas medidas que sin buscarlo eran de carácter antagónico, la más común, la que casi ningún Estado dejó de utilizar como medio de impedir la entrada y concurrencia de los productos extranjeros a su territorio, fueron las tarifas aduaneras.

Se llegó a un punto en que había una opinión general formada: Las tarifas no debían subir más, porque el comercio internacional estaba limitado a cifras insignificantes, sin que ello reportara más que perjuicios generales e ingente destrucción de riqueza, ya que de un menor aprovechamiento de las condiciones naturales de los distintos Estados, que eso es en resumen el resultado de la disminución del intercambio comercial internacional, no se desprende

//.

día beneficio para país alguno.

Esta tendencia condujo a requerir, impostergablemente, la disminución de aquellas tarifas. Se han hecho reiteradas tentativas, especialmente bajo los auspicios de la desaparecida Sociedad de las Naciones, para suprimir por medio de convenciones plurilaterales, las prohibiciones y restricciones a la importación y exportación con resultados que la realidad presente no acredita. Aquella tendencia a través de las diferentes Conferencias Internacionales desde 1920 se ha ido acentuando, concretándose por primera vez, en 1929, en una formal propuesta de tregua aduanera.

Se dijo en 1937 (el Señor Cordell Hull) el grave peligro que entrañaban, hasta para la paz, la creación de excesivas barreras comerciales, señalándose entonces que, para que la maquinaria de la producción pudiera funcionar en forma continua económica y provechosa, había que establecer como conseguir mercados y que dicha tarea incumbía a los Gobiernos, en primer término, los que podían lograrlo mediante la adecuada utilización de acuerdos internacionales de comercio. La fiebre de aislacionismo económico que azotó el mundo desde 1930 había que pararla; en su defecto había la certeza de conflictos cuya trascendencia no podrá preverse. Los hechos, a partir de 1939 señalaron cuan fundada estuvo esa advertencia.

Las restricciones impuestas por los gobiernos al comercio internacional reconocen en parte su origen en la dura ley de la necesidad, y en parte, no pequeña, a razones de expansión, autarquía o proteccionismo.

El interés del mundo entero en un comercio internacional sin trabas ni obstáculos es obvio. De aquel se derivan bienestar, ocupación y prosperidad, en distinto grado para algunos países e individuos, pero general. Las trabas impuestas al comercio internacional, limitan el progreso material, tecnológico y social, pues aquellas afectan al consumo, a la producción y a la ocupación.

La falacia de considerar bueno un intercambio con predominio absoluto de las ventas -nueva edición del mercantilismo- trajo problemas que aun no han sido solucionados. El nacionalismo económico de autarquica finalidad, ha producido muchas lesiones en la economía mundial, creando situaciones artificiosas que en definitiva son incompatibles con el bienestar de los pueblos. Los tratados bilaterales con modalidades complejas de regímenes de cambios y cuotas

//.

fueron el primer paso que puede ser de retorno a un régimen de intercambio vasto y sin trabas, pero aun no se ha avanzado suficiente trecho por ese camino. Hay un hecho innegable: desde hace muchos años, los acuerdos bilaterales -expediente de transición- no han logrado detener la marcha hacia el proteccionismo y el nacionalismo económico. Los métodos contractuales, aplicados después de la guerra, incluso han parecido a veces fomentar esta evolución; como resultado de sus negociaciones, las tasas deliberadamente restrictivas de las tarifas mínimas instituídas por ciertos Estados, han tenido a este respecto resultados tanto mas perniciosos cuanto que, por otra parte se aplicaban las tarifas generales antes de toda negociación y la discriminación de hecho o de derecho venía a veces a agravar mas aun el rigor de las tarifas. Esta conclusión del Comité Económico de la Sociedad de las Naciones en 1927, a juicio del suscripto sigue siendo actual.

El cambio del centro de gravedad de la economía internacional, la disminución de recursos y entradas de Europa, la industrialización de países productores de materias primas, la reconversión de industrias, la desmoralización de los millones de hombres y mujeres en las zonas afectadas por la guerra, dan noción de la magnitud de los problemas que se deberán afrontar hasta que se consiga retomar el cauce de la normalidad en el comercio internacional.

Que el totalitarismo en alguna medida sea consecuencia de la situación caótica que afronta el mundo económico a partir de 1929 probablemente no sea discutido. La situación debe ser afrontada con firmeza y seriedad para evitar los errores del pasado y aprovechar las lecciones que dió al mundo el período de emergencia que abarca de 1929 a 1939 y dar las soluciones que el mundo necesita y pide.

En un mundo en que las fuerzas económicas estuvieron sometidas permítase la expresión, a un régimen híbrido de libertad, los frutos no ejemplares de la época no pueden ser atribuidos al fracaso de la iniciativa privada, como ha dado en señalarse para fundar el recrudecimiento de la intervención oficial. La crisis de 1929 tiene su origen en complejas razones, y no puede ser señalada como el ejemplo categórico del fracaso de las fuerzas privadas en el campo de la economía contemporánea. No actuaron aquellas solas. Recuérdese la

//.

//.

gestión de gobiernos europeos en pro de la autarquía, que adquirió caracteres hasta agresivos e introdujo el caos en el comercio de otros países con los cuales en tiempos normales mantenían un activo comercio; la desmembración de estados europeos condujo a una lucha que dió prácticamente por tierra con las normas tradicionales del comercio internacional; el tratado de Saint Germain, por ejemplo, introdujo en las relaciones internacionales un factor restrictivo a los efectos territoriales de la cláusula de la nación más favorecida, acentuando la declinación de esta última en la política económica mundial; los nuevos países surgidos como consecuencia de la victoria de los aliados, desarrollaron sus propias industrias procurando desenvolverse sin tener en cuenta su situación anterior y las razones de orden económico que entonces regulaban sus actividades; en fin una serie de elementos señalan que hubo pugna de distintos factores que condujeron a una intensa carrera de desaciertos problemas de sobre producción, industrialización intensa, subconsumos desmesurados organismos a los que algunos gobiernos prestaban la incontrastable fuerza de su autoridad y recursos, y entidades privadas que alcanzaron dimensiones no previstas mediante sistemas de concentración económica que las convertían en poderosos factores que impedían a veces hasta los planes oficiales. He allí en grandes rasgos la situación y el clima en el que el mundo se encontraba cuando su economía afrontó la profunda depresión de 1929 y 1930.

Aun está por verse si la intervención estatal en esta materia, es la exteriorización de un cambio definitivo que esta época determinará en la economía contemporánea. Originalmente basada en la necesidad de movilizar todos los recursos para fines de defensa y seguridad, a causa de la guerra de 1914-1918 cuando esta terminó, la intervención oficial en la economía disminuyó, pero no desapareció. Era necesario desarmar la estructura compleja de las distintas organizaciones creadas durante la guerra, y soltar, progresivamente, los resortes de la actividad privada que, por razones de emergencia habían pasado a estar bajo la fiscalización oficial cuando no habían sido totalmente comprimidos por ese mismo medio y razones a un nivel insuficiente y deleznable. Y en el lapso que media entre la terminación de la guerra en 1918 y la conmoción de 1929, los resortes no terminaron de ser liberados.

//.

//.

Lo que primero fué una razón de guerra para justificar la desviación de los gobiernos de su rol tradicional en las actividades económicas se convirtió en una razón de Estado para ejercerla; y de un benévolo tutor pasó a ser un patrono con toda la gama de condiciones; pasivo, primero; exigente después y finalmente expansionista. La tendencia a partir de 1929 no deja lugar a dudas de lo que se pretende. Hasta los grandes países, tradicionalmente liberales, parecen haberse volcado en una política de intervención estatal en la economía que aun se mantiene. Ottawa en 1932 señala una característica etapa en esta época.

Superar el impacto de la guerra no solo en la economía, sino en las prácticas que aquellas impuso o arraigó, tanto en el orden oficial como privado, y coordinar los esfuerzos para ordenar en este campo lo que aquella dislocó, constituye uno de los mas graves problemas que deben afrontarse hoy. Establecer condiciones en que sea posible en el orden internacional un comercio sin trabas que alimente un mayor actividad y dé origen a un mayor bienestar en el orden nacional, ha allí un problema que bien resuelto, permitiría afirmar que se habría ganado la paz, por la cual el mundo luchó y sufrió en las dos últimas guerras. La cooperación internacional es un factor absolutamente indispensable para alcanzar esos fines.

Bien conocidas son las numerosas barreras al comercio internacional que han sido erigidas en las últimas tres décadas. Dos devastadoras guerras, y entre ellas una amplia, total depresión mundial ha acelerado esta tendencia; la intervención de los Gobiernos al interferir en las actividades privadas ha incrementado aquella, ha limitado el movimiento de productos dentro de sus propias fronteras, ha frenado las importaciones con mayores aranceles, con nuevas y complejas formalidades aduaneras, con cuotas y embargos, y control de cambios. La depreciación de la moneda, algunas veces proyectada deliberadamente, ha sido complementada por acuerdos de trueque en donde el Estado, que ha sustituido en muchos casos el productor o se ha convertido en un competidor de éste, actúa como comerciante, exportador y transportador. Se ha ido por vía de pactos bilaterales y sistemas preferenciales a la discriminación clara y no disimulada. Cartells han completado un cuadro de pronóstico sombrío si no se afronta francamente el problema y se ofrecen

//.

//.

soluciones inmediatas.

En los últimos años se han perfeccionado los existentes y levantado una multitud de nuevos controles. Las restricciones han llegado a ser mundiales. Los exportadores son obligados a entregar sus divisas a sus respectivos gobiernos. A los importadores se les prohíbe hacer pagos sin el permiso expreso de sus gobiernos. Las cuotas de importación y exportación, han gobernado el movimiento de mercaderías por las fronteras. Las personas deseosas de importar o exportar son obligadas a obtener permisos de las autoridades de control. En muchos casos y esto es mas acentuado en los últimos tiempos, en vez de dar permiso a comerciantes privados, los gobiernos han decidido manejar directamente gran parte de su comercio exterior, es decir, se han convertido en comerciantes o exportadores. Es lo que acaba de disponerse en nuestro país con el Decreto n° 7885 de agosto ppdo. que reserva para el Estado la función de exportar algunos productos. Acuerdos de compensación han tomado el lugar de los mercados libres. La administración del comercio mundial va siendo virtualmente completada.

Las tarifas protectoras son más viejas que las condiciones de libertad que, en algunos países, por un breve período, las invalidaron. El control de la emigración no es ciertamente una novedad; los hombres rara vez han estado libres de ir a donde quisieron. Y a lo largo de la historia, en una parte u otra, las autoridades de los Estados han estado practicando esta forma particular de nacionalismo económico que es la depreciación o baja monetaria. Hay precedentes para casi todas las medidas que afectan actualmente la prosperidad del mundo.

Lo que es nuevo en la presente situación no es la naturaleza de las medidas que prevalecen sino la extensión sobre la cual se aplican. Siempre hemos tenido tarifas,

//.

//.

Pero nunca hemos tenido tarifas de la magnitud de los sistemas actualmente en boga. Los controles cuantitativos pueden haber aparecido en una u otra parte, pero nunca se han tenido cuotas y licencias sobre una extensión tan amplia del comercio. Ha habido depreciaciones monetarias, pero durante periodos de paz, nunca la unidad monetaria del mundo ha sido tan seriamente dislocada.

El efecto del muy drástico nacionalismo económico que parece marchar adelante, se ha reflejado en una severa disminución del comercio internacional. Hay, y habrá un intercambio internacional. Pero este es (y parece que será mas en el futuro, a menos que se reaccione contra esa tendencia en la proyectada conferencia) mucho mas un asunto de tratados bilaterales y compras gubernamentales especiales; mucho menos un asunto de mercados mundiales y empresas competidoras que hasta el presente.

Pero todo esto no es accidental. Algunas de las restricciones que agobian la vida económica actual son efectivamente debidas a la guerra, otras al crecimiento del Estatismo, algunas, simplemente a la influencia de intereses ocultos. Pero, completamente aparte de la causa inicial, el hecho, una vez que se ha alcanzado cierto punto implica una transformación en toda la estructura de la actividad económica.

Por mucho tiempo las tarifas pueden continuar aumentando sin causar mucha dislocación. Pero tarde o temprano la tarifa como tal se hace inadecuada y da lugar a medidas mas efectivas: la cuota y el sistema de licencia. Por mucho tiempo pueden imponerse pequeños controles en la maquinaria de inversión. Pero llega un momento en que el control, para ser efectivo, debe llevarse mucho mas adelante. Para tener efectivamente el capital en el país, no solamente debe controlarse la maquinaria de las nuevas emisiones, sino también los mercados de cambio y los cambios extranjeros. De igual manera

//.

///

con el dinero; durante un tiempo es posible alejarse un poco de la tendencia internacional dentro de la estructura de un sistema mundial. Pero, mas allá de un cierto punto, la tentativa fracasa.

El vasto campo de la tendencia que lentamente se abrió paso antes de la guerra de 1914/1918, fué acelerándose durante ese desastre y desde entonces ha crecido con rapidez.

Actualmente el comerciante en vez de comprar y vender lo que quiere, cuando, donde y al precio que quiere, tiene que luchar a abrirse paso en un laberinto de controles. Si se desea estimular la iniciativa individual, si se busca la realización de las ventajas que se derivan de aquella, deberán disminuirse y suprimirse las trabas al comercio internacional. La posibilidad de aumentar las exportaciones acrecentará para muchos países el poder de compra de los productos extranjeros. La apertura de vías comerciales mas amplias, cuyo efecto se combinará con el de arreglos de orden financiero, permitiría poner remedio a las dificultades presentes y una efectiva normalización en esta confusa hora de la reconstrucción.

La perspectiva inmediata no es halagüeña. El mundo parece estar listo, ahora mismo, para continuar una guerra económica, usando para ello, las armas desarrolladas en los años de preguerra y perfeccionadas durante la guerra. Las grandes potencias no tienen que hacer mas que intensificar su poder en las regiones a las cuales tienen fácil acceso, y quizás conseguir otras areas por medio de contratos exclusivos, arreglos discriminatorios, y tratados de trueque. Si esto aconteciera -como es muy fácil- el mundo, en vez de unirse más por el intercambio económico, estaría dividido en bloques económicos competidores. No parece ser este el camino a la prosperidad.

//.

//.

La alternativa parece ser la economía libre, sujeta en el orden interno solo a las esenciales reglas que impone el poder de policía y la obligatoria intervención del Estado para mantener y asegurar las conquistas sociales que permiten la convivencia fecunda de todos los factores que intervienen en la producción; y en el orden internacional, liberando a las relaciones económicas de toda restricción, lo que equivale a decir: libre transferencia de divisas, a tarifas estables y normales, a que las barreras al movimiento de mercaderías por las fronteras serán pequeñas y limitadas, a que no habrá discriminaciones. En un mundo tan acostumbrado y sujeto a restricciones no es previsible que estos elementos de libertad económica se realicen repentinamente, por obra de hombres llenos de buena voluntad reunidos en una Conferencia internacional. Requiere, ello es indudable, un proceso que puede ser apresurado, no omitido.

III

TENTATIVAS HECHAS HASTA EL PRESENTE PARA DISMINUIR O SUPRIMIR LAS RESTRICCIONES AL COMERCIO INTERNACIONAL

Se enumeran a continuación, en una síntesis ligera los esfuerzos hechos para obtener en términos generales, la detención y reducción de las barreras económicas, especialmente las tarifas aduaneras, desde la Conferencia de Bruselas en 1920 hasta la actualidad.

Antes de la guerra de 1914, las prohibiciones a la importación eran raramente aplicadas, salvo por razones sanitarias o para defender monopolios de Estado o para evitar la salida de productos raros.

La terminación de la lucha armada no significó un inmediato retorno a la normalidad. Nuevas industrias habían surgido tanto en los países beligerantes como en los neutrales, regiones enteras habían sido devastadas, la capacidad de consumo enormemente disminuida y la inestabilidad y continua fluctuación en el valor de las monedas constituyó un rasgo característico de la economía de post-guerra hasta después de muchos años. Las medidas de rigor siguieron vigentes por muchos años más, y solo poco a poco se atenuaron, pasando de las prohibiciones absolutas a las relativas, y de éstas a la importación y a la exportación regulada.

a) La Conferencia de Bruselas.

La Conferencia de Bruselas, convocada por la Sociedad de las Naciones el 24 de setiembre de 1920, abordó el problema del comercio internacional, desequilibrado a consecuencias de la guerra y de las medidas extraordinarias adoptadas por todos los países con ese motivo.

En esa oportunidad fué aprobada una resolución que establecía la "necesidad de restablecer, mediante una amplia y entera cooperación amigable entre las naciones" el intercambio ilimitado de mercaderías, en forma tal que la unidad

//.

//.

esencial de la vida económica europea no sea comprometida por la creación de barreras económicas artificiales." Este voto expresaba igualmente, que dentro de los límites y plazos posibles, cada país debía preocuparse de restablecer gradualmente la libertad del comercio, suprimiendo todos los obstáculos y sobre todo las restricciones artificiales y la discriminación de precios indispensables para mejorar el estado de los transportes, para que la utilización racional de los sistemas de transportes en el mundo, pueda facilitar grandemente el restablecimiento del comercio internacional.

La Conferencia creó y organizó un Comité permanente económico y financiero como asesor técnico de la Sociedad de las Naciones, destinado a facilitar la solución de todos los problemas económicos y financieros en que interviniera dicho organismo internacional.

b) El Comité Económico de la Sociedad de las Naciones.

Desde que comenzó a funcionar la Sociedad de las Naciones, uno de cuyos fines debía ser, "asegurar un equitativo tratamiento al comercio de todos los miembros de la Sociedad" (artículo 23 del Pacto), se ocupó de poner un fin a este estado de cosas. A este efecto, se creó en su seno una organización económica destinada a estudiar el alcance del artículo 23 y los medios de llevar a la práctica sus propósitos.

Dicho Comité redactó para el Consejo de la Sociedad de las Naciones un plan de acción sobre la siguiente base:

Los Estados participantes debían comprometerse a aplicar el principio que estipula el Artículo 23 del Pacto de la Sociedad de las Naciones que se refiere al tratamiento equitativo que debe acordarse al comercio de los otros Estados Miembros de la Sociedad, exigiendo que el comercio de dichos Estados no fuera trabado por formalidades aduaneras o similares, excesivas, inútiles o arbitrarias. A ese efecto los miembros de la Sociedad debían:

//.

//.

1. Comprometerse a revisar, en la medida de lo posible, las disposiciones previstas por sus leyes o reglamentos y por las ordenanzas y reglamentaciones de sus autoridades administrativas, de carácter aduanero o similares, con el fin de simplificarlas, adaptándolas a las necesidades del comercio exterior y a evitar a este último toda dificultad que no fuera indispensable a la protección de los intereses esenciales del país.
2. Asegurar la publicidad necesaria de toda legislación y reglamentación aduanera de los Estados participantes.
3. Admitir, como regla inflexible que, en lo que concierne a modificaciones tarifarias y cambios de nomenclatura, ninguna medida se pondría en vigor sin publicación.

La primera tarea a que el Comité Económico se abocó fué la abolición de las excesivas formalidades aduaneras arbitrario, inútil o injusto, que constituían una abierta violación a los principios del pacto constitutivo. No era, ciertamente, la traba más grave ni la más perjudicial, pero parece que fué elegida como para que el Comité y la Sociedad de las Naciones pudieran probar sus fuerzas en este nuevo campo de cooperación internacional, reservado hasta entonces a la pura reglamentación interna de los Estados interesados. Con este fin el Comité preparó un anteproyecto que fué sometido (1923) al examen de los Gobiernos y de la Cámara Internacional de Comercio. A fines de ese mismo año se reunió una Conferencia diplomática con la asistencia de delegados de 35 países, la que aprobó una convención por la cual los Estados se obligaban a suprimir todas las trabas aduaneras inútiles o perjudiciales, a no aportar dificultades discriminatorias contra el comercio de los otros firmantes, a practicar una política de publicidad de sus leyes y reglamentos aduaneros, etc..

Las disposiciones de esta Convención y los votos formulados por la Conferencia constituyen los antecedentes inmediatos de la Conferencia Económica Internacional de 1927. En efecto,

//.

//.

al año siguiente (1924), se planteó la cuestión en el seno de la Asamblea de si las condiciones económicas reinantes no eran propias para la realización de una tarea más amplia. Sobre esta base la Asamblea adoptó una resolución por la que se expresaba el deseo de que el Consejo invitara al Comité Económico a "estudiar la posibilidad y la oportunidad de un arreglo entre los Estados miembros y no miembros de la Sociedad cuyo objeto sería la abolición definitiva de las prohibiciones y restricciones a la importación y a la exportación y llegado el caso, a proponer los medios más apropiados para ese objeto."

En cumplimiento de esta resolución, el Comité Económico realizó una amplia labor de investigación y de encuesta ante los Gobiernos de todos los países, a los que, en 1925, sometió un anteproyecto acompañado de un conjunto de datos nunca igualado hasta entonces. El Consejo designó entonces, un Comité distinto del Económico, con delegados de 21 países que, se dedicó durante el año 1926 a preparar la Conferencia Económica Internacional que se reunió al año siguiente, con asistencia de 164 miembros y 157 expertos de 50 países distintos.

La Conferencia resolvió recomendar el ante-proyecto elaborado por el Comité Económico y que no se malograran sus efectos con derechos de exportación, contingentes, reglamentaciones sanitarias y otros procedimientos no justificados por circunstancias excepcionales o imperiosas, o por medio de restricciones a la libre circulación de los capitales o de control de cambios.

c) La Quinta Asamblea de la Sociedad de las Naciones.

La Quinta Asamblea de la Sociedad de las Naciones, reunida en Ginebra en 1925 elaboró un proyecto de acuerdo internacional destinado a abolir las prohibiciones y restricciones a

//.

//.

a la importación y exportación. Este proyecto tenía por objeto proporcionar una base para discusiones ulteriores, que se realizaron en las Sesiones del Comité Económico Financiero en 1926, y que resultaron infructuosas.

d) La Conferencia Económica Internacional (1927)

En cumplimiento del art. 23 inciso e) del Estatuto de la Sociedad de las Naciones, por el cual todos los miembros de esta entidad se habían comprometido a adoptar disposiciones para asegurar "un tratamiento equitativo del comercio", el organismo económico de la misma preparó los elementos para la convocación de la Conferencia Económica Internacional de 1927. En su informe a la misma, que fué adoptado el 23 de mayo de 1927, refiriéndose a las prohibiciones y restricciones de importación y exportación, decía:

"La Conferencia está convencida de que el regreso a la libertad efectiva del comercio internacional es una de las condiciones primordiales de la prosperidad mundial. En efecto, la experiencia de los años de postguerra prueba que las prohibiciones de importación y exportación, los regimenes arbitrarios, y las clasificaciones falseadas que resultan de ello, así como las trabas de toda especie opuestas a la circulación de las mercaderías y capitales, han tenido resultados deplorables; alterando el mecanismo normal de la competencia, poniendo en peligro tanto los abastecimientos esenciales de ciertos pueblos como las salidas no menos indispensables de otros, ocasionando una organización artificial de la producción, de la repartición y del consumo. La misma experiencia demuestra por otra parte, que los inconvenientes graves de estas medidas no han tenido como contra parte las ventajas financieras o los beneficios sociales esperados. Importa pues para el restablecimiento y desarrollo futuro de la actividad mundial que los Gobiernos renuncien //.

//.

"sin tardar a una política económica nociva tanto para su
 "interés particular como para el interés general. Se dará
 "un gran paso en este camino, si a la terminación de la Con-
 "ferencia diplomática, convocada para el 14 de noviembre
 "de 1927, los Gobiernos adoptan una Convención basada sobre
 "el proyecto elaborado por el Comité Económico de la Socie-
 "dad de las Naciones relativas a las prohibiciones y res-
 "tricciones de importación y exportación, y si se inspiran
 "en las directivas contenidas en el comentario que acompa-
 "ña dicho proyecto por una parte, y por otra parte, en las
 "proposiciones hechas a su respecto por la Cámara de Comer-
 "cio Internacional. La finalidad buscada no se alcanzaría
 "sin embargo si la adhesión a esta Convención solo consti-
 "tuyera un gesto platónico, y si estas estipulaciones re-
 "sultaran infructuosas por un derecho de exportación, por
 "reparaciones territoriales de contribuciones, por regla-
 "mentaciones sanitarias injustificadas o por cualquier otro
 "medio.

"En consecuencia, la Conferencia recomienda: 1º, Que el
 "proyecto de Convención internacional para la supresión de
 "las prohibiciones y restricciones a la importación y a la
 "exportación, tal como ha sido elaborado por el Comité Eco-
 "nómico de la Sociedad de las Naciones y sometido a los
 "Gobiernos miembros y que constituyen con su comentario
 "una base de discusión muy satisfactoria para la Conferen-
 "cia Diplomática convocada el 14 de noviembre de 1927,
 "termine prontamente en un acuerdo general que permita al
 "mayor número posible de naciones, por su acción concertada
 "y simultánea, dar a la producción y a los cambios de to-
 "dos los países, las condiciones de saneamiento y de desa-
 "rrollo necesarios. 2º. Que por otra parte, no se punta

//.

//.

"obstáculo de manera indirecta a la aplicación de los principios establecidos en este proyecto por ejemplo, por derechos de exportación, reparticiones territoriales de contribuciones, reglamentos sanitarios o todo otro procedimiento que no justificaran circunstancias excepcionales o imperiosas. 3º, Que no se obstaculice tampoco, de manera indirecta la aplicación de estos principios por restricciones a la libre circulación de los capitales y especialmente por sistemas de contralor que traben la adquisición o salida de los valores extranjeros a los efectos de pagar importaciones de mercaderías."

Respecto a la política comercial y a los tratados de comercio, la Conferencia Económica Internacional recomendó:

"1) Que las naciones tomen inmediatamente medidas para disminuir o disminuir las barreras aduaneras que ponen graves obstáculos a los intercambios internacionales, empujando por aquellas destinadas a hacer frente a las perturbaciones temporales resultantes de la guerra.

"2) Por otra parte con el objeto de asegurar la continuidad de esta acción, la Conferencia recomienda: Que los Estados procedan a la conclusión de tratados de comercio sobre las bases y en condiciones apropiadas para llegar a las finalidades expuestas;

"3) La Conferencia estima que el otorgamiento recíproco del tratamiento incondicional de la Cláusula de la Nación más favorecida en lo que se refiere a los derechos de aduana y las condiciones del comercio, constituye un elemento esencial del desenvolvimiento libre y normal de los intercambios entre los Estados, y que es altamente deseable, en interés de la estabilidad y de la seguridad del comercio, que ese tratamiento sea garantizado por un periodo razonable, por medio de tratados de comercio;

//.

//.

"4) Reconociendo que corresponde a cada Estado decidir la "extensión y el caso en que debe ser insertada esta garantía "fundamental en un determinado tratado, la Conferencia reco- "mienda insistentemente que el alcance y la forma de la "Cláusula de la nación más favorecida tengan el carácter mas "amplio y liberal posible, y que dicha Cláusula no sea debi- "litada ni restringida, ni por disposiciones expresas ni "por interpretación.

"5) La Conferencia recomienda que el Consejo de la Sociedad "de las Naciones encomienda a la Organización económica, de "acuerdo con la encuesta prevista por las recomendaciones "precedentes, efectúe todas las deliberaciones, consultas y "encuestas necesarias, a objeto de proponer las medidas "apropiadas que permitan, ya sea la institución de un sis- "tema tarifario idéntico en los países europeos como el es- "tablecimiento para todos los países de principios claros y "uniformes relativos a la interpretación y el alcance de la "Cláusula de la nación más favorecida en lo que concierne a "los derechos de aduana y otras cargas."

e) Conferencia Internacional para la abolición de las prohi-
biciones y restricciones a la importación y exportación.

Después de toda esta labor preparatoria, se reunió en Ginebra del 17 de octubre al 8 de noviembre de 1927, la Conferencia Diplomática para la Abolición de las restricciones, con delegados plenipotenciarios de casi todos los grandes países, distribuyendo su labor en tres comisiones que se ocuparon respectivamente: del comercio, de la industria y de la agricultura.

Las deliberaciones de la Comisión Comercial se orienta- ron hacia la disminución de las barreras aduaneras.

Las principales resoluciones fueron agrupadas bajo un

//.

//.

rubro "libertad del Comercio", expresión que se aclaró diciendo "que no se debe confundir con librecambio y que comprende todas las medidas destinadas a liberar el comercio internacional de restricciones y de obstáculos artificiales."

Siguiendo a su comisión, la Conferencia declaró "que el momento había llegado de poner fin al acrecentamiento de las tarifas y de orientarse en una dirección opuesta." Con este fin, recomendó una acción individual para los diferentes Estados, y una acción bilateral por conducto de los tratados de comercio y una acción colectiva por intermedio de la Sociedad de las Naciones, y en esta última orientación, aprobó la obra ya comenzada por el Comité Económico en vista de suprimir las prohibiciones y restricciones a la importación y la exportación, elaborando a ese efecto una convención que lleva fecha 8 de noviembre del mismo año, cuyo preámbulo adopta las conclusiones de la Conferencia Económica Internacional realizada en Mayo de 1927, reconociendo con esta última que las prohibiciones aludidas, los sistemas arbitrarios y las discriminaciones disfrazadas producen resultados deplorables sin beneficios apreciables para los Estados que las practican; y añade que:

" El retorno a la libertad efectiva del comercio internacional es una de las condiciones esenciales de la prosperidad mundial. Por tanto las partes contratantes se comprometen en principio a suprimir, en el término de seis meses, contados desde que se ponga en vigencia la convención, todas las prohibiciones o restricciones a la importación y exportación, y a no establecerlas en el futuro, comprometiéndose también a adoptar, durante ese plazo, las medidas apropiadas para reducir a su minimum las prohibiciones y restricciones existentes. Deberán igualmente

///

//.

"no permitir prohibiciones disfrazadas en forma de reglamentos arbitrarios".

La Convención autorizó a las partes contratantes a mantener algunas excepciones mientras las circunstancias no permitían ponerles fin.

Se llegó a esas conclusiones después de una preparación larga y cuidadosa. La Convención tendía a la supresión general de las restricciones admitiendo excepciones de carácter temporario. Pero fué ineficaz a causa de esas excepciones y de las circunstancias especiales que resultaron de ella en las relaciones entre ciertos países cuya adhesión era indispensable. Por otra parte, la cláusula llamada "de catástrofe", tendiente a salvaguardar intereses vitales e inscrita en esta Convención así como en varios tratados de comercio, fué interpretada con frecuencia en forma que autorizara toda clase de restricciones.

Conviene señalar, para evitar incurrir en el mismo error que la Convención de 1927 encaraba el problema de las restricciones y de las prohibiciones como un problema aislado, sin preocuparse de las medidas necesarias o convenientes para modificar las circunstancias económicas que eran sus causas directas o indirectas.

Los resultados de los trabajos realizados por esta Asamblea Internacional pusieron en evidencia que el regreso a la libertad efectiva del comercio internacional era reputado una de las condiciones primordiales de la prosperidad mundial. Digamos ahora a manera de reflexión, que no ha habido una sola Conferencia Internacional que se haya reunido desde 1918 y haya sostenido otra posición. La experiencia de los años posteriores a 1918 ha probado suficientemente que las restricciones aplicables al intercambio, los regímenes arbitrarios y las clasificaciones falseadas que resultan de ello, así como

//.

//.

las trabas de toda especie puestas a la circulación de las mercancías y capitales, han tenido resultados deplorables, alterando el mecanismo normal de la competencia, poniendo en peligro tanto los abastecimientos esenciales de ciertos pueblos como las salidas no menos indispensables de otros, y ocasionando de esta suerte una organización artificial de la producción de la distribución y del consumo. Y ello, a pesar de compartir todos los Gobiernos, la misma tesis respecto de la inconveniencia de su aplicación.

f) Conferencia complementaria de la anterior (1928)

En la Convención de 1927 se dejó estipulado que los Estados firmantes o adherentes podían comunicar otras reservas antes del 1º de febrero de 1928 y que ellas darían motivo a la reunión de una nueva Conferencia en ese año 1928, con el objeto de examinarlas y determinar las condiciones para la vigencia del convenio.

Se estableció, asimismo, que después de un plazo de tres a cinco años a contar desde la firma del Convenio, cualquier Estado que entendiera que las prohibiciones admitidas a título temporal subsistían indebidamente, podía denunciar la Convención. Además todo Estado conservaba la libertad de denunciar después de cinco años de entrada en vigor. Por lo demás, el principio sobre la abolición de las restricciones no se estipuló en forma absoluta sino respetando los principios superiores de la lucha contra las enfermedades, los monopolios de Estado, las industrias de guerra, etc..

En julio de 1928 se reunió la Conferencia complementaria que examinó la cuestión de las excepciones y las reservas y de la entrada en vigor del Convenio la que decidió que, en general, las condiciones eran favorables para su vigencia votada el año anterior, y que para que éste pudiera ser con-

//.

//.

siderado en vigor debía tener la ratificación o la adhesión de 18 Estados, pudiendo los adherentes hacer depender su aprobación de la adhesión de uno o varios de los Estados siguientes: Alemania, Austria, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Hungría, Italia, Japón, Polonia, Rumania, Suiza, Turquía y Yugoslavia. Las ratificaciones debían depositarse antes del 30 de setiembre de 1929, y si a esa fecha las anteriores condiciones estaban cumplidas, la Convención entraría en vigor a partir del 1º de enero de 1930, en cuyo caso los Estados contratantes quedaban obligados a suprimir las medidas restrictivas antes de los seis meses de entrar en vigor.

Las excepciones a la regla quedaron divididas en dos clases: las que responden a circunstancias normales, pero no económicas: defensa nacional, moralidad, higiene pública, etc. o a circunstancias excepcionales: hambre, catástrofes, etc. y las mantenidas por el libre consentimiento de los adherentes. Estas pueden clasificarse así: a) prohibiciones toleradas temporariamente, pero que los Estados se obligan a suprimir tan pronto como sea posible; y b) prohibiciones toleradas por su inocuidad al comercio internacional. (1)

Esta Convención, que pudo ser una medida de positiva utilidad para el comercio internacional no entró, sin embargo, en vigor, porque no obstante haber sido firmada por 29 países nueve no la ratificaron y doce de los otros veinte signatarios condicionaron su ratificación de la de países que no la habían prestado. Sin embargo, el esfuerzo no se perdió. No solo sirvió de norma básica para muchos Convenios bilaterales firmados desde entonces, adelantándose progresivamente en una labor de uniformidad que prepara el terreno para un nuevo esfuerzo internacional en el futuro sino que la misma propuesta de Estados Unidos introduce parte del articulado

(1) Ver texto de la Convención en el anexo.

//.

//.

de aquella Convención en su proyecto.

g) Décima Asamblea de la Sociedad de las Naciones (1929)

En el lapso que medió entre 1927 y 1930 toda la obra económica de la Sociedad de las Naciones se basó en los principios formulados por la Conferencia Económica Internacional de 1927 y podrá señalar algo esta experiencia: Si bien los Gobiernos habían dado adhesión teórica a aquellos principios, confiaron exclusivamente para su ejecución en los organismos técnicos de la Sociedad de las Naciones y, en particular, en el Comité Económico.

La obra de los expertos, y aun de organismos internacionales se encuentra encerrada en ciertos límites que no pueden ser franqueados sin un impulso superior. La Asamblea de 1929 declaró en forma explícita que "Las negociaciones tendientes a un acercamiento económico entre las naciones no deben ser dejadas totalmente al solo estudio de los técnicos pero que es, al contrario indispensable, que los Gobiernos participen a ello en una forma más directa que hasta ahora."

La Décima Asamblea de la Sociedad de las Naciones, en su resolución de 23 de setiembre de 1929, recomendó la convocación de una Conferencia preliminar para una acción económica concertada, que tendría por objeto establecer una especie de "tregua aduanera" mediante acuerdos colectivos, tendientes a facilitar las relaciones económicas entre los Estados.

h) Conferencia Preliminar para una acción económica concertada (1930 y 1931)

En general, se vió, durante las reuniones de la Xa Asamblea que muchos Estados eran refractarios a la obligación de limitar sus tarifas aduaneras; pero, el principio de la proposición fué aceptado.

//.

//.

Recuérdase aquí, para juzgar el momento en que se debatía esa iniciativa, que en 1930, el panorama que ofrecía el comercio mundial era de lo más sombrío. En todas partes se habían levantado barreras aduaneras, se establecían cuotas a las importaciones, se dictaban tarifas prohibitivas, puede afirmarse que el mundo se hallaba en plena guerra económica. Los Gobiernos no consultaban sino los intereses inmediatos de sus respectivos países.

La Conferencia se reunió en Ginebra del 17 al 24 de marzo de 1930. En base al proyecto presentado por el Comité Económico en esta Conferencia, por primera vez, se hizo una proposición concreta de tregua aduanera. La delegación británica la presentó. Los Estados se comprometerían a no aumentar sus tarifas durante dos años, de manera de crear una atmósfera propicia a la negociación de acuerdos que tuvieran por objeto liberar de obstáculos las corrientes comerciales, particularmente en lo que se refiere a la reducción de tarifas. Insistió en dejar establecido que la tregua proyectada no debía ser considerada como una proposición destinada a estabilizar las tarifas ni como un fin en sí, sino como un compromiso de no elevar esas tarifas para permitir emprender una acción concertada.

Si bien dicha proposición no prosperó por haber sido destinada a estudio de la respectiva comisión, ella concretó, por decirlo así, las tendencias que desde la Conferencia de Bruselas en 1920, venían señalando el problema y urgiendo medidas para solucionarlo: activar el intercambio comercial internacional haciendo desaparecer las barreras que lo impedían. Por vez primera, se sugería abiertamente poner un "plafond" máximo a las tarifas, durante un período determinado con el propósito de iniciar negociaciones tendientes a reducirlas.

//.



//.

En esta Conferencia se aprobó una Convención comercial con un protocolo y un proyecto de protocolo relativo al programa de negociaciones ulteriores. La Convención estableció varias medidas que importaban una tregua aduanera, en el sentido de no denunciar abruptamente los tratados de comercio bilaterales existentes, ni crear nuevos impuestos aduaneros sin aviso previo, a fin de permitir la negociación del caso con los Estados interesados; tendencia de proceder a la consolidación contractual de los derechos de aduana. Y el protocolo sobre negociaciones ulteriores tenía por objeto concertar una acción para una mas estrecha cooperación y mejoramiento del régimen de la producción y de los cambios, el ensanchamiento de los mercados y la organización mas racional de la producción y la circulación de las riquezas que permitan suprimir las trabas injustificadas que se oponen al desarrollo del comercio internacional. Preconizó a este fin las rebajas de las tarifas, previa encuesta a los Gobiernos. Buscó la manera de ajustar las relaciones económicas entre los países industriales y los países agrícolas. Estudió las relaciones entre los Tratados bilaterales pasados por la cláusula de la nación más favorecida y los tratados económicos plurilaterales.

Esta Conferencia fué convocada con propósitos expresos y terminantes: "a fin de que la acción concertada que se tiene en vista pueda proseguirse sobre bases estables y en una atmósfera de confianza, recomienda a los Estados dispuestos a participar en la reunión que se pongan de acuerdo para abstenerse durante un periodo de dos a tres años, de llevar su tarifa protectora a un nivel superior al actual, de imponer nuevos derechos protectores o de crear nuevas trabas al comercio, así como fijar, si hay lugar a ello, el

//.

//.

programa de las negociaciones ulteriores a efectos de la conclusión de acuerdos colectivos tendientes a facilitar las relaciones económicas por todos los medios que parezcan practicable, especialmente por la reducción de las trabas al Comercio".

La tregua había sido propuesta no como un fin, sino para que "una acción concertada pueda ser continuada sobre bases estables y dentro de una atmósfera de confianza."

Algunos países, se encontraron con dificultades para coonestar su participación en la Conferencia con su política comercial y su situación tarifaria. Se agregó en tales casos que ni por razones económicas, ni por consideraciones de justicia, se podría legalizar los aumentos de tarifa, dirigidos muchas veces contra una sola nación concurrente, y fundada la medida, casi en la generalidad de los casos, en motivos de política interior. Así entre otros, el Gobierno de los Estados Unidos de América rehusó participar en la misma, variando su adhesión a la política adoptada en Ginebra, en 1927, al suscribir el acta final de la Conferencia Económica, en donde se decía: "en vista de que las tarifas, si bien son de la jurisdicción soberana de cada Estado, no son asunto de interés puramente interno, sino que influyen grandemente al comercio del mundo, la Conferencia recomienda que las naciones tomen sin demora las medidas necesarias para remover o disminuir aquellas barreras tarifarias que tanto obstaculizan el comercio."

Poco tiempo después -junio de 1930- de haberse rehusado a participar de las labores de esta Conferencia, Estados Unidos elevó su tarifa, conocida desde entonces por "Hawley-Smoot"

La Conferencia se reanudó el 17 de noviembre de 1930 y, por tercera vez, en Ginebra del 16 al 18 de marzo de 1931 llegando ésta última a la conclusión de que la Convención de

//.

//.

tregua aduanera no había podido reunir las ratificaciones necesarias para ponerse en vigencia, impidiendo la consagración de un factor esencial para el restablecimiento de las relaciones normales de comercio en el mundo.

i) Convención de Oslo (1930)

El 22 de diciembre de 1930, se firmó en Oslo entre Bélgica, Dinamarca e Islandia, Noruega, Países Bajos y Suecia un convenio por el que se obligaron a no aumentar ni establecer nuevos derechos de aduana sin haber comunicado a las otras Partes Contratantes los proyectos o resoluciones relativos a aquellos, por lo menos quince días antes de la fecha en que haya pensado poner en vigor el aumento o los nuevos derechos; pudiendo las partes perjudicadas con los proyectos, oponer sus reparos dentro de un plazo de diez días. La convención se firmó por seis meses.

j) Convención de Ouchy (1932)

La Convención de Ouchy de 18 de julio de 1932, celebrada entre Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, estableció el compromiso de no aumentar los derechos aduaneros arriba del nivel de los derechos existentes en esa fecha, ni tampoco para con terceras potencias, salvo cuando estas causaren un grave perjuicio a las partes Contratantes mediante nuevos aumentos o trabas al comercio. Se obligaron también a reducir progresivamente, en sus relaciones recíprocas, sus derechos de aduana, haciendo rebajas progresivas y crecientes, desde el 10 al 50 % de la tasa. El art. 5° de la Convención dice así:

"Las Altas Partes Contratantes se comprometen a aplicar
"con respecto a sus respectivos intercambios, el régimen
"incondicional e ilimitado de la nación más favorecida."
El artículo 8° de la Convención dejaba abierta la adhesión de terceros Estados, bajo las mismas condiciones de igualdad

//.

//.

para los Estados signatarios.

Tanto la Convención de Oslo como la de Ouchy cayeron en desuso por los requerimientos de algunos países, que reclamaron para sí -en base a la cláusula de nación más favorecida- los favores que se acordaban los países contratantes, sin obligarse por los compromisos que estos contraían.

k) Conferencia Económica y Financiera Mundial (1932)

La situación del comercio internacional y las dificultades que crecían por acción directa de los gobiernos hizo surgir nuevamente la idea de una Conferencia mundial llamada a examinar los problemas monetarios y económicos, previa discusión de las dificultades nacidas directamente de la guerra europea y principalmente de la cuestión de las reparaciones. Para examinar esta última faz se reunió en junio de 1932 la Conferencia Económica y Financiera Mundial, considerando que para conseguir una paz real y completa, se debía restablecer no sólo el orden político, sino también el orden económico, pues solo de este modo era posible repudiar el empleo de la violencia. La nueva Conferencia mundial tendría en el orden económico, los siguientes objetivos: Mejoramiento del régimen de la producción y de los cambios, en lo que concierne particularmente:

1° a la política aduanera;

2° A las prohibiciones y restricciones en la importación y exportación, contingentes y otras trabas al comercio;

3° A entendimientos entre los productores.

El Comité de Organización de la proyectada Conferencia cuya sede se fijó en Londres, en su sesión del 29 de abril de 1933, recibió una comunicación del Gobierno de Estados Unidos en que anunciaba que solicitaría de los Gobiernos que participaran en la Conferencia Mundial una "tregua económica", por la cual se comprometerían durante un cierto tiempo a fijarse, a

//

//.

abstenerse de imponer nuevos derechos de aduana o aumentar en forma sensible las tarifas existentes, comprometiéndose también a no aplicar nuevas restricciones a la importación de mercaderías ni a establecer nuevas trabas que pudieran favorecer aun mas a los productores nacionales en detrimento de los productores extranjeros, así como también a no acordar subvenciones destinadas a fomentar las exportaciones, no favorecer el "dumping", etc.. La primera consecuencia de ésta presentación norteamericana fué un acuerdo sobre tregua aduanera que aceptaron Alemania, Bélgica, Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Noruega.

El Comité preparatorio de la Conferencia de Londres al ocuparse del comercio internacional, reclamaba una mayor libertad para el mismo, haciendo notar que uno de los rasgos mas salientes de la crisis era la disminución del volumen y del valor del comercio mundial, cuyas causas debían buscarse, en el número creciente de las restricciones que se le ha impuesto en los últimos años, porque cada país trató de defender su economía con nuevas limitaciones. Para remediar este estado de cosas pedía la progresiva atenuación y hasta la supresión completa a la brevedad posible de todas las trabas, prohibiciones, contingentes, impuestos al comercio, y la rebaja de las tarifas mediante acuerdos que moderarían y estabilizarían en el porvenir, la política aduanera. Reconocía el Comité que todo esfuerzo para volver a la libertad de comercio tenía relación directa con la estabilización de las monedas, pues el mantenimiento de un sistema monetario internacional es imposible, si no se funda en un sistema económico internacional. Este concepto es actual y se aplica totalmente a lo hecho en Bretton Woods en 1944.

//.

//.

Hacía notar el Comité que las prohibiciones, contingentes o licencias y demás restricciones al comercio internacional, no obstante presentarse muchas veces como instrumentos de defensa de los mercados internos, son factores de verdadera guerra económica. Tales medidas que se superponen a las tarifas aduaneras, llegan a falsear la aplicación de los tratados de comercio. Por tanto proponía una acción conjunta para la supresión de estos factores de perturbación. Y refiriéndose a las rebajas aduaneras, decía el Comité, que un mejoramiento de la situación económica mundial, se obtendría, evidentemente, si se permitiera a las naciones deudoras pagar sus deudas en forma de exportación de mercaderías y si los países acreedores orientaron su política económica en forma de mantener por ese medio la capacidad de pago de los países deudores.

"Es indudable -añade- que la reducción de las tarifas deberá efectuarse por etapas sucesivas." Por otra parte ella deberá ser dentro de lo posible, simultánea. Ningún país podría adoptar o conservar una política aduanera liberal, si los demás países perseveraran en una política contraria. Sea de ello lo que fuera, una atenuación general de las trabas actuales del comercio, es de desear incontestablemente en todos los países, si se desea volver a la prosperidad en el mundo." Como primera medida el Comité sugería una tregua tarifaria como medida preliminar de un acuerdo sobre reducción de las tarifas y supresión de las trabas aduaneras; sea en la forma establecida en la Convención de Ouchy celebrada en junio de 1932 entre Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, o adoptando el sistema de la Convención de Ginebra de 24 de marzo de 1930, arriba citada, o del acuerdo de Oslo celebrado entre Bélgica, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Suecia, y Finlandia.

Finalmente en lo que respecta a la Cláusula incondicional e ilimitada de la nación más favorecida, el Comité la conside-

//.

//.

raba como base de las relaciones comerciales entre los Estados, y preconizaba que la Conferencia de Londres lograra un acuerdo relativo al alcance de dicha cláusula con respecto a los contingentes aduaneros, la especialización exagerada de las tarifas, el "dumping" el "anti-dumping", la nacionalidad de las mercaderías, abolición completa del control de cambios, acuerdos sobre "clearing" y compensación. El Comité admitía algunas derogaciones a la cláusula sean derogaciones permanentes (tráfico fronterizo, uniones aduaneras) sean derogaciones temporarias como los acuerdos particulares celebrados por los países danubianos con algunos países compradores.

1) Conferencia Monetaria y Económica Mundial (1933)

En la Conferencia monetaria y económica mundial que se reunió en Londres el 12 de junio de 1933 se reconoció en general las ventajas de suprimir las limitaciones cuantitativas a las importaciones, de reducir las tarifas aduaneras, y se admitió también que, la Cláusula de la nación más favorecida ampliamente interpretada debía ser la base del comercio internacional, aunque se dijo que entonces no era posible su aplicación inmediata por diversas razones.

Con respecto a las limitaciones cuantitativas al intercambio de mercaderías, se sostuvo que había que diferenciar entre las cuotas impuestas arbitrariamente con fines proteccionistas y las establecidas por convenios internacionales con el objeto de elevar los precios, debiendo respetarse estas últimas. Se pidieron algunas excepciones, por ejemplo, a favor de los contingentes a los productos agrícolas hasta que se alcanzaran precios que aseguraran a los productores una remuneración equitativa.

Las mismas divergencias se produjeron cuando se trató de las rebajas de las tarifas aduaneras, sosteniendo unos que debía ser motivo de una convención general, otros de tratados bilaterales, y otros una combinación de los dos sistemas.

//.

//.

Se descartó por completo el método de disminuir las tarifas por porcentajes uniformes y anuales, porque obligaría a los países de tarifas moderadas a disminuirlas en una proporción igual a la que correspondería aplicar a otros estados cuyas tarifas son excesivas.

En cuanto a la Cláusula de la nación más favorecida la opinión general de los delegados se manifestó en favor de mantenerla en su forma incondicional e ilimitada, con las excepciones clásicas. Sin embargo, Francia sostuvo que esa Cláusula solo podía ser la base del comercio internacional en tiempos normales. Gran Bretaña mantuvo su adhesión a la aplicación amplia e incondicional de la cláusula y defendió su posición ante los pactos de Ottawa, destacando que una excepción debía ser hecha a favor de los acuerdos regionales, siempre que ellos tengan por base una asociación de orden histórico ya reconocidas de una manera general. Alemania declaró que si Gran Bretaña insistía en su interpretación, los países del continente europeo, reclamarían el derecho de constituir una unión mas estrecha, para gozar entre sí de las muchas ventajas que se pretendía conceder a las asociaciones históricas. Bélgica admitió una derogación de la cláusula a favor de las derogaciones colectivas que tenderían al mejoramiento del comercio internacional, siempre que dichas convenciones estuvieran abiertas a la adhesión de todos los Estados. Polonia sostuvo que la cláusula debía constituir la base de las relaciones internacionales, pero que era preciso admitir nuevas excepciones, a fin de evitar que a falta de ellas se recurriera a expedientes que en definitiva son más perjudiciales para ese comercio.

La delegación de Estados Unidos presentó un proyecto de convención colectiva, cuyos fines principales eran: a) Estable-

//.

//.

cer una tregua prolongada, respecto de todas las medidas que restringen el comercio internacional; b) Procurar la reducción inmediata de las barreras aduaneras. A tales efectos, los gobiernos signatarios de la Convención se obligarían: 1) A no crear nuevos obstáculos directos o indirectos cuyo efecto sea restringir el comercio internacional salvo las reservas o excepciones expresamente admitidas por la Convención y 2) a entablar negociaciones inmediatas, ya sean bilaterales o plurilaterales, cuyo fin debe ser la abolición de los contingentes y prohibiciones y la reducción de las tarifas de aduanas. El principal esfuerzo debe dirigirse, según el proyecto bajo los siguientes aspectos aduaneros: a) Aquellos que restringen la importación de una mercadería particular a menos del 5 % del consumo interno; b) Los que se aplican sobre artículos, cuya importación ha sido considerablemente reducida, después del año 1929; c) Los que versan sobre mercaderías cuya producción interna a pesar de la protección no alcance al 15 % del consumo. Todos estos convenios, deben contener la Cláusula de la nación más favorecida en forma incondicional y sin restricciones. Este mismo principio obligará a las naciones que practiquen el sistema de los contingentes u otros análogos, a aplicarlos de modo que los países exportadores, pueden conservar las posiciones naturales y relativas que a cada uno de ellos les corresponda, con relación a la importación de los artículos a que dichas restricciones se refieren.

La delegación argentina a la Conferencia Monetaria y Económica de Londres sostuvo la necesidad de la abolición completa de las restricciones al comercio internacional. Dichas restricciones -dijo- son el resultado del proteccionismo, excesos de producción o deficiente distribución de la producción, cuotas de exportación e importación, y de los tratos preferen-

//.

//.

ciales. Estos, al atentar contra la igualdad económica de las naciones, perturban el comercio internacional.

La libertad de comercio es inconciliable con las prohibiciones y los contingentes que actualmente obstaculizan la libre circulación.

Esta Conferencia no aportó solución alguna a los graves problemas que trató, y no es esta oportunidad de analizar las causas de este resultado. Interesa sólo a título ilustrativo señalar esta tentativa para resolver problemas que aun son actuales.

m) Conferencias Internacionales Americanas.

Esos problemas fueron debatidos también en la VII Conferencia Internacional Americana, reunida en diciembre de 1933, en la ciudad de Montevideo.

El delegado de los Estados Unidos, Señor Cordell Hull presentó una propuesta (1) que fué aprobada, en la cual puso de manifiesto como el campo del comercio internacional, de cuya existencia dependen en alto grado la vida económica de muchos países se encuentra inhibido con prohibiciones, embargos, cuotas, y muchas otras barreras y restricciones arbitrarias, y propuso que los gobiernos procedieran sin demora a fomentar el comercio internacional y a rebajar las altas barreras arancelarias por medio de tratados bilaterales de reciprocidad, basados en concesiones mutuas; que debían rebajar gradualmente por actos simultáneos, las tarifas arancelarias y demás barreras, sea haciendo revivir y revisar la convención de Ginebra de 1927 o negociando una nueva convención tendiente a eliminar los obstáculos al comercio. Proponía la aceptación general del principio de la igualdad de tratamiento como base de toda política comercial aceptable y la admisión de la

(1) Cuyo texto va anexo.

//.

Cláusula de la nación más favorecida en su forma incondicional y sin restricciones, para todas las manifestaciones del comercio internacional, con las únicas excepciones comunmente reconocidas como legítimas, con el compromiso de no introducir disposición alguna que, aunque ofrezca ventajas inmediatas a las partes contratantes, pudiera reaccionar desfavorablemente para el comercio mundial en conjunto; y finalmente exhortando a los gobiernos que emplean el sistema de cuotas o contingentes, a aplicar este sistema en forma tal que perturbe lo menos posible las posiciones relativas de competencia de que gozan por naturaleza los diversos países que suministran las mercancías afectadas; y que los Gobiernos no invoquen los beneficios de nación más favorecida en contra de los tratados multilaterales.

Esta declaración de principios fué reafirmada en la Conferencia Comercial de Buenos Aires, de 1935 y de ella conviene retener los siguientes puntos: 1º. Que los Gobiernos americanos se proponen, como objetivo último, reducir sustancialmente las barreras fundamentales al comercio y no tan solo los aumentos temporarios de tarifa instituidos con propósitos de regateo; 2º Que adhieran al plan de reducir gradualmente por acción simultánea de las grandes naciones, las tarifas arancelarias y otras barreras al movimiento internacional; 3º Que como parte de este plan, acuerdan revivir y revisar la convención firmada en Ginebra en 1927 y se esforzarán en obtener la aceptación más universal posible de este convenio o de otro que se firme en su lugar para la abolición de las prohibiciones y restricciones al comercio internacional.

Se trataba de un plan integral concebido con el propósito de reducir las trabas al comercio internacional, a lo que se llegaba por la reducción paulatina de las barreras arancelarias y otras restricciones y para cuyo objetivo se contaba con un medio de acción: la Convención de 1927.

//.

//.

En cuanto a los contingentes, la Conferencia fué categórica en su condenación, manifestando que estos sistemas son contrarios al principio de la igualdad de tratamiento y que los países americanos expresan su decisión de eliminarlos a la brevedad posible, cuando hayan desaparecido los motivos justificados que pudieran haber impuesto tales restricciones.

Como índice del interés que su solución tenía para los países que participaron en la Conferencia, varios países presentaron a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, diciembre 1936) proyectos relativos a las restricciones al comercio internacional. Tal era la importancia que el factor económico y las trabas al comercio juegan en los problemas atinentes a la paz. Y analoga preocupación merecieron a los países participantes de la Conferencia Comercial Panamericana (Buenos Aires 1935) y VIII Conferencia Internacional Americana (Lima 1938). Las respectivas Actas Finales dan cabal idea de ello.

Las normas proclamadas como DESIDERATA en la resolución sobre política económica, comercial o arancelaria de VII Conferencia Internacional Americana de 1933 y en la de barreras al comercio de la VIII Conferencia de 1938, se mantienen en pié como meta en América, no obstante las "medidas de emergencia" aprobadas en las Reuniones de Consulta de 1939, 1940 y 1942, ante las peligrosas contingencias de la guerra. Así, en la Reunión de La Habana (1940) los Ministros de Relaciones Exteriores mantuvieron su adhesión a la igualdad de tratamiento y a los procedimientos mercantiles justos y equitativos, declara de que las naciones americanas deben aplicar estos principios en sus relaciones mutuas, tan ampliamente como las circunstancias lo permitan y estar en disposición de restablecer su comercio con todo el mundo sobre las mismas bases, TAN PRONTO COMO LOS PAISES NO AMERICANOS ESTEN DISPUESTOS A HACER LO MISMO.

IV

LOS PRINCIPIOS DE LA CARTA DEL ATLANTICO Y LAS CONFERENCIAS
DE CHAPULTEPEC Y SAN FRANCISCO

La Carta del Atlántico, de julio de 1941, señala algunos puntos básicos que fueron el enunciado del nuevo orden proclamado por las Naciones Unidas frente al Eje. En ellos están los principios cuya consecución daría al mundo las libertades, por las que estuvo en dura guerra, y el bienestar que lo hará mejor.

Los principios de la Carta del Atlántico son fundamentales. Enunciados con fé en un periodo que se necesitaba mucho para mirar con optimismo el porvenir y laborar planes constructivos, dan la base a toda la construcción ideológica y material de la estructura del mundo que hoy se está trabajando por forjar; su influencia es decisiva en toda acción posterior y definitivamente influye en Bretton Woods (1944), en Chapultepec -para el orden americano- con motivo de la Conferencia celebrada en febrero-marzo en 1945 y en San Francisco - para el orden mundial - cuando se reunió la Conferencia de las Naciones Unidas en junio de 1945, que dió lugar al nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas, y se decidió iniciar el trabajo de la reconstrucción fundándose en principios de colaboración internacional: trabajar juntos, de consuno, por la seguridad y ventaja mutua en todos los ordenes de la vida de relación.

Aquellos principios, en cuanto conciernen a lo económico, son los siguientes:

1. Respetando las obligaciones existentes, se fomentarán para todos el libre acceso, en igualdad de oportunidades, al comercio y las materias primas del mundo requeridas por la prosperidad económica de cada país.

//.

//.

2. Completa colaboración en el campo económico para asegurar para todos condiciones mejoradas, de trabajo, progreso económico y seguridad social.
3. Que todos los hombres en todas las tierras puedan vivir libres de las privaciones.
4. Que todos los hombres puedan atravesar mares y océanos sin trabas.

¿Cual es la forma como estos ideales, y bases van incorporándose a la estructura que quiere levantarse? Esto puede deducirse de los acuerdos que desde julio de 1941, se ha concretado en diversos esfuerzos hechos por las Naciones Unidas.

Los principios de la Carta del Atlántico han sido considerados como sólidos puntales para la paz y seguridad del mundo en la Conferencia de Chapultepec, y fueron volcados en las recomendaciones y decisiones de la misma.

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz abordó los temas de carácter económico en el curso de sus deliberaciones, puede decirse, exhaustivamente. Los textos aprobados dan idea de ello. Como era natural, más de una vez se acudió a fórmulas de compromiso en cuyos términos cabenholgadamente puntos de vista bastante distanciados entre sí. Pero la controversia previa, muy viva en ocasiones e instructiva, dió amplia oportunidad para precisar el sentido de las distintas tendencias, las diferencias reales que se deberán tomar necesariamente en cuenta al orientar la futura política económica, y las bases sobre las cuales puede adelantarse con éxito una acción común. Este aspecto, que pudiéramos llamar crítico e investigativo, fué en nuestro entender el más importante. Sin que el afirmarlo así querramos negar su valor a las medidas de carácter positivo que la Conferencia adoptó y que constituyen, indudablemente, pasos de progreso

//.

//.

hacia la consecución de un orden económico más fecundo y mejor

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

La tendencia a propugnar el retorno a una mayor libertad en el campo de la actividad económica, fué consagrada en la Carta Económica de las Américas.

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

Cada día se destaca con mayor claridad la política norteamericana sobre abolición de las barreras al comercio internacional. En la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas reunida en Bretton Woods, sedió sobre la abolición de las barreras al Comercio internacional un primer y vigoroso paso, a pesar de las concesiones que fué necesario hacer para un llamado período de transición. A ese primer ataque dirigido contra los sistemas de control de los cambios siguen lógicamente, dentro de una política de liberalización, medidas contra los controles de importaciones y exportaciones y otras tendientes a rebajar las altas tarifas arancelarias. Y el proyecto de Carta Económica de las Américas contenía una declaración terminante sobre abolición de las barreras comerciales de toda índole. Es ya un lugar común de la literatura económica oficial de Norteamérica este de que en la

//.

//.

abolición o reducción de aquellas barreras está un medio, quizá el más eficaz, para conseguir una efectiva prosperidad mundial. Pero algunos de los países latinoamericanos, entre ellos Colombia, pensaron que no era acertado el seguir haciendo declaraciones de esa clase sin discutir un poco más el contenido y el alcance que se les quiera dar. Y así fué como alrededor de la respectiva declaración del proyecto de Carta Económica y de otras mociones presentadas por varios países, se abrió un interesante debate, quizá el más trascendental de los que se desarrollaron en las Comisiones económicas de la Conferencia.

Hubo una primera cuestión sobre la cual existió un completo acuerdo: tanto el control de cambios como los controles de importaciones y exportaciones deben considerarse como organizaciones de carácter transitorio, no como organismos, que se pueda pensar en mantener de manera permanente para regular con ellos las relaciones económicas internacionales. Ese criterio es sano y es necesario. Fué a través de la aplicación de los controles que la llamada "guerra económica" cumplió los efectos desastrosos que precedieron al conflicto armado. Su uso facilita las más refinadas formas de discriminación y de competencia desleal, rompe el sistema de compensaciones multilaterales y crea áreas económicas cerradas, fomentando simultáneamente las más utópicas aspiraciones de autarquía.

La mayoría de las naciones latinoamericanas, establecieron en Chapultepec una distinción clara entre los controles de cambio y los de importaciones. Respecto a los primeros, y en completo acuerdo con la Delegación Norteamericana, se remitieron a los acuerdos de Bretton Woods que prevén para la gradual eliminación del control de los cambios un sistema su-

//

//.

ficientemente elástico y eficaz. Respecto a los segundos, defendieron la necesidad de utilizarlos, con carácter transitorio, en ciertas circunstancias y para determinados fines.

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

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

Partiendo de la base indicada, los países participantes se comprometen a no imponer, sin la aprobación del Fondo, restricciones sobre pagos y transferencias por transacciones internacionales corrientes. El acuerdo prevé la aplicación del control sólo en los siguientes casos: a) Cuando una determinada moneda ha sido declarada escasa por el Fondo, y con respecto a las transacciones en dicha moneda, y b) Durante el período de transición de la postguerra. Con respecto a este último caso se ha estipulado que, a más tardar tres años después de que el Fondo empiece sus operaciones, y en cada año subsiguiente, la citada entidad informará sobre las restricciones que aún estén en vigor, y que, transcurridos cinco años los países que aún mantengan restricciones deberán consultar con el Fondo, respecto a conservarlas por más tiempo. La

//.

//.

persistencia en mantener restricciones incompatibles con los fines del Fondo, da a éste, derecho para retirar el uso de sus recursos al infractor.

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

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

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

//.

//.

volverá a ser normal mientras exista el riesgo de que los intereses y dividendos corran una suerte análoga.

Pero el procedimiento escogido es suficientemente elástico, acepta la imposibilidad de bruscas eliminaciones, y permite afrontar con ciertas condiciones de seguridad las imprevisibles circunstancias de la postguerra.

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

a) para dar una adecuada inversión a las reservas de oro y cambio exterior acumuladas durante la guerra.

b) para evitar que se produzcan compras por un valor excesivo susceptible de crear un posterior problema de transferencias.

c) para evitar que una variación demasiado radical y brusca en la balanza de pagos perturbe hondamente el sistema monetario interno y el nivel de los precios.

Con respecto al punto a) se admitió en la Conferencia, la razón que asiste a las naciones latinoamericanas para buscar los medios que les garanticen la adecuada inversión de sus reservas de oro y cambio. Dichos países se encuentran, en efecto, en una situación que es única en su historia. Durante cinco años, la imposibilidad de adquirir en el exterior muchos artículos, unida al aumento en las compras por parte de los Estados Unidos ha formado unas reservas enormes. Parece además indudable que por mucho tiempo, debido a factores diversos (demanda interna, huelgas, reconversión de industrias, etc

//.

//.

las exportaciones estadounidenses de equipos de transporte, motores, maquinaria industrial, etc., continuará siendo muy reducido. Hay el riesgo de gastar en artículos de secundaria importancia, o completamente superfluos las reservas de cambio, ya que el despacho de tales artículos es fácil, y su adquisición está estimulada por los altos niveles de precios que predominan hoy, y el poder de compra que da la abundancia de medios de pago en circulación. Cuando más tarde llegara a ser fácil la adquisición de equipo económico, se podría encontrar no sólo con que los medios de pago internacionales se habrían tornado de nuevo escasos, sino también con que las variaciones en el nivel de los precios provocados por el cambio en el sentido de la balanza de pagos habría engendrado una depresión capaz de desalentar las nuevas inversiones. Estas son realidades que no pueden desconocerse, peligros ciertos contra los cuales se necesita adoptar suficientes medidas de defensa.

Si se adopta una franca política de libertad para las transacciones corrientes de cambio, como se preconiza, es evidente que necesitamos adoptar precauciones para que un exceso de compras no quiebre bruscamente esa política en las primeras etapas de su desarrollo. Es lícito afirmar que el cumplimiento de los acuerdos de Bretton Woods hace, en cierta medida necesario el control de importaciones.

El texto de la Resolución XX que se refiere conjuntamente a los controles de importación y exportación, es amplio. Después de hacer notar en sus considerandos que la perpetuación de las medidas de control que han transformado el comercio internacional, dándole una dirección administrativa oficial, resultaría incompatible con los principios de gran

//.

//.

alcance que persiguen las Naciones Unidas, dicha resolución determina lo siguiente:

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

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

3. Que el crecimiento en la capacidad compradora de los pueblos económicamente débiles constituye el medio más efectivo para ensanchar el volumen del comercio internacional

RESUELVEN:

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

El texto primitivamente presentado por la delegación

//.

//.

de los Estados Unidos en la Carta Económica de las Américas relativo a protección arancelaria fué modificado como consecuencia de las discusiones y quedó así en su forma definitiva:

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

En la Resolución L, sobre "Desarrollo industrial", quedó consignado el principio de que las condiciones peculiares de los países de desarrollo incipiente requieren una consideración especial a sus problemas propios, lo que, en nuestro entender, descarta la posibilidad de proponer fórmulas uniformes sobre reducción de tarifas.

Las reservas a la aceptación aunque sea de normas declarativas sobre esta materia como aconteció en la "Carta Económica de las Américas", (Resolución LI de Chapultepec) da una idea de la espesa trama que se ha tejido para impedir el rápido descenso, y desaparición en su caso, de aquellas barreras.

Hubo en Chapultepec oposición lógica y prudente en algunos casos. Se arguyó que América no puede adoptar, ella sola, una política tendiente a hacer desaparecer aquellas restricciones al comercio internacional. Dice por ejemplo el párrafo tres de la citada "Carta Económica" que para la consecución de los fines (transición ordenada de las condiciones bélicas a las de paz, mediante una acción de conjunto tendiente a mantene

//.

//.

la estabilidad económica de las Repúblicas americanas durante ese periodo) deberían encontrarse "fórmulas prácticas internacionales para reducir las barreras de toda índole que dificultan el comercio entre las naciones dentro de normas que aseguren a todos los pueblos de la tierra altos niveles de vida y el desarrollo de sus economías sobre bases sólidas; y promover la acción cooperativa que deberá tomarse en otros terrenos, particularmente la estabilización de la moneda y las inversiones internacionales." La aceptación de algunos países fué dada en el entendimiento de que estaba condicionada a la política de comercio exterior que siguieran los países extracontinentales. Había, se dijo, que conservar los controles directos o indirectos hasta que se tuviera la certeza de que otros países lo retirarían. Se dijo asimismo que los aranceles no podían ser considerados como medidas transitorias. Las diferencias de costos obligaba a algunos países la amplitud de cuyos mercados interiores los ponía en condiciones ventajosas para exportar a costos que no podían igualar países menos desarrollados- a sostener, y se hizo en Chapultepec, que había que mantener algunas vallas arancelarias, que no son precisamente de las mas nocivas y que han perturbado mas el comercio internacional. Y se explica esta cautelosa posición y reservas por el momento de recelo internacional, por la falta de confianza que cubre toda iniciativa. Los espíritus aun no están desarmados. Y habrá que ir a la búsqueda de soluciones con confianza en la buena fé y en los ideales desinteresados. La propuesta de Estados Unidos en este respecto es un aporte singularmente constructivo a esta pesada y grave tarea de rehabilitar el comercio internacional, dándole la importancia y el rol que le corresponde en la vida económica de los pueblos.

Otros países sostuvieron, también en Chapultepec, que las

//.

//.

naciones deudoras necesitan una razonable protección de tarifas no solo para cuidar de sus industrias incipientes sino también a fin de controlar en algún modo la importación. En consecuencia, la política de reducción de restricciones en general, y de las tarifas, debe ser comenzada por los países acreedores y los altamente industrializados. No es equitativo esperar de los países deudores o infradesarrollados que sigan análoga política. Pero estos son detalles accesorios de los problemas fundamentales. Una Conferencia internacional debe y podrá encontrar la solución que deje a salvo los intereses legítimos y situaciones que deben ser señaladas expresamente.

LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS Y SU ROL EN LAS
RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

Como resultados de la Conferencia celebrada en San Francisco en 1945, se creó la Organización de las Naciones Unidas, cuyo estatuto es la llamada "Carta de las Naciones Unidas."

En esta última se establece el rol que se ha asignado a aquel Organismo. Sus finalidades son (1) "promover el progreso social y a elevar el nivel de la vida dentro de un concepto mas amplio de la libertad" mediante el empleo de "un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos," a cuyo efecto la Organización servirá de centro (2) "que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes".

Como órganos principales de las Naciones Unidas actúan (3) una Asamblea General; un Consejo de Seguridad; un Consejo Económico y social; un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría.

La Carta de las Naciones Unidas define el rol que la organización tiene en las relaciones económicas internacionales. Su artículo 55 dice expresamente que la organización promoverá:

a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social

b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos.

La responsabilidad para la consecución de esos propósitos ha sido conferida a la Asamblea General, y bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social, sin perjuicio de ello, la Organización, cuando hubiere lugar, iniciará negociaciones entre los Estados interesados para crear los nuevos organismos especializados que se reputaran necesarios para la reali-

(1) del Preambulo de la Carta de las Naciones Unidas. //

(2) Art. IV Inciso U de la Carta de las Naciones Unidas.

(3) Art. VII idem.

//.

zación de los propósitos enunciados en el citado artículo 55. Asimismo, y con idéntica finalidad, todos los países integrantes se han comprometido a tomar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización.

El Consejo Económico y Social está integrado por diez y ocho miembros de las Naciones Unidas, elejidos por la Asamblea General. Podrá hacer o iniciar estudios e informes sobre asuntos internacionales de carácter económico, social y asuntos conexos, y hacer las recomendaciones del caso a la Asamblea General. Asimismo podrá formular proyectos de conversión con respecto a cuestiones de su competencia, sometiéndolos a la Asamblea General. Podrá convocar, conforme a las reglas que prescriba la Organización, Conferencias Internacionales sobre asuntos de su competencia. La coordinación en gestión de Organismos especializados (1) es otra de las misiones encomendadas a este Consejo, como asimismo el tomar todas las medidas apropiadas para obtener de aquellos organismos informes periódicos en especial respecto a las medidas tomadas para hacer efectivas sus propias recomendaciones o las que haga la Asamblea General acerca de materias de la competencia del Consejo.

La Organización de las Naciones Unidas ya ha comenzado a funcionar. El Consejo de Seguridad lo está haciendo en forma intensa en los últimos meses, y el futuro dirá si este cuerpo ha estado a la altura de los trascendentes problemas que le ha tocado afrontar.

El Consejo Económico y Social, cuyo campo de acción es tan vasto, también, ^{pero} se ha constituido y funciona, /no parece haber actuado hasta la fecha con iniciativa propia /^{en} los complejos problemas que deberán resolver en esta materia. Tampoco ha trascendido que lo haya hecho frente a aquellos ~~que~~ que con elemental previsión debieran estudiarse ya respecto al inmediato //

(1) Se denomina así a los Organismos creados por acuerdos intergubernamentales que tengan atribuciones internacionales definidas en sus estatutos (ver Artículo 57 de la Carta) como ser la Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Internacional de Agricultura, la U.N.R.R., etc.

//.

futuro. Es un Organismo que resuelve los problemas "a posteriori.", pero que -en lo que es del conocimiento público- no adelanta iniciativas por sí, que sigue los asuntos cuya solución se busca, sin que nada le obligue a adoptar esa política. No hay indicios que los apremiantes problemas que perturban la vida económica del mundo hayan sido enfocados. Es en este Organismo que se requiere, mas que en otro, una gestión dinámica; aprovechando el hecho de que está integrado por 18 gobiernos y respaldado por un conjunto tan poderoso de Estados como no se encuentra par en la historia (ni siquiera la extinguida Sociedad de las Naciones de Ginebra tuvo tal representación y gravitación).

Bajo los auspicios de este Consejo Económico y Social, se ha propuesto la convocación de una Conferencia Internacional para proyectar los planes de una Organización Internacional Permanente en materia de Comercio y Ocupación. A dicha propuesta nos referimos en el resto de este trabajo.

VI

LA PROPUESTA ESTADOUNIDENSE PARA LA ORGANIZACION INTERNACIONAL
DEL COMERCIO

Recientes Conferencias Internacionales, sea de Gobiernos o integradas exclusivamente por hombres representativos de actividades privadas, señalaron la urgencia en resolver problemas a los que está encadenado inexorablemente el porvenir, la paz y el bienestar de la economía contemporánea.

En diciembre de 1945 el Gobierno de los Estados Unidos convocó a una Conferencia mundial sobre comercio y ocupación, adelantando en su propuesta una serie de soluciones, entre las que se cuenta la creación de la Organización del Comercio Internacional. En el curso de abril ppdo. el mismo país invitó a un primer reducido de países a hacerse representar en una Conferencia de peritos preliminar a la reunión oficial que aun no ha sido convocada oficialmente, aunque se prevé su realización en Londres en fecha próxima. (1)

Por vía de una Conferencia preliminar se va a la preparación de los trabajos que allanen diferencias y hagan fácil o posible un acuerdo sobre lo fundamental en la Conferencia General. Las reacciones que se han apreciado ante la propuesta de Estados Unidos son de tal índole, que será necesario aclarar sus términos previamente si se quiere que la Conferencia General tenga éxito. La reunión de una Conferencia Internacional sobre comercio y ocupación, es necesaria, mas que todo, para orientar, en este azaroso periodo, la mente y quizás los esfuerzos de los Gobiernos hacia una mayor libertad en el comercio y para evitar que el mundo económico se divida en bloques antagónicos que anulen los nobles esfuerzos en pro de un

//.

(1) El texto de la propuesta se adjunta como anexo.

//.

nuevo orden que asegure la libertad y el bienestar para todos los hombres en todos los lugares de la tierra, como lo declara la carta del Atlántico, o, como lo dice la propuesta de los Estados Unidos, para aprovechar la sin igual oportunidad que se nos brinda -precisamente ahora y no mas tarde- con el triunfo de las Naciones Unidas: la fuerza para establecer la clase de mundo en el que todos deseamos vivir. Esa fuerza está limitada en el tiempo, y depende del buen uso que se haga de ella para alcanzar un éxito definitivo, o volver a los cauces del pasado, que por dos ocasiones han hecho desembocar el mundo en la ruinoso y destructora experiencia de la guerra.

Reducir las barreras al comercio internacional no es un problema simplista. La red de intereses creados, algunos de carácter oficial, a veces hasta normas y orientación de la política comercial de los respectivos países son opuestos a la derogación de aquellas.

La propuesta estadounidense, que reconoce afinidad con el citado proyecto "Hull" presentado a la VII Conferencia Internacional Americana, celebrada en Montevideo en 1938, continua tenazmente en un propósito lleno de mérito por su finalidad. El mundo ordenado y sin trabas para la convivencia fecunda de todos los hombres en todos los lugares de la tierra, requiere normas quizás distintas a las conocidas, pero requiere -sin duda alguna- normas que ayuden a materializar los nobles ideales por los cuales se ha luchado en los dos últimos conflictos y que se han definido con la citada Carta del Atlántico. Y habrá de ser estéril el sacrificio hecho si es que no se supera la etapa de las declaraciones y Convenios de principios y fundamentos irreprochables pero absolutamente inoperantes como ha ocurrido hasta hoy.

//.

//.

Todos los deseos y recomendaciones reiterados expresados en Conferencias internacionales de Gobernantes y hombres de negocios en el sentido de una liberación del comercio internacional son contradichos por los hechos . Un mundo desorganizado política y económicamente, que enfrenta situaciones sociales y una filosofía social, sino nueva, por lo menos distinta de la que imperaba, crea un ambiente general de incertidumbre, provocando reacciones defensivas y negativas. Las trabas en forma de nuevos o de mayores controles se acentúan y si bien todavía no se traducen en un decrecimiento del comercio dadas las grandes necesidades acumuladas y la capacidad de absorción de cada mercado individual, a la larga no podrán sino crear una nueva situación de crisis mundial. No podrá crearse un orden económico nuevo en esta hora de la reconstrucción sobre bases tan inseguras.

Tienen que seguirle a aquella política de defensa, acciones positivas y valientes con perspectivas de conjunto, humanas y económicas, por encima y mas allá de las fronteras. Sin ellas, el mando económico no constituirá esa unidad y ese todo hacia el que tienden inexorablemente todas las invenciones y descubrimientos, cada uno de los cuales está destinado a acercar y no a alejar, porque las leyes económicas contienen postulados de inmutabilidad, que no puede torcerse al azar. La propuesta estadounidense constituye un llamado a esa acción positiva, y dá elementos concretos para iniciarla.

Por medio de una serie de recomendaciones de un valor mas que teórico se tiende a esbozar una estructura que permita ir a una liquidación gradual de actividades iniciadas en la preguerra y desarrolladas anormalmente por la guerra, y asentar los fundamentos de una política económica que no establece precisamente, la intervención estatal como elemento indispensable para el libre juego de las fuerzas en la economía contemporánea.

VII.

FINALIDADES DE LA PROPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS

La propuesta estadounidense señala cuatro causas a las trabas al Comercio internacional:

1. Impuestos por los Gobiernos;
2. Impuestos por cartells y monopolios;
3. Temor al desorden en los mercados de ciertas materias primas;
4. Irregularidad, real o prevista, en la producción y ocupación.

Restricciones impuestas por los Gobiernos.

Se señala en la propuesta que el origen de estas restricciones es muy variada; prevé que los Gobiernos continuarán aplicándolas pues no estarán dispuestos a aceptar el "libre cambio" en un sentido absoluto; que barreras de esta índole se imponen porque sirven, o parecen servir, alguna finalidad distinta de la expansión del comercio internacional y que dentro de ciertos límites no se las puede prohibir, pero que, cuando exceden y especialmente discriminan entre países e interrumpen relaciones anteriormente establecidas, crean resentimientos y destruyen la prosperidad. La finalidad de la acción internacional concertada debe ser la de reducirlas todas y elaborar normas justas dentro de las cuales aquellas barreras que subsistan puedan mantenerse.

El informe de Estados Unidos señala que lo que se necesita es un amplio pero detallado acuerdo internacional, que trate de una sola vez los muchos diferentes tipos de restricciones gubernamentales impuestas al comercio reduciéndolas todas simultáneamente sobre una base equilibrada de igualdad y elaborando normas y principios dentro de los cuales puedan

//.

// . administrarse las restricciones cuya subsistencia se tolere. La preparación de un acuerdo de esa naturaleza debe constituir una de las principales tareas de la proyectada Conferencia.

Sugiere a ese efecto:

- normas para limitar cuotas y embargos a casos expresamente determinados evitando medidas discriminatorias.
- reducción de tarifas y eliminación total de preferencias aduaneros.
- revisión y supervisión de subsidios a la exportación
- el otorgamiento de la cláusula nacional en el régimen impositivo interno.
- cuando el Gobierno intervenga en el comercio exterior deberá dar un trato equitativo al comercio de países extranjeros, sobre bases estrictamente económicas.

Asimismo sugiere que desde ya, como preparación eficaz para asistir a la Conferencia, cada país comience, unilateral o bilateralmente, a suprimir o reducir las barreras que aplique en su jurisdicción.

El mantenimiento de un comercio exterior sano requiere importaciones y exportaciones, principio que por no haberse mantenido en vista ha generado problemas aun hoy no resueltos.

Empujar el comercio a sus cauces normales, liquidando las entidades oficiales cuya creación fué una imperiosa necesidad durante la guerra, es un problema cuya solución involucraría, probablemente la mayor parte de los que aun esperan ser resueltos.

Suprimir o propiciar su supresión sino inmediata, gradual, y todos los controles de cambio, para restablecer la facultad de comprar donde sea mas conveniente, restableciendo la libre competencia, a cuyo libre juego el mundo debe gran parte

// .

//.

del bienestar y progreso alcanzado, es otro factor esencial.

Restricciones impuestas por cartells y monopolios privados.

Algunas veces estas restricciones tienen bases ilícitas, para cuya anulación bastará un completo conocimiento de su alcance y una firme energía por parte de los respectivos gobiernos.

Este tipo de restricciones a veces son mas destructivas que las de origen oficial, pues suprimen, no solo la competencia sino el progreso de la técnica. Si el comercio ha de prosperar como resultado de la supresión o reducción de las trabas impuestas por los gobiernos, deben tomarse las precauciones necesarias para que no se vea restringido por acción de convenios privados.

La propuesta de Estados Unidos deja librado a la iniciativa particular o conjunto de los países interesados, y propone la creación dentro de la organización internacional del comercio de una sección que tramitara las quejas concernientes a prácticas restrictivas de monopolios y cartells, notifique a la organización acerca de las medidas a adoptarse. La coacción contra los infractores quedaría a cargo de los países respectivos. En Estados Unidos se advierte que la acción requeriría procedimientos "antitrusts," tambien en Argentina.

Entre algunas medidas que serán indudablemente beneficiosas para la mayor amplitud del comercio internacional y para la liberación de las restricciones impuestas por los "cartells" y monopolios privados se pueden considerar.

1. Acordar mediante tratados entre los gobiernos la supresión de la fijación de precios de venta comunes a fin de evitar la competencia.

//.

//.

2. Favorecer al máximo el desarrollo de la producción.
3. Favorecer el progreso de la técnica.
4. Creación de una Sección en algún organismo internacional competente que reciba las quejas sobre los monopolios formados o a formarse.
5. Requerir de los Gobiernos la creación de leyes anti-trust.

Temor del desorden en los mercados de ciertas materias primas.

Este es un típico problema provocado por la guerra. Las necesidades bélicas han dado lugar a un aumento extraordinario de producción de algunos productos, de los que, con el cese de la contienda y con la reincorporación a la actividad de antiguas fuentes de producción que habían estado en poder del Eje, comienza a haber una superabundancia y sobreproducción.

El mejor remedio puede que sea un incremento de consumo, otras veces y en definitiva generalmente se llega a restricciones de producción, exportaciones previas o distribución del mercado entre los países productores y consumidores.

La propuesta estadounidense recomienda normas que permitan participar en convenios sobre igual plano a países productores y consumidores, tendientes a dar una solución a este asunto, dándose amplia publicidad a lo que se convenga.

Este es un problema que ha sido tratado y detenidamente en las Conferencias celebradas en Nueva York en mayo de 1944 por el Consejo ^{Interamericano de Comercio y Producción} y las Comisiones de Fomento Interamericano y en 1945 en la Conferencia de Chapultepec, cuyas conclusiones pueden dar sugerencias constructivas a la proyectada Conferencia.

Irregularidad, real o prevista, en la producción y ocupación.

Cada país procura manejar sus propios negocios de tal

//.

//.

modo que su vida comercial esté libre de depresiones violentas. La finalidad internacional, dice el informe, con que es presentada la propuesta de Estados Unidos, debe ser la de garantizar que estos esfuerzos nacionales se apoyen mutuamente y no se anulen.

A ese efecto, propone que la Conferencia proyectada elabore un acuerdo general que establezca que cada país tratará de mantener, por su propia cuenta, una producción amplia y regular, pero que no lo hará por medidas que perjudiquen a otros países o impidan la expansión del comercio mundial. Y aclarando el concepto dice:

"Es importante que las naciones no traten de conseguir la ocupación plena para su propio país provocando la desocupación en sus vecinos. Perseguir la plena ocupación por medio de la prohibición de exportación o de subsidios a las exportaciones sería perjudicial para ellos mismos."

La causa profunda y real de la situación por la que atraviesa la economía del mundo, tiene diversas razones, algunas de ellas ya señaladas. Las restricciones y prohibiciones al comercio internacional son, o el producto de un nacionalismo económico que llevó en si el germen de la beligerancia, o de un intervencionismo estatal que llevó la acción oficial a límites insospechados, o de errores económicos basados en los dos postulados precedentes, que han casi asfixiado el comercio internacional y lo han llevado por cauces que le permiten una vida apenas precaria.

En un mundo en que el comercio se haga sin restricciones, y en el que este no sea activado artificialmente por medio de subsidios, "dumping" o prácticas características de los

//.

//.

"cartells", la producción y el consumo alcanzarán niveles que no estarán influenciados mas que por el interés y el bienestar de los individuos. En otros términos, puede haber plena ocupación en algunos países sin que sea su consecuencia la desocupación en otras, si es que aquella no está alimentada o sostenida por las medidas contrarias al libre comercio cuya supresión se propugna con esta iniciativa.

Si lo que se propone es un acuerdo que permita la planificación de la economía mundial para asignar la producción a que cada parte va dedicarse, para evitar el riesgo que señala de la desocupación de unos a costa de la ocupación de otros se parte de dos principios que merecen ser estudiados y cuya admisión no es posible sin reservas:

1. Que en el estado actual de la economía del mundo no puede haber ocupación simultánea para todos.

2. Que es necesario la intervención oficial, singular o colectiva, de los Gobiernos, para crear planes que hagan posible superar ese estado señalado precedentemente.

Respecto el punto 1º, es probable que el problema de desocupación con el grado de agudez que hemos conocido fuera desconocido de llegarse a la supresión radical de todos los factores que perturban o impiden el comercio internacional y la iniciativa privada.

Si la proposición busca una fórmula para que cada Gobierno, con el propósito de mantener ocupación plena en su propio país, no adopte medidas para forzar la exportación de los productos de su territorio en forma artificiosa y que provoque la desocupación en otros países, parécenos una alta y necesaria finalidad, que se obtendría con el cumplimiento del punto 1º de la Propuesta de Estados Unidos, esto es, con la su-

//.

//.

presión de las trabas al comercio internacional impuestas por los gobiernos; a este grupo pertenecen los subsidios a la exportación o medidas similares.

La desocupación de unos países no encontrará alivio - sería un menguado alivio si se redujera a ello- en el mantenimiento de un nivel de ocupación inferior al que puede normalmente tener otro país. Los fenómenos de desocupación, y mas en la actualidad, son de naturaleza tal que no puede ser prevista su desaparición por vía de la medida propuesta. Si por errores en la política de un determinado gobierno se han creado actividades que no tienen las condiciones básicas y racionales para su normal desenvolvimiento, es posible que bajo un régimen de mayor libertad comercial, esas actividades tendrían dificultades para afrontar su mantenimiento sin la ayuda oficial, esto es, sin que eviten las restricciones cuya desaparición se busca. Pero en un mundo próspero, y pasado el periodo de transición, si es que se conviene en un Estatuto que asegure normas bajo las cuales puedan, todos los hombres, en todos los territorios, vivir en paz con bienestar y trabajo, no habrá el fenómeno de desocupación, por lo menos con las características y gravedad que lo conocemos.

Para combatir y prevenir la desocupación, no debe buscarse la solución por el mas bajo nivel o por medidas negativas. Para mantener el nivel alto en la ocupación y asegurar la prosperidad interna, el comercio exterior deberá desempeñar un importante papel. El significado de la Parábola de las vírgenes prudentes es bien aplicable a este caso. No compartir lo malo, la desocupación, por el contrario, combatir sus causas para que no exista donde todavía es un mal endémico. Y para esto, creemos mas en los medios indirectos. Ya volveremos sobre esto. Pero nuevamente debieramos reiterar el prin-

//.

cupio: no debe buscarse la solución del problema de la desocupación por medidas negativas. Debiera buscarse la plena ocupación en todos los países. Y a ello se llega por vías que todos los países deben recorrer en parte, pero, que piden como condición esencial, la supresión de todos los resortes usados por los gobiernos de todos los países del mundo "para defender su economía" y, secuela inevitable, restringir el comercio internacional. Debe tenderse, pues, a la supresión de todas las medidas restrictivas de la competencia y destructivas de la libre empresa, que tienden inexorablemente a crear la mala voluntad internacional.

Para llegar a la ocupación plena son necesarias medidas internas coordinadas con una acción general. En este aspecto, la celebración de una Conferencia Internacional dará los elementos de juicio necesarios para centrar los esfuerzos y alcanzar soluciones que sean racionales. Se comienza por afirmar que "la adopción de los acuerdos de Bretton Woods y de medidas destinadas a reducir las restricciones al Comercio, contribuirán substancialmente al mantenimiento de una ocupación productiva". Y ello es exacto, pues el comercio internacional libre no es el factor exclusivo. Los créditos internacionales y también las migraciones desempeñan un rol igualmente importante, que por haber sido omitido o forzado, han agravado los problemas cuya solución aun se busca.

En la Conferencia proyectada de acuerdo a la propuesta de los Estados Unidos, cada una de las naciones participantes se comprometería a adoptar las medidas destinadas a conseguir y mantener la ocupación total en su territorio, por medio de disposiciones apropiadas a sus instituciones políticas y económicas. Pero estas medidas no deberán crear la desocupación en otros países, o que sean incompatibles //.

//.

con los compromisos internacionales destinados a fomentar y aumentar el volumen del comercio y de las inversiones internacionales.

Dichas naciones deberán acordar la reunión, análisis o intercambio de informaciones sobre problemas, tendencias y políticas referentes a la ocupación, consultándose regularmente sobre esta y comprometiéndose a realizar conferencias especiales en caso de amenaza de desocupación en gran escala.

No es necesario demostrar la necesidad y urgencia de tratar el problema de la ocupación en la próxima Conferencia, e inclusive, la conclusión de obligaciones internacionales sobre esta materia, pero sí es indispensable destacar que este es un aspecto accesorio del problema fundamental: las relaciones económicas internacionales requieren medidas urgentes para hacer posible un comercio sin trabas y la posibilidad de que todo hombre en todo país pueda dedicarse sin trabas ni autorizaciones previas a la ocupación y lugar a la que lo llame su vocación, sus condiciones o el incentivo de un buen rendimiento. Es esta la condición básica a la que se reduce el problema. La acción de los gobiernos, liberalizando de trabas a la iniciativa privada, cediendo a esta el campo que le pertenece y que le tomó por razones de emergencia, vigilando porque la acción de empresas privadas no cree trabas a la libre competencia, a la libertad de trabajar, al aprovechamiento de los progresos tecnológicos, o colocando en una posición inequitativa al trabajo, impidiendo el acceso a las fuentes de material primas y finalmente, dando una razonable intervención al trabajador en los resultados de la empresa, dará lugar a las condiciones que previsiblemente llevará a niveles máximos, sino totales, la ocupación, y con ello, se habrán alcanzado los objetivos básicos que se persigue con la proyectada Conferencia. Durante la guerra importantes contratos fueron suscriptos para la adquisición de algunos elementos que se consideraban vitales

//.

//.

en el esfuerzo de guerra. La producción de caucho en Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia se vió estimulada y desarrollada hasta un grado extraordinario, como que para lograr un mayor rendimiento se explotaron zonas que hasta el momento habían permanecido inaccesibles para el hombre; el tungsteno en algunas zonas de Bolivia y Argentina y el cobre en Chile, alcanzaron también alto grado de explotación, que si bien se explicaba y justificaba en la guerra, podría resultar excesivo ahora.

Hay en algunos productos superproducción o superabundancia de elementos de producción, que no por tener posibilidades de ubicación traen consigo la correspondiente secuela de peligro para el comercio internacional, por el desorden o desnivel que puede provocarse en el mercado.

¿Que medidas efectivas podrían adoptarse para evitar estos peligros? Aumentar el consumo hasta el punto que no haya excedentes de producción es la solución simple y total, que será mas que problemático alcanzar si no se remueven las vallas de toda índole que perturban el intercambio. Prodúcese el desequilibrio y como la interdependencia de los Estados es hoy una realidad, los problemas de aquel desequilibrio inciden en otros países. El problema pues, ha traspasado ya los límites de un país para convertirse en internacional.

Muchas de las nuevas instalaciones de producción que han surgido en América en estos últimos años pueden y deben ser tan útiles en la paz como lo fueron en la guerra: caminos, aeropuertos, instalaciones de agua corriente, nuevas fábricas para la producción de artículos de consumo, sin contar con el factor muy valioso que es el mejoramiento de la técnica aplicado a la agricultura y a la industria en países de

//.

//.

escaso desarrollo en la preguerra. Estos factores, positivos elementos incorporados al proceso de la producción y el transporte durante la guerra, pueden y deben ser capitalizados para el mayor bienestar general.

El gran desarrollo de los recursos alcanzado durante el período bélico facilitará la tarea de postguerra para mejorar los niveles de vida. El mejoramiento del transporte terrestre, por agua y sobre todo aéreo, la rápida propagación del uso de la energía eléctrica, la adaptación del motor de combustión interna a numerosos usos diarios, la multiplicación de máquinas que ahorran trabajo y en fin muchos otros perfeccionamientos industriales han dado por resultado una elevación relativamente rápida de los niveles de vida de millones de personas.

Problemas de importancia singular deberán ser considerados conjuntamente con la terminación de los contratos de guerra y el rol de los gobiernos frente a la iniciativa privada.

Para resolver estas cuestiones es necesario como nunca la cooperación internacional. Comisiones integradas por especialistas miembros de los gobiernos industriales, productores y banqueros de cada país deberán enfocarla en la próxima Conferencia estudiando objetivamente la solución adecuada a las mismas.

VIII.

ANALISIS DE LA PROPUESTA

La propuesta estadounidense sugiere la creación de una entidad denominada "Organización Internacional del Comercio", donde se pueda administrar y mejorar los arreglos económicos que se concierten, adaptándolos a la cambiante naturaleza del campo que es su materia. Aquella Organización asistiría a las entidades internacionales ya existentes, que se ocupan de asuntos monetarios, inversiones, agricultura, trabajo y aviación civil. Menciónase sin especificar al Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento, Fondo Monetario Internacional, Oficina Internacional del Trabajo, Organización de Alimentación y agricultura de las Naciones Unidas y otras entidades internacionales.

Ya se dijo mas arriba cuan ligado está el problema de la ocupación con el del comercio. Las medidas destinadas a expandir el comercio son esenciales a la obtención de niveles máximos de ocupación, producción y consumo. Es obvio que aquella expansión será el fruto de medidas colectivas debidamente coordinados, pero que ello sea por vía de un nuevo mecanismo permanente, para adaptarla al mutable panorama económico, es algo cuya conveniencia necesita demostración, pues parece dar por sentado que, desaparecidas las trabas que actualmente perturban y limitan el comercio, siempre habrá necesidad de intervenir y ayudar para que el organismo económico mundial pueda andar normalmente. ¿Quiere ello suponer una planificación de la economía mundial? ¿Es que el concepto que informa dicha propuesta lleva implícita la intervención y el ajuste de la iniciativa privada a los planes de un superorganismo económico internacional con miras a prevenir situaciones de crisis?

//.

//.

Desaparecidas las trabas que impiden el libre juego de las fuerzas económicas en el comercio internacional, y las causas que le dieron origen, ¿cual sería el rol de este organismo? ¿vigilar el mantenimiento de este estado que se reputa ideal para el bienestar económico de los pueblos? No se cree que bastará simplemente que los gobiernos que convengan la supresión de aquellas trabas, y sus causas, cumplan su compromiso y no vuelvan a interferir en dichas actividades, y que por su parte en la producción, trabajo y capital ajusten su rol a la realidad económica de cada época? El factor que regulará con un automatismo esencial a la naturaleza de dicha realidad, es la iniciativa privada.

Proporcionar una base justa para ocuparse de los problemas suscitados por las medidas gubernamentales que afectan el comercio internacional es uno de los móviles fundamentales de la acción que se procura coordinar y que pareciera que debería ser motivo de una Conferencia y un acuerdo entre los participantes, sin dejarlo para su consideración y uso de un organismo permanente. De las medidas gubernamentales que afectan al comercio internacional han derivado muchos males que afectan al mundo entero; pareciera lógico de que dichas medidas no se consideraran permanentes ni inmutables, y que además, si es verdad que el mundo ha escogido el camino de la cooperación internacional para curar los males que le afligen, que no se volverán a aplicar en el futuro. Deducimos de esto que la Conferencia que se convocará, tratará exhaustivamente el problema de esas medidas y acordará lo necesario para su supresión, inmediata si posible fuera. Nada quedará, ni debería quedar para una acción posterior sobre este punto, si es que la proyectada Conferencia cumpliera su cometido y los Gobiernos que envíen representantes a la misma, busquen sin

//.

//.

reservas esa finalidad. Siempre quedaría, para el caso eventual de cuestiones que requieran tiempo para su liquidación, el recurso de nuevas Conferencias o el del Consejo Económico Social que es un organismo permanente y con facultades para intervenir en asuntos de esa índole.

A continuación se hace un breve análisis de las bases y bosquejo general del proyectado organismo.

Serán propósitos de la Organización (Capítulo I)

1. Promover la cooperación internacional mediante el mecanismo para consulta y colaboración entre los gobiernos para la solución de los problemas sobre política y relaciones comerciales internacionales;
2. Facultar a los miembros para evitar el empleo de medidas destructivas del comercio mundial mediante el aumento de oportunidades para fomentar el desarrollo comercial y económico de aquellos sobre bases recíprocas y mutuamente ventajosas;
3. Facilitar a cada miembro el acceso, en igualdad de condiciones, al comercio y materias primas del mundo que sean necesarias para su prosperidad.
4. Promover la acción nacional e internacional para aumentar la producción, intercambio y consumo de artículos; para reducir los aranceles y otras barreras comerciales y para eliminar toda forma de discriminaciones en el comercio internacional.

Reiteramos nuestra opinión en el sentido que la totalidad de los propósitos que se asignan a la proyectada Organización caben íntegramente en los que tiene el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas.

El proyecto de la Organización junto con la enumeración de los problemas señala el criterio con que deberán ser alcan-

//.

//.

zadas las soluciones respectivas. Veamos brevemente cuales son estas.

El Capítulo III. Política comercial en general, dice respecto a las estipulaciones generales, que los miembros deben comprometerse:

1. a acordar la cláusula "nacional" en materia impositiva y disposiciones sobre comercialización a los productos importados.
2. a conceder el libre tránsito y no tratarlos en forma discriminatoria a los productos que deben transitar por sus territorios.
3. a concertar las normas para aplicar derechos "anti-dumping" y compensatorios.
4. a uniformar, regularizar y simplificar aranceles y procedimientos aduaneros.
5. a eliminar requerimientos excesivos acerca de marcas de origen.
6. a abstenerse de "boycotts" o campañas destinadas a desalentar la importación o consumo de productos de otros países.
7. a publicar adecuadamente leyes o reglamentos que afecten el comercio exterior, y mantener o crear tribunales que revisen y corrijan defectuosas actuaciones administrativas aduaneras.
8. Facilitar a la Organización toda estadística e información de interés.

Cada uno de estos puntos, excepto el 8, debidamente precisado su alcance y definido su rol, no requiere mas que un acuerdo internacional de los estructurados en forma de obligación para los países participantes. En cuanto al citado punto, el Comité Económico Social con una sección "ad-hoc" //.

//.

podiera ser el organismo centralizador, que recopile, coordine estudie y recomiende las medidas cuya aplicación fuera o se reputara necesaria.

En el subtítulo B. Aranceles y preferencias se dice que los miembros deberán comprometerse:

1. a concertar convenios para la reducción apreciable de tarifas y eliminación de aranceles preferenciales, adoptando conjuntamente con estas últimas, una importante reducción de las barreras al comercio mundial, a cuyo efecto, y como paso inicial
 - a) ningún compromiso internacional existente podrá ser obstáculo para la eliminación de los aranceles preferenciales;
 - b) todas las reducciones negociadas de aranceles serán generalizadas, para reducir, o eliminar así los márgenes de preferencia.
 - c) en ningún caso los márgenes de preferencias serán aumentados como tampoco se podrán introducir nuevas preferencias.
2. a no imponer o mantener derechos de exportación discriminatorios según los destinos. Todos los aranceles de exportación y de importación deberán estar abiertos para su negociación.
3. Los compromisos para reducir aranceles y suprimir preferencias no impedirán que los países puedan tomar medidas temporarias para impedir daños imprevistos y generales. Admitirase cláusula de escape a los compromisos por tales contingencias.

Los tres puntos que anteceden también caben en compromisos cuya reducción y firma podrían ser hechos en la oportunidad de celebrarse la Conferencia proyectada. Y es bien que se

//.

//.

planteen la supresión de las preferencias que han surgido como expresión final de una política que partió del supuesto que puede haber prosperidad para un país o grupo de países por vía de discriminaciones; aunque estas empobrezcan, creen problemas de desocupación e impidan el desarrollo económico de otras naciones.

Cabe en este punto llamar la atención a un tipo de preferencias cuya finalidad no es precisamente la discriminación sino el alcanzar una unión aduanera. Si dos o mas Estados deciden armonizar sus respectivas economías, ofreciéndose entre si alicientes capaces de determinar el establecimiento de nuevas industrias y un mayor comercio entre ellas, que permita absorber excedentes que no tienen otra posibilidad de colocación y alcanzar un bienestar mayor, y las medidas transitorias, hasta alcanzar un estado de unión aduanera, tienen el carácter de preferencias arancelarias, es este el tipo de preferencias que deberá considerarse su aplicación sin que su aceptación signifique vulnerar los principios ya señalados ni una desviación de la política que se procura uniformar. Ahora y en el futuro, la capacidad adquisitiva de los países estará en relación directa con la prosperidad, el bienestar y el nivel de vida de sus pueblos. Llevar a la práctica este propósito entre un grupo de países, seleccionar la economía del resto del mundo es una meta. Armonizar la economía de aquellos en forma de suprimir las barreras entre ellos hasta tener el carácter de una unión aduanera traerá aquellos beneficios, pero por motivos diversos, dicha unión aduanera podría llegar a ser de realización progresiva, con supresión solo parcial en un comienzo de las barreras que separan a dos países que son limítrofes y que por pasos sucesivos permitiera alcanzar la meta final de unión aduanera. En el periodo de transición es evidente que habría preferencias, que no tendrían el carácter

//.

//.

nocivo de las que se combate y cuya supresión se busca.

En el orden americano se ha tratado este aspecto. En la VII Conferencia Internacional americana celebrada en Montevideo en 1933, fué aprobada la Resolución LXXX, la que, al reconocer como excepción justificada a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, el otorgamiento recíproco por parte de países americanos de trato preferencial a sus respectivos limítrofes o vecinos, recomendaba el estudio de una fórmula contractual que permitiera la concesión de tales ventajas. Esta amplísima norma no limitaba las preferencias para el caso de que se tratara de conseguir una unión aduanera, lo cual la hace impracticable para los fines que se persiguen con la actual propuesta de los Estados Unidos.

Basándose en la citada Recomendación LXXX, el Comité Consultivo Económico y Financiero Interamericano aprobó el 18 de setiembre de 1941 su Recomendación XXIII, con la que sostuvo la conveniencia de aplicar preferencias arancelarias siempre que dichas ventajas fueran hechas efectivas por acuerdos comerciales que involucraran reducciones y exenciones arancelarias, y que estas no impidieran reconstrucción económica que contemple la reducción de aranceles y la escala proporcional o eliminación de aranceles y otras preferencias comerciales con el propósito de lograr el más amplio desarrollo del comercio internacional sobre una base multilateral e incondicional de la nación más favorecida.

Y finalmente, la Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano trató este tema de las preferencias en sus Recomendaciones XXVII y XXVIII, en términos también que pueden servir de sugestión para las normas que en definitiva se adopten en esta materia. Dijo al respecto dicha Conferencia:

//.

//.

Que sin perjuicio de lo aconsejado por el Comité Consultivo en su Recomendación XXIII y lo dispuesto en la Convención sobre renuncia a la cláusula de la nación más favorecida en beneficio de Bolivia y Paraguay, se adopten medidas que eliminen, a la brevedad posible, las preferencias y discriminaciones comerciales que favorezcan un país en perjuicio de otro. Que se reconozca que en ciertos casos, los factores diversos y aislados que caracterizan la economía de algunos países podrían ser integrados con utilidad, pero sin perjudicar cualquier otro propósito tendiente a animar el comercio internacional.

Que se establezcan uniones aduaneras que eliminen inmediatamente o en un plazo determinado derechos aduaneros y otras restricciones comerciales entre los países participantes. Dichas uniones deberán quedar abiertas a la adhesión de terceros países.

Que como resultado del establecimiento de una unión aduanera no deberán aumentarse los derechos de importación.

Que el convenio de unión aduanera no impida ningún amplio programa de reconstrucción económica que considere la reducción o eliminación de aranceles y preferencias comerciales con el propósito de lograr el más amplio desarrollo del comercio internacional basado en el trato incondicional de nación más favorecida.

La enumeración de estos antecedentes permitirá señalar a título de sugestión, la conveniencia de prever la existencia de algunas preferencias, cuando estas sean el paso obligado para llegar a uniones aduaneras en un plazo determinado. De lo contrario habría el riesgo de pretender cerrar en moldes rígidos e inmutables las relaciones económicas internacionales

//.

//.

y tarde o temprano habrá que volver a revisar este problema si se deja planteado en aquellos términos.

Bajo el subtítulo C. Restricciones comerciales cuantitativas, se consideran:

A. La eliminación general de las restricciones cuantitativas, a cuyo efecto los miembros deberán comprometerse a no mantener cuotas, prohibiciones, embargos u otras restricciones cuantitativas a su comercio de importación y exportación, excepto algunos casos, que se enumeran, y cuyo examen por la Conferencia proyectada será muy útil.

Respecto a las excepciones, las del párrafo a) parecen perder gradualmente su importancia y necesidad de aplicarlos. Los transportes marítimos debieran haber recobrado ya su cuasi normalidad. La escasez de bodega es mas producto de deficiente uso actual que de la efectiva falta de bodegas. El problema de la distribución y utilización de cantenares de barcos mercantes, en perfecto estado de funcionamiento, y que hoy están inmóviles en puertos, bahías y radas de Estados Unidos, pareciera que estuviera originado en el hecho de que aquel ha superado la capacidad funcional de ^{la} administración encargada en ese país de proceder a su movilización o liquidación. Las de los párrafos b) y c) son admisibles sin mayor análisis; en cuanto a la de los párrafos d) y e), no obstante su congruencia con las disposiciones todas de la propuesta, dejan la impresión de que darían por sentado y aceptado el régimen total de intervencionismo del Estado, sobre el cual debieramos dejar constancia de nuestra reserva respecto a su conveniencia. Entiéndase que no es a las excepciones, cuya inclusión en esta parte del proyecto de obligaciones nos parece inobjetable sino el principio que no podría aceptarse sin dejarse aclarado bajo que entendimiento y alcance.

//.

//.

2. Los países participantes podrán aplicar restricciones cuantitativas a la importación para salvaguardar la balanza de pagos, a cuyo efecto:

- a) se deberá establecer bajo qué condiciones podrán aplicarse aquellas y
- b) cuando dichas restricciones se apliquen en el periodo de transición de postguerra deberán ser ajustados a los principios y duración establecidos en el Art. XIV del Convenio sobre Fondo Monetario Internacional que se refiere al uso de restricciones a los cambios monetarios en el periodo de transición.
- c) Después del periodo de transición, el empleo de tales restricciones no deberá hacerse en forma discriminada, y
- d) deberá contener una disposición que establezca el régimen de consulta internacional sobre tales restricciones.

Si nuestra interpretación es correcta, este planteo del problema de las restricciones parte del concepto que, suprimidas las trabas y barreras actuales al comercio internacional, un país puede tener necesidades de aplicar restricciones cuantitativas a las importaciones. Cuando estas se apliquen en el periodo de transición, le son aplicables las normas del artículo XIV del Convenio sobre Fondo Monetario Internacional.

Dichas normas establecen que:

durante el periodo de transición en la postguerra, los países miembros podrán mantener y adoptar a las circunstancias variables las restricciones sobre los pagos y transferencias para las transacciones internacionales

//.

//.

corrientes... los países miembros prestarán atención continua en su política de cambios extranjeros a los propósitos del Fondo; y tan pronto como lo autoricen las circunstancias, adoptarán todas las medidas posibles que favorezcan el concierto de acuerdos comerciales y financieros con otros países miembros que faciliten los pagos internacionales y el sostenimiento de la estabilidad de los cambios. En especial, los países miembros suprimirán las restricciones mantenidas o impuestas de acuerdo con esta sección, tan pronto como estén satisfechos de su capacidad para cerrar su balanza de pagos en forma que no dificulte indebidamente su acceso a los recursos del Fondo a pesar de la inexistencia de tales restricciones.

El Fondo podrá, en circunstancias excepcionales, y si lo considera necesario, expresar a cualquier país miembro que las condiciones son favorables para la supresión de una restricción específica, o para el abandono general de las restricciones incompatibles con cualquier otro artículo de este acuerdo.

Si el Fondo considera que el país miembro persiste en mantener restricciones incompatibles con sus propósitos, sujetará al país a las disposiciones del Art. XV Sec. 2 a) (Este último dispone que si un miembro se muestra incapaz de cumplir las obligaciones que le imponga este acuerdo, el Fondo lo declarará incapacitado para utilizar sus recursos.)

Se prevé con la propuesta de Estados Unidos que las restricciones pueden ser aplicadas concluido el periodo de transición, para lo cual se fijarán el criterio y los requerimientos a la luz de los cuales se aplicarán aquellas si lo exigen

//.

//.

las condiciones de la balanza de pagos, y esto sea sometido, incluso su revisión a un sistema de consulta internacional.

Esta disposición innova en el regimen establecido por el Convenio celebrado en Bretton Woods sobre el Fondo Monetario Internacional, que hasta la fecha no ha entrado a funcionar.

Se ha señalado la inconveniencia de buscar soluciones al aspecto monetario y financiero de los problemas que deben ser resueltos, sin llevar a cabo el estudio simultáneo y la búsqueda de soluciones para el aspecto económico-comercial de aquellos. Creemos que será una labor necesaria en la próxima Conferencia, y en los estudios preliminares que deben hacerse, tener presente las decisiones a que se arribó en Bretton Woods, para que no se mantengan en pié aquellas cuya aplicación no sería compatible con las conclusiones que se buscan en la próxima Conferencia. Bretton Woods fué un campo reservado a las Naciones Unidas, que trabajó y buscó soluciones de aplicación universal. La Conferencia que ha de tratar la propuesta de Estados Unidos deberá tener un campo más amplio; los países que fueron neutrales y aun los ex-beligerantes cuya concurrencia sea posible, deberán participar en aquella, pues los problemas que se han de debatir afectan por igual a todos y su solución también es de interés universal.

En cuanto a este tipo de restricciones estimamos que en principio es conveniente preveer su aplicación, haciendo un sistema flexible ya que no pueden anticiparse todas las situaciones que podrán presentarse en el cambiante panorama económico del próximo futuro. Finalmente las normas que permitirán o legalizarán este tipo de restricciones serán definidas y concretadas en ocasión de la próxima Conferencia, de suerte que el criterio con que aquellas sean formuladas dirá mas que cualquier previsión. En este sentido, creemos que los conceptos

//.

//.

expuestos bajo el numeral 3: "Igualdad de trato" de la propuesta, servirá de útil guía para la redacción de aquellas normas, pues prevé atinadamente las distintas estipulaciones en que deberá basarse la aceptación de restricciones cuantitativas a la importación impuestas para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos.

Ninguna observación nos merecen los párrafos 4. Monedas inconvertibles; 5, monedas escasas y monedas de territorios que tienen una cuota común en el Fondo Monetario; y 6 aplicación de restricciones cuantitativas por organizaciones comerciales gubernamentales, aplicándose a este último la reserva de principio respecto a la intervención estatal en operaciones comerciales, las que, en general, deben estar reservadas a la economía privada.

En cuanto a Subsidios, dicese en la propuesta de Estados Unidos que los miembros:

- a) deberán comprometerse a no tomar medidas que puedan dar por resultado la venta de un producto en los mercados de exportación a un precio inferior al del mercado interno.
- b) Cuando den subsidios para aumentar las exportaciones o reducir importaciones, deberán comprometerse a mantener informada a la Organización sobre el monto y naturaleza del subsidio, motivo del mismo y probables efectos sobre el comercio; además deberán estar dispuestos a debatir con la Organización o los otros miembros, las posibles limitaciones de la cantidad del producto interno subvencionado.
- c) Principales productos o consumidores de un producto que es o amenaza convertirse en un gravoso obrante deberá convenir un régimen de consulta con miras al aumento

//.

//.

del consumo, reducción de la producción y concertación de un acuerdo intergubernamental. Cuando las medidas precedentes no llenen su cometido en un periodo determinado, se suspenderá la aplicación de los subsidios mencionados en el punto b) hasta tanto se resuelva, por los procedimientos a establecerse, que dichos subsidios vuelvan a establecerse. En todo caso, estos subsidios no deberán aplicarse para aumentar las respectivas exportaciones referidas a un periodo representativo previo que será establecido por la Organización.

Con el punto a) se procura establecer la interdicción del "dumping", que es mas censurable cuando es efectuado por el Estado. No habrá disparidad de criterio respecto a este punto, y la conclusión de un Acuerdo internacional satisfará una condición indispensable para la regularización de las prácticas comerciales internacionales.

Por ello estimamos oportuno señalar que las especificaciones de dicho Acuerdo debieran alcanzar al "dumping" cualquiera sea el que lo ejecute: Estado o entidades privadas.

Por lo que se refiere al punto b) se dejaría establecido el principio de la aplicabilidad de subsidios para aumentar las exportaciones o disminuir las importaciones, sin perjuicio de lo convenido respecto al "dumping", pero sujetándolo a dos condiciones:

1. la publicidad del monto, naturaleza y efectos del subsidio y

2. la discusión con otros miembros o con la "Organización respecto a las posibles limitaciones de la cantidad del producto interno subvencionado en los casos en que, por el procedimiento a estipularse por la Organización, convinieran que amenazan graves daños al comercio internacional por la aplicación de dicho subsidio.

//.

//.

Si por vía de subsidios, se han inferido tantos daños a las corrientes normales del comercio internacional, parece que nunca habrá exceso de cautela para fijar estipulaciones que legalicen su aplicación precisamente cuando se busca por una acción concertada la abolición de todas las trabas y restricciones a dicho comercio.

Prevista la solución de los problemas: de excedentes, como se verá mas abajo al analizar el punto c) y el Capítulo V de la propuesta; y de los originados por desequilibrio de la balanza de pagos, pareciera innecesaria la aplicación de subsidios como un recurso regular para alcanzar la normalidad una vez transcurrido un periodo razonable de vigencia de los Acuerdos que se estructurarán en la próxima Conferencia. Ello señalaría la conveniencia de preveer, para el caso que se reputara absolutamente indispensable esta cláusula que se admitirá su aplicación solo en el periodo de transición, por un plazo expresamente establecido, y bajo las condiciones que se mencionan en el párrafo siguiente.

Finalmente el punto c) refiere el problema de la liquidación de excedentes de producción a un régimen de consulta que prevé en última instancia un convenio intergubernamental, punto que es tratado en el Capítulo V de la propuesta.

Se señalan acertadamente las posibles medidas que en esa eventualidad deberían aplicarse; o un aumento de consumo o la reducción de la producción desviando los recursos para evitar la de las zonas marginales. Si dentro de un plazo razonable convenido, estas medidas no llenaran su finalidad, se prevé la derogación transitoria de las normas analizadas bajo los párrafos a) y b), pero en este caso, los subsidios a la exportación que se llegarán a aplicar no podrían tener por finalidad aumentar la participación en el mercado mundial

//.

//.

del que lo aplique, a cuyo efecto, se fijarían por medio de consultas el período representativo previo que serviría de índice.

Es un procedimiento minucioso cuyos resultados dependerán, mas que de cualquier otro factor, de la buena fé de los que deban aplicarlo.

Bajo el subtítulo E. Comercio entre los Gobiernos, se preveen disposiciones sobre las cuales se observa el principio de la intervención oficial en actividades que no son esencialmente de su competencia. El Estado comerciante, banquero, exportador, asegurador introduce factores que no son precisamente de orden y simplicidad. Lo menos que puede estipularse en este aspecto es que, mientras el Estado se mantenga en esta jurisdicción, deberá actuar como persona de derecho privado, y estar sometida a las normas y regulaciones a que está sujeto el comerciante o productor privado. Se exceptúa de estas consideraciones el caso de los monopolios oficiales totales del Comercio internacional, como es el caso de Rusia. La filosofía política y económica de este país define su caso como una excepción singular en el panorama de la economía contemporánea. Plantea este hecho algunos interrogantes cuya consideración y respuesta no cabe en este estudio: podrán convivir sistemas tan dispares sin perturbaciones para la economía internacional? La intervención total de un gobierno que monopoliza en su jurisdicción el comercio exterior, ¿no coloca en inferioridad de condiciones para competir al comercio de otros países en los que solo existe y juega un rol activo la iniciativa privada? ¿O en otros términos, no plantea aquella intervención total, como réplica defensiva e indispensable la necesidad de que los otros gobiernos continuen interviniendo en pro de las economías de sus respectivos países?

//.

//.

Estimamos que las relaciones económicas comerciales entre países de economía libre y los de economía dirigida plantean uno de los problemas más arduos y complejos del periodo post-bélico.

Parece acertado el procedimiento escogido por la propuesta de Estados Unidos de orillar los problemas pero no ignorar la realidad. Las estipulaciones que preveen el comercio entre los gobiernos, están destinadas a regular dicho comercio, ajustándolo a normas que son necesarias para que el mismo, en lo posible, tenga su campo delimitado.

El subtítulo F. se refiere al Control de Cambios. Sobre esta materia, las disposiciones convenidas en Bretton Woods constituyen o deberían serlo, el estatuto orgánico para las relaciones económicas internacionales. La propuesta de Estados Unidos así lo reconoce en esta materia cuando señala en el párrafo 1 que "los miembros de la organización deberán observar los principios establecidos sobre cambio en concordancia con los artículos del acuerdo del Fondo Monetario Internacional" y en el párrafo 2 que los miembros que establezcan o mantengan restricciones de cambio "deberán acordar igualdad de trato con respecto a todos los aspectos de esas restricciones, establecidas por las disposiciones de los artículos del acuerdo del Fondo Monetario Internacional, o en el caso que sea necesaria la aprobación del Fondo, la igualdad de trato que el Fondo prescriba, después de consultar con la Organización Internacional de Comercio."

En todo caso, la reunión proyectada permitirá examinar la conveniencia de estipular expresamente en los respectivos acuerdos las normas que en cuanto al control de cambios sea preciso fijar sin referirla a otros acuerdos en vigor.

//.

//.

Bajo el título G. Excepciones generales, se enumeran las medidas de prohibición o restricción a importaciones y exportaciones cuya aplicación se permitirá, y que establece una nómina menos amplia que la estipulada en la convención internacional de 1927, la que, como ya se ha señalado fué inoperante.

El subtítulo H. establece la facultad para cada miembro de

1) acordar beneficios exclusivos de países limítrofes para facilitar el tráfico fronterizo

2) participar en una Unión Aduanera siempre que la misma satisfaga criterios convenidos. Los miembros que se propongan participar en una Unión Aduanera, deberán consultar a la Organización y poner a disposición de la misma todos los datos que le permitan presentar informes y recomendaciones apropiadas

Respecto al tráfico fronterizo nada puede objetarse, toda vez que es una estipulación reconocida y aceptada universalmente.

La propuesta en cuanto se refiere a la Unión aduanera innova en el sentido de establecer la obligación de consultar previamente a otros países sobre el propósito de celebrar la unión. Si esta se propone suprimir barreras aunque sea entre dos Estados, parece ser coincidente con los propósitos que se buscan de liberar de trabas al comercio internacional. La Recomendación XXVIII de la Conferencia de Comisiones de Fomento (Nueva York 1944) constituye, a nuestro juicio, una constructiva base para el fomento de este deseable tipo de tratados, que puede acercarnos a un estado más fecundo en las relaciones económicas de los pueblos.

Bajo el Capítulo IV se consideran las Prácticas Comerciales Restrictivas proyectándose las siguientes medidas.

//.

//.

1. Que los miembros de la proyectada Organización efectúen esfuerzos individuales y concertados para ejercer control sobre las prácticas comerciales restrictivas en el comercio internacional que tengan por efecto frustrar los objetivos de fomentar la expansión de la producción y al comercio, el acceso en igualdad de condiciones a mercados y materias primas y el mantenimiento en todos los países de elevados niveles de ocupación e ingresos reales. Sin perjuicio de las medidas, estatutos o leyes que cada miembro promulgue dentro de su jurisdicción con aquel propósito.

2. La Organización proyectada estaría facultada para:

- a) recibir quejas de un miembro, o de particulares debidamente autorizados por aquel cuando los propósitos de la Organización se malogren o están el peligro de serlo por combinaciones internacionales o acuerdos de carácter privado.
- b) a solicitar informaciones a los miembros sobre las quejas recibidas, estudiarlas cuando las reciba y, en caso necesario, formular las recomendaciones destinadas a la adopción de las medidas compatibles con las leyes y procedimientos de cada país. Estaría facultada asimismo a solicitar de los miembros informes sobre las medidas adoptadas, y en su caso, realizar investigaciones y formular recomendaciones sobre normas nacionales uniformes, convocando Conferencia de Estados miembros con propósitos de consulta general.

3. Los miembros podrían cooperar, por acuerdo común, en la adopción de medidas tendientes a dar mayor eficacia a toda orden emitida por un Gobierno en contra de las prácticas comerciales restrictivas.

//.

//.

Trátase de un constructivo aporte de ideas al propósito de poner vallas y término a uno de los característicos errores en que incurren grandes organizaciones comerciales privadas causando destrucción de ingentes riquezas. Deberá encontrarse la forma de llegarse a normas que permitan alcanzar aquel propósito.

Es auspicioso el hecho de que por primera vez ha de tratarse en una Conferencia internacional. De la franca y leal consideración de los problemas que plantean cartells y monopolios de comercio internacional han de desprenderse conceptos definidos que hoy son indispensables para juzgar un tipo de empresa producto de la iniciativa privada que, en muchos casos, bajo esta forma impide la libre concurrencia y con prácticas algunas veces conocidas, ocasiona una inútil destrucción de riqueza. Si ha de llegarse a la supresión de las trabas impuestas por los Gobiernos, llevadas a límites desmesurados en el período anterior a la guerra, y mas precisamente desde 1930 a 1939, con más razón ~~habrán~~ de ser suprimidas las medidas restrictivas que resultan de acuerdos comerciales internacionales privados. La consideración de este problema en la próxima Conferencia puede dar las bases para un acuerdo internacional que permita prevenir los males de esta a veces perniciosa forma de actuación en el campo de la empresa privada. Ya se ha anticipado que el Gobierno de Estados Unidos deberá actuar en esta eventualidad en base a la legislación "antitrust". Es análogo el caso en la Argentina. Lo esencial es que la Conferencia defina cuales son las prácticas restrictivas, y se fijen normas según las cuales los gobiernos, de consuno, deberán intervenir para prevenir dichas prácticas. Además se prevé un mecanismo de reunión de informaciones que permitirá, cuando corresponda, formular las recomendaciones a

//.

//.

cada gobierno para que éste a su vez, aplique las medidas preventivas o represivas en su jurisdicción. En el primer caso, será labor de la Conferencia el preparar un acuerdo sobre esta materia; en el último, es útil y necesario un organismo que actúe como organismo central que coordine las informaciones y traduzca esta en recomendaciones.

El cartell y los trusts, la limitación de producción o exportación, supresión de inventos, el "boycott" contra determinadas firmas o su discriminación no son males necesarios e inevitables en la economía contemporánea. En un mundo en donde hayan desaparecido las trabas y restricciones que todavía impiden el comercio, en el que el Estado se quede en el papel de administrador activo y celoso guardian de las conquistas sociales y deje librado la producción y el comercio a iniciativa privada, serán necesarias normas que ayuden a que ésta se ciña a su rol y no se convierta en una vía para alcanzar dominación económica.

Por ello es de sumo interés esta parte de la propuesta de Estados Unidos. El mecanismo sugerido es sencillo y no ofrecerá dificultades su estructuración en un documento que para ser eficaz deberá ser aceptado y aplicado en forma unánime, sin reservas. Las funciones que se proyecta asignar al organismo permanente propuesto, podrían ser atribuidas al Consejo Económico Social de las Naciones Unidas dentro del cual -en ese caso- deberá crearse una Sección especial que podría tener a su cargo todo cuanto atañe a las prácticas comerciales restrictivas.

Sobre el Capítulo V relativo a Acuerdos intergubernamentales sobre productos primarios interpretamos que por acuerdos intergubernamentales se mencionan acuerdos del tipo como el ce-

//.

//.

lebrado en Washington en enero de 1942; el llamado Convenio Triguero. Este tipo de acuerdo fué una necesidad para asegurar una conciliación de intereses opuestos para asegurar el abastecimiento del trigo a precios razonables, a productores y consumidores. La generalización del expediente de Acuerdos Internacionales para otros productos quizás impedirá en el clima excepcional de esta postguerra, las perturbaciones que probablemente se originarán cuando todos los países hayan recuperado integralmente la capacidad de producción y se efectúen limitaciones o se fuercen las exportaciones mediante subvenciones (en el caso de que aun se recurra a este último expediente).

La situación crítica por que atravesó la agricultura mundial a partir de 1930, condujo al primer ensayo integral en este tipo de acuerdos internacionales. Como resultado de las deliberaciones celebradas en Londres en 1933 entre delegados de los principales países productores e importadores de trigo (excepto Rusia), el Royal Institute of International Affairs había reunido y publicado los informes y puntos de vista de aquellos delegados. A mediados de 1934 la Tercera Conferencia Internacional de Economía Rural trató como tópico principal el problema de la crisis que afectaba a la producción agrícola. Ante la imposibilidad de llegar a convenios internacionales unánimemente acatados, los distintos países adoptaron medidas que tendieron a la eliminación de las existencias de productos acumulados y a la restricción de los cultivos. Recuérdese para tener un cuadro aproximado de la situación de los países productores: los enormes stocks que como "carry over" se incrementaban de año en año a un ritmo acentuado, la política de subvencionar a los productores que

//.

//.

llevó los cultivos a zonas marginales, y los subsidios a la exportación dislocaron completamente el comercio internacional de dicho grano; y en lo que respecta a los países habitualmente importadores de trigo, téngase solo en cuenta los graves errores que como resultado del nacionalismo económico y de la declarada autarquía, se reflejaron en la situación que en determinados momentos llegó a ser caótica. Malas cosechas provocaron soluciones inesperadas al problema de los excedentes, cuya liquidación no solo había resultado muy problemático, sino cuya mera existencia constituía un factor de desequilibrio en el mercado. Después de esfuerzos sucesivos, que no prosperaron por diversos factores e intereses de los mismos gobiernos, el Comité Internacional del Trigo se volvió a reunir en Washington en 1941 y en mediados de 1942. En plena guerra las deliberaciones del mismo se concretaron en un convenio, según la cual, países productores (Argentina, Australia, Canadá y Estados Unidos) y el principal importador de este grano (Inglaterra) adoptaron, de común acuerdo, disposiciones que están destinadas a mantener la estabilidad de los precios mediante adecuadas normas para la producción y exportación de trigo.

Se ha señalado con alguna detención este Acuerdo pues es una típica demostración de los problemas generados al comercio internacional por la intervención oficial de varios gobiernos, que por interferir en los factores económicos cuyo libre juego hubieran permitido mantener el equilibrio sin mayores trastornos, creó dificultades que hicieron, no solo el comercio sino a la producción, y en definitiva al bienestar de grandes masas de poblaciones de otros países. Se omite el hecho de que se trató en definitiva, de una faz de un vasto fenómeno económico que abarcó prácticamente todos los sectores de la economía mundial; pero el análisis de esta faz permite apreciar sus causas generadoras.

//.

//.

Hay otros convenios, como del café, hecho entre Estados Unidos y los países productores de este grano y el celebrado por Argentina y Brasil el 9 de abril de 1941 para la compra recíproca de los excedentes de exportación, que aunque no fué llevado a la práctica, pueden dar más de una sugestión sobre lo que puede hacerse cuando hay buena voluntad para solucionar problemas de este tipo.

Por un tiempo, hasta que no se consiga suprimir de raíz las medidas y prácticas oficiales que han perturbado la economía contemporánea, y se establezcan las condiciones en que se desarrollan las actividades en ese sector, serán convenientes regulaciones internacionales en la producción, precios y distribución de algunos productos básicos. Parecería oportuna, pues, referir la institución y funcionamiento de acuerdos intergubernamentales de este tipo, a un Organismo Permanente, tal cual lo sugiere Estados Unidos en las proposiciones que se analizan.

La necesidad de estos acuerdos estriba en el hecho de que la producción y el comercio de los productos primarios están expuestos a ciertas dificultades de carácter distinto de las que existen en el caso de artículos manufacturados, que pueden perjudicar la política de expansión económica. Los países miembros -propone- deberían convenir el procedimiento a adoptarse para hacer frente a tales dificultades. A ese efecto:

1. Deberán realizarse estudios sobre la situación de los productos primarios sobre los que existe o hay el peligro de que cambien las cantidades en exceso, con el fin de que, si es posible, pueda aumentarse el consumo.
2. Los miembros interesados en la producción o el consumo de un artículo primario determinado, tendrían el

//.

//.

derecho de solicitar se haga el estudio mencionado en el párrafo anterior, y la organización, si considera que el pedido está bien fundado deberá solicitar a los países principalmente interesados que formen una Comisión de Estudios a ese efecto.

3. Si como resultado del estudio se llega a la conclusión que es improbable que las medidas a adoptarse para aumentar el consumo de un artículo primario den resultados para impedir la acumulación de excedentes, los miembros podrán pedir a la Organización que convoque a una Conferencia Intergubernamental para concretar un convenio, abierto a la adhesión de cualquier miembro. y por un plazo no mayor de cinco años, renovables.
4. Los convenios que se concluyan podrán implicar restricciones a la producción o comercialización siempre que tengan como finalidades:
 - a) impedir que se busquen soluciones por vía unilateral que impongan la carga de problemas propios a otros países;
 - b) impedir o aliviar los problemas que se deriven de la desocupación cuando no pueda ajustarse la producción mediante el libre juego de los factores naturales del mercado con la rapidez que exijan las circunstancias.
 - c) establecer un periodo de transición para dar oportunidad a resolver ordenadamente los problemas particulares sobre productos primarios; mediante acuerdos intergubernamentales para promover la transferencia de recursos y la mano de obra hacia nuevas actividades productivas.

//.

//.

- 5. No deberá recurrirse a acuerdos intergubernamentales que limiten la producción, exportación o adjudicación de los mercados, de artículos elaborados, a menos que la Organización propuesta estime que prevalecen circunstancias excepcionales que lo justifiquen.

La necesidad de que una acción concertada para prevenir los males de acumulación de excedentes de productos primarios, es admitida sin esfuerzo. La gigantesca planificación de las actividades de los diversos países que tienen intereses comunes en la producción o consumo de aquellos productos solamente puede venir por el esfuerzo coordinado de los gobiernos respectivos con intervención de los sectores privados que correspondan.

Pero no puede ser aceptado sin reservas el que se recurra a una reactivación del comercio internacional por vía de un ensayo gigantesco de fomento del comercio con los instrumentos creados o a crearse por la colaboración internacional (llámen-se los de Bretton Woods, o del Comité Económico Social o el que se propone con la iniciativa de Estados Unidos); aquel podría, eventualmente, acelerar el proceso económico, pero fatalmente se llegaría a un punto de paro total de la economía. Deberá irse por vías normales. Si por obra de la acción combinada pero aislada de cada gobierno o por acción de la guerra, la economía mundial está dislocada y el comercio internacional perturbado, deberanse adoptar medidas para corregir esta situación deshaciendo los factores que lo provocan, y no buscando el expediente fácil de respetar situaciones creadas. Abri-gamos, empero, la convicción de que si se llegara a suprimir de raíz las vallas, regulaciones y controles que impiden el comercio y la iniciativa privada el Organismo económico mundial habír recuperado su capacidad de rápida adaptación a las diversas situaciones que ofrece la producción y el consumo mundial.

//.

Deberá tenerse presente que los males de la intervención oficial son igualmente males cuando ellos son llevados a cabo por gobiernos en singular, o por gobiernos en plural. No se encontrará el punto preciso de equilibrio en las vías en que accionan las fuerzas que siempre lo encuentran-que son las de la iniciativa y espíritu de empresa de los hombres de acción- si se busca una solución que sea el producto de un frío análisis que no tenga presente la realidad.

Creemos que la propuesta sería mejorada si se estableciera:

a) que los gobiernos deberán dejar libre los cauces de la comercialización de dichos productos mientras no se haya decidido concertar el respectivo convenio intergubernamental.

b) que en el caso de los precedentes puntos 2 y 3 se deberá integrar la Comisión de Estudios e invitar a participar en la Conferencia respectivamente, a representantes de organizaciones privadas, nacionales e internacionales, con voz, para dar ocasión a conocer los puntos de vista de entidades especializadas y con experiencia en los problemas cuya solución se busca.

La Recomendación XXXVIII de la Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano y la Resolución XLVI de Chapultepec sugieren normas muy precisas y útiles para la conclusión de este tipo de acuerdos. Sirven también a ello los números III D y VII del Repertorio del Consejo Interamericano de Comercio y Producción que en su parte pertinente, definen en forma categórica sus puntos de vista en este particular. (1)

//.

(1) "Recomienda... conferir al Consejo Económico Social de la Organización de las Naciones Unidas el control de los acuerdos internacionales de coordinación de la producción y venta de primeras materias y la representación de los países consumidores en los organismos directores de dichos acuerdos cuando, por el carácter de los mismos, no corresponda asumirla a las agrupaciones privadas de los países compradores mas importantes."

//.

El campo de acción que se proyecta asignar al organismo a crearse está compuesta por las barreras comerciales, prácticas restrictivas y convenios comerciales internacionales.

Con la proyectada organización se "persigue la realización del principio de acceso, en igualdad de condiciones a los mercados y materias primas del mundo, a fin de que cada pueblo, según su inteligencia, pueda desenvolverse con plenitud para el bien común. La finalidad ulterior es el incremento de confianza y solidaridad internacionales, y de esa manera, a la conservación de la paz "según se dice en el informe que comentamos.

El análisis de este proyecto debiera ser precedido de una contestación afirmativa a la necesidad de crear esa organización.

En las circunstancias presentes, ¿se justifica la creación de ese organismo? Y en caso afirmativo, ¿se cumplen las finalidades propuestas con su creación?

La materia que compone el complejo asunto cuya solución se sugiere encomendar al proyectado organismo es tan vasta y de tal índole que hay una dificultad primera y es la duda fundada de que una entidad internacional ha de legislar y sus decisiones han de ser de tal significado que serán aplicados de inmediato, y de inmediato harán cesar las trabas que hoy impiden el libre comercio internacional. Se quiere tener un nuevo organismo creado y puesto entre el fenómeno económico, llámese éste: barrera, control, cuota o arancel, que nace de la necesidad o volitivamente, pero que es real como un hecho viviente, y ha de pasar por la trama, harto tupida, de organismos internacionales que someten, unos a otros, el resultado de sus estudios y recomendaciones pero que no hacen aporte alguno para su solución, pues estas y aquellos han de chocar con

//.

//.

intereses creados y a veces, hasta con las orientaciones de la política de los mismos gobiernos.

Las "propuestas" para ser consideradas por una Conferencia Internacional comienzan con una declaración relativa a la necesidad de cooperación económica:

"Las medidas colectivas para salvaguardar contra las amenazas a la paz deben basarse, no solamente en organizaciones internacionales destinadas a ocuparse directamente de las disputas e impedir las agresiones, sino también en la cooperación económica, con el fin de impedir y eliminar los desajustes sociales y económicos, conseguir justicia y equidad entre las relaciones económicas de los ciudadanos y elevar los niveles de bienestar económico entre todos los pueblos."

"Para alcanzar los objetivos de la Carta del Atlántico, es fundamental que las medidas económicas de cooperación sean complementadas por otras relativas a trabas y discriminaciones comerciales que perturban el comercio multilateral; además que todas las naciones se comprometan a procurar la ocupación total."

La índole de las propuestas, y sus alcances no llevan indefectiblemente al concepto de la necesidad de un nuevo organismo. La creación de este podría hacer mas difícil las soluciones que se buscan para hacer mas fácil y productiva la vida de relación económica internacional. El conjunto de las propuestas pueden dividirse en dos grupos:

- 1° las que son de principios, declaraciones y normas y
- 2° las que encomiendan una labor de carácter permanente, de investigación y preparación de proyectos.

//.

//.

El grupo primero, puede sin dificultad alguna estructurarse en un proyecto de Convenio o Tratado multilateral, que debiera ser discutido, aprobado y firmado en ocasión o como resultado de la Conferencia Internacional que se proyecta. Para esta labor no se justifica ni es necesario, en absoluto, un organismo permanente como se propone, que se superpondría a algunos que están creados y no se usan debidamente.

Del grupo segundo de proposiciones no se desprende que sea absolutamente necesario un nuevo organismo. Actualmente el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas tiene competencia para intervenir en todos los problemas que atañen a dificultades de origen económico social en la vida internacional: las recomendaciones que este organismo haga, y en definitiva, su labor, debe ser sometida a la Asamblea, la cual recomienda a los Gobiernos las medidas a adaptar. En este largo trámite, no se vé necesario interpolar otro organismo. Por otra parte, la labor permanente que se asignaría a este, según los términos de la propuesta de Estados Unidos, es la siguiente:

D. 3.c) Fijar el "periodo representativo" en base al que se permitirán, en los casos previstos, aplicar subsidios de exportación.

VI A 1,2 y 3. Recoger, analizar, publicar la información y formular recomendaciones relativas a la política comercial en general, a la prevención de prácticas comerciales restrictivas y a los acuerdos intergubernamentales sobre artículos de primera necesidad o en general, sobre el comercio internacional y política comercial.

VI A. 4. Interpretar las disposiciones del acuerdo de creación del organismo en cuanto se refiere a las materias

//.

//.

mencionadas en el párrafo anterior, y establecer el mecanismo para la solución de las disputas que se susciten.

VI A 6. Hacer recomendaciones para la concertación de los acuerdos internacionales tendientes a mejorar y simplificar el comercio internacional, solucionar el problema de la doble imposición, trato a los viajantes comerciales y a las empresas, técnicos y capital extranjero.

Va de sí, aunque está omitida en el capítulo relativo a funciones, que también se encomendaría a este organismo el estudio permanente de las medidas relativas a la ocupación.

IX.

CONCLUSIONES

El sistema de cuotas, los regimenes de cambios, las barreras aduaneras excesivas, los controles de cambios y otras medidas de análoga finalidad han perturbado la situación económica internacional y especialmente la libertad de negociar. Por medio de ingeniosos sistemas, se ha creado una tupida maraña que dificulta el comercio internacional sin aumentar el bienestar y riqueza colectivos.

Los intereses permanentes y generales ganarían en definitiva si fueran detenidamente apreciados y computados los efectos perturbadores que tienen sobre la comunidad internacional aquellas medidas que tienden a trabar en cada país, artificialmente, corrientes comerciales naturales.

La experiencia ha demostrado que los negocios solo pueden desarrollarse si son sostenidos y en cierto modo alimentados, por una circulación internacional amplia y regular, cuyo restablecimiento solo puede ser resultado de la colaboración internacional.

La solución de los problemas de restricciones al comercio internacional y su supresión podrá venir por vía de una acción concertada. No habrá posibilidad de actuar con eficacia en un problema de carácter universal con medidas bilaterales o que sean adoptados por pocos países. No se podrá modificar ese estado de cosas predicando con celo apostólico el comercio sin trabas, si los grandes países rectores de la economía mundial no son fieles a aquellos principios y apoyan formal y definitivamente la abolición de toda clase de restricciones.

Las corrientes principales en esta materia, serán influenciadas por la acción concertada y uniforme de todos los gobiernos. Se busca dicho concierto y acción uniforme con la propuesta norteamericana que tratará la proyectada Conferencia.

//.

Respecto de dicha propuesta y por razones de simplificación de trámite y además por no percibirse la necesidad de crear un nuevo organismo estimamos que el Consejo Económico Social podría tomar a su cargo todo el programa esbozado en los capítulos precedentes.

Claro está que deberá dotarse a aquel de todos los elementos necesarios para cumplir ese cometido. Mas todavía. Debería preverse la integración de aquel Consejo, en carácter de organismos consultores, entre otros a la Cámara Internacional de Comercio, el Consejo Interamericano de Comercio y Producción y la Comisión Interamericana de Fomento. Es necesario dar a toda la estructura creada, que es unilateral, una base de realidad. La organización de las naciones unidas está integrada, en cuanto se refiere al Consejo Económico Social, exclusivamente por representantes de los Gobiernos. Y en sus decisiones, lo mismo que en las adoptadas en Conferencias Internacionales, se halla ausente el Consejo y la voz de los hombres de experiencia, que en los distintos sectores de la economía mundial cubren un lugar y desempeñan un rol no ignorado, y que por esa razón, su voz y opinión puede dar un panorama completo de los fenómenos económico-sociales cuya solución adecuada interesa al mundo.

Pueden ser estos organismos los que, por su relación directa e interesada con los fenómenos económicos, den a las entidades que actualmente funcionan en las organizaciones de las Naciones Unidas, con representación exclusivamente oficial, una nota de realidad, que permita fijar en un punto exacto los problemas económicos y en las soluciones que se adopten, se tengan presente todos los intereses que han de ser afectados y están involucrados por toda medida que se refiere al comercio internacional

//.

//.

La complejidad propia de los fenómenos y problemas que se han de considerar en la próxima conferencia mundial, hacen mas que útil, necesaria la opinión de aquellos grupos. La preparación especial y reconocida experiencia de estos, ilustrarán indudablemente en cuanto a la trascendencia de las medidas que proyectan. El Gobierno británico recientemente ha dado una nota precisa y sugestiva; el Ministro Morrison, al manifestar recientemente que Gran Bretaña apoyará todo esfuerzo tendiente a eliminar las barreras aduaneras, hizo saber que estaba pidiendo a un gran número de organizaciones e intereses de Gran Bretaña, que sometieran al gobierno sus opiniones acerca de la actitud que deberá adoptar ese país en las cuestiones que tendrán que debatirse en dichas reuniones, pues la Delegación británica deberá encontrarse bien provista de informes y cifras sobre todas las industrias que podrían verse afectadas por las modificaciones de tarifas. Los hombres en los Gobiernos son transitorios, pero las obligaciones que contraen para sus respectivos países son definitivas, permanecen. Y vale este argumento respecto los problemas que se debatirán en aquella.

Deben usarse esos organismos, pues se tendrá así una colaboración que no es la que se estila entre Gobiernos; es la de hombres que representan los varios sectores de la economía mundial, probados hace varios años y que han resultado eficientes.

Estimamos que la solución no es de crear una organización más. Está en dar mayor impulso a los actuales. Que el Consejo Económico Social, tanto el Interamericano como el de las Naciones Unidas, se aboquen con firmeza a la reconstrucción del comercio internacional dislocado o por acción de la guerra, o

//.

//.

de los respectivos gobiernos. Tiene un cuerpo de recomendaciones hechas por distintas Conferencias, de carácter oficial o privado, que pueden servir de norte a las decisiones que deberán tomarse, pues en esta situación no habrá soluciones para cada país ni cada país podrá seguir su propio interés para tomar decisiones, si es que realmente se desea conseguir fines definitivos y constructivos.

El Consejo Económico Social, organismo que, como se ha señalado, está integrado por representantes de 18 gobiernos y respaldado por la organización de las Naciones Unidas, podría actual con plena eficacia si lo hace de inmediato y con decisión en los problemas cuya gestión y solución le compete, previo asesoramiento de organismos como la Oficina Internacional del Trabajo, la Oficina Económica de la ex-Sociedad de las Naciones, el Consejo Interamericano de Comercio y Producción, la Cámara Internacional de Comercio, la Comisión de Fomento Interamericano y su red de Comisiones nacionales, etc.. Con la opinión y aporte de estas entidades, y el auxilio de un cuerpo de funcionarios asesores y técnicos el Consejo Económico Social podrá sin dificultad llenar las funciones que le competen que por la propuesta que se ha analizado, deberían ser tratados por la nueva Organización proyectada.

Por medio de etapas sucesivas, por aproximación, se podrá quizá asegurar un avance en el sentido de apresurar el desarrollo de la economía industrial de zonas, y hasta de elevar el nivel de vida y asegurar mejores niveles de ocupación; pero a nuestro juicio, ello no hace obstáculo a que se concreten bases universales, para hacer mas libre el comercio, para suprimir las trabas que lo dificultan, y para que las actividades oficiales en el campo de la economía privada vayan cediendo gradual

//.

//.

pero ininterrumpidamente su lugar a la actividad privada.

Los problemas que se deben ventilar en la Conferencia Mundial sobre comercio y ocupación tienen dos aspectos fundamentales. Uno que atañe a los Gobiernos en sí, y otro que atañe a los esfuerzos colectivos. El primero merece un breve párrafo.

El estudio de las nuevas condiciones que caracterizan el presente momento de la economía mundial, la preparación de instituciones económicas adaptadas a la nueva situación, así como la supresión de todas las restricciones al comercio internacional constituyen la labor mas importante a realizarse en el orden económico para preparar la construcción del mundo de postguerra.

Si aceptamos como uno de los hechos y consecuencias mas destacados de este periodo de emergencia internacional, el incremento de la industrialización, que es defendido apasionadamente por los gobiernos de países no muy desarrollados, y si aceptamos asimismo, y muchas pruebas pueden ser aportadas, que el intercambio entre dos naciones industrializadas puede ser hasta cierto punto substancialmente superior al intercambio entre una nación industrial y otra agrícola o simplemente productora de materias primas. ¿Será suficiente permitir el comercio libre o declarar la conveniencia de permitirlo? Si a esto se limitarían las soluciones que se buscan, no es dudoso que se mantendrá la situación híbrida de libertad e intervencionismo que caracteriza el presente de la economía mundial sin dar la base necesaria para su regular funcionamiento.

Los países productores de materias primas que con tanta energía se están industrializando, podrían considerar la im-

//.

//.

plantación de los principios del comercio libre como un ataque dirigido contra su prosperidad y natural propósito de desarrollarse. De ello dan pauta las reservas que se manifestaron en Chapultepec en ocasión de tratarse la carta Económica de las Américas.

En las normas que se estructurarán en la futura Conferencia Mundial sobre Comercio y Ocupación, no será pesada tarea encontrar y redactar aquellas que permitan llegar a una liberalización de comercio internacional sin alterar situaciones particulares que deberán considerarse al procurar el bienestar y la ocupación general, meta que se busca con legítimo afán.

No debe volverse al nacionalismo económico de las pequeñas economías, que tantas dificultades ocasionó al mundo en los últimos 20 años. Y así como el libre comercio universal parece inaplicable de inmediato y totalmente, es muy probable que se vaya por aproximación a solucionar los problemas del futuro, por lo menos en la esfera económica, y que su estudio conduzca a un desvío definitivo en favor de las grandes economías regionales que dispongan de materias primas en cantidades suficientes y de capacidad industrial para bastarse a sí misma dentro de sus propias fronteras.

Más que el defender la posición alcanzada en algunas industrias, episodio no decisivo en la economía mundial, vale la consideración de que un país no puede vivir aislado o semi aislado aunque se basta a sí con su producción. Ninguna industria puede vivir en forma sana en momentos de depresión o de inestabilidad general. Ninguna nación podrá gozar de su plena actividad económica sino cuando las otras naciones disfrutan una situación próspera. La prosperidad económica de

//.

//.

una nación, cualquiera que fuera, no tiene nada que perder, pero sí mucho que ganar con la prosperidad de las naciones que la rodean. Este principio nunca fué mas verdadero y evidente que en la actualidad. No puede un país ser exportador solamente, sin que haya una corriente compensatoria de las importaciones, si es que desea vivir y tener una fecunda vida de relación. No deberá temerse el colapso de las industrias artificiosas o la caída vertical del nivel floreciente en que se encontraban algunas actividades como consecuencia de la guerra. En un mundo económico sin restricciones, con la iniciativa privada vigilante y dinámica, mucho mas activa que la acción oficial para encontrar las justas soluciones, se adoptarán en su tiempo las previsiones necesarias para asegurar la continuidad de las actividades mas productivas y el máximo empleo, esto es: el bienestar general. Esto, en cuanto a los países como entidades aisladas frente al proyecto de acción concertada que ha sugerido Estados Unidos.

En cuanto a los esfuerzos colectivos, y lo que como resultado de estos pueda derivarse para la reconstrucción del mundo económico será necesario no eludir el planteo y la solución de los problemas, por espinosos que sean, y aunque su consideración afecte propios y legítimos intereses. Esta es la consigna, no fácil de cumplir.

Recogemos aquí una de las últimas expresiones públicas de un alto e ilustrado espíritu británico: Lord Keynes, quien en un discurso pronunciado en Nueva York, el 14 de marzo de 1946, refiriéndose a los acuerdos de Bretton Woods dijo:

"Hasta el presente, rara es la experiencia con respecto a
"un organismo internacional que haya cumplido con éxito

//.

//.

"las esperanzas en el depositada por sus progenitores. La
"institución se desvió de sus fines para convertirse en
"el instrumento de un grupo limitado o se transformó en
"un títere carente de vida. Todo acontecimiento o modi-
"ficación que se relacione con las instituciones reciente-
"mente creadas debe ser proyectado de manera que refirme
"y mantenga su carácter y propósito verdaderamente inter-
"nacionales."

"...cuando crezcan (las organizaciones creadas) que sean
"el receptáculo respetado y seguro de toda confianza,
"duda y confusión un sostén prudente y digno de confianza
"para aquellos que en un momento de necesidad recurran a
"ellos. Si estas instituciones están destinadas a conquis-
"tar la confianza completa del receloso mundo, la solu-
"ción que den a cada problema no debe ser unicamente en
"sus apariencias, sino en su realidad, absolutamente ob-
"jetivas y económicas, sin parcialidades ni preferencias."

Dicho lo que antecede a manera de voto por las decisiones
de la futura Conferencia, resta decir dos palabras en cuanto
se refiere a los problemas cuya solución proyecta abordar.

El comercio, debe ser estimulada al máximo para hacerle
rendir todo lo que de él espera el mundo de postguerra y de
el deben derivarse los mayores beneficios para la comunidad.
Una larga serie de factores se oponen a aquel, que es vital
para "promover el progreso económico y social de todos los
pueblos" según reza el Preamble de la Carta de las Naciones
Unidas.

El mercado libre, la iniciativa y la prosperidad privada

//.

//.

conducen a la utilización mas eficiente de los recursos materiales, conducen igualmente a la preservación de la libertad, la civilización y la cultura. La seguridad se consigue con la multiplicación de los productores, vendedores y compradores, y no con relaciones personales forzadas.

El camino a recorrer es largo. Las trabas que impiden el libre comercio internacional y las dificultades subsiguientes no serán removidas sin esfuerzo. Los intereses afectados, la actitud de los mismos gobiernos, que no solamente resisten a dejar de intervenir en la economía privada, sino que aumentan estas pese a las recomendaciones y sabias resoluciones de Conferencias Internacionales en contra a esa conducta, muestran que aquel camino si será recorrido lo ha de ser con mucho esfuerzo. La solución vendrá por etapas, pero el esfuerzo deberá ser tenaz, continuo y vigilante si es que se busca el éxito.

Por las condiciones sociales y económicas que imperan en el mundo, se podrá entrar en el nuevo orden que se esbozó en la Carta del Atlántico si es que se aprovechan al máximo los progresos técnicos y la potencia productora en forma que no se limite la producción ni el comercio, ni se cree el problema de la desocupación, ni se pongan vallas al inagotable y fecundo ingenio humano, que lucha y crea cuando hay un incentivo e interés directo. Todo ello podrá dar al hombre común, a las masas, un nivel de vida mejor.

La futura Conferencia Internacional, a la que deberá invitarse con voz a los organismos que ya señalados, si es que se buscan soluciones reales, tiene por meta ineludible la formulación de un programa mínimo de realización urgente: la redacción y firma de un compromiso universal, que permita alcanzar de inmediato los siguientes objetivos:

//.

//.

- a) Supresión de las trabas oficiales y privadas al comercio internacional.
- b) Aumento en la producción en cada país y en el mundo para mas gente y a menor costo.
- c) Vuelta lo mas rápida posible del Estado a su función tutelar que permita un bienestar general por la acción coordinada de los factores igualmente importantes e indispensables: trabajo y capital.
- d) Cooperación internacional -con participación de entidades privadas especializadas - para resolver el problema de los excedentes de producción y de los transportes.
- e) Libertad de trabas a los movimientos migratorios, reservando solamente el derecho de selección a los países de inmigración.
- f) Participación de todos los países, Naciones Unidas, neutrales, y si posible fuera, de los ex-beligerantes, en la Conferencia, y en los compromisos que surjan de este esfuerzo internacional, para que estos tengan un verdadero sentido universal.

La propuesta de Estados Unidos plantea en términos difíciles de superar por su franqueza y extraordinaria concisión los problemas económicos que afectan al mundo. El análisis de la misma, aunque lleve a conclusiones diferentes en cuanto a detalles, no disminuye el altísimo interés que ofrece, mas que a los estudiosos, a los hombres de Gobierno, y de empresa de todo el mundo. Aportar las ideas iniciales ha sido el primer gran y valiente paso en este difícil momento. Es de esperar que las soluciones que se alcancen serán dignas y estarán a la altura de los graves problemas que las reclaman.

A. A. Bonjante

BIBLIOGRAFIA

- "Principios de Economía Política" - E. Barone.
- "El Control de Precios" - Erik T. Kjellström y otros.
- "Economía y Tecnología" - Ferdynand Zweig
- "Teoría y Realidad Económica" - A.C. Pigou
- "El Intervencionismo del Estado" - Consejo Permanente de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción.
- "Relatorio" - Consejo Permanente de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción.
- "Prosperidad y depresión" - G.Haberler.
- "Eclipse parcial de la Cláusula de la Nación mas favorecida" - Sociedad de las Naciones 1932.
- "Posición Actual de la Agricultura Argentina" - Comisión Argentina de Fomento Interamericano 1944.
- "Planificación Económica y el Orden Internacional" - Lionel Robbins.
- "Proceso y Triunfo del Capitalismo Norteamericano" - Louis M. Hacker
- "La Argentina en la voragine" - F. Pinedo
- Diarios de Sesiones y Actas Finales de las VII y VIII Conferencia Comercial Panamericana y de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz.
- Actas Finales de las Conferencias de Chapultepec y de San Francisco.
- Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Acta Final de la Conferencia de Comisiones Nacionales de Fomento Interamericano (Nueva York 1944)
- Documentos varios de la Sociedad de las Naciones.

-----oOo-----



A N E X OProposición del Señor Cordell Hull,
Conferencia en Montevideo.

"Por cuanto los Gobiernos de las Repúblicas Americanas reunidos en la VII Conferencia Internacional Americana.

"Impresionados por los desastrosos efectos de las obstrucciones al comercio internacional para la plena y estable rehabilitación económica de las naciones individuales, así como para la prosperidad mundial en general;

"Deseosos de terminar el conflicto económico y de lograr algún grado de desarme económico;

"Confiando en que por el intercambio recíprocamente provechoso de mercaderías podrán ellos mismos y los Gobiernos de las demás naciones del mundo disminuir la desocupación, elevar los precios internos y mejorar el estado de los negocios en sus respectivos países y

"Reconociendo que las altas barreras arancelarias existentes en la actualidad solo pueden ser reducidos por la acción simultánea de las naciones del mundo;

La VII Conferencia Internacional Americana

RESUELVE:

Que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas procedan sin demora a fomentar el comercio entre sus respectivos pueblos y las demás naciones y a rebajar las barreras arancelarias por medio de la negociación de amplios tratados bilaterales de reciprocidad basados en concesiones mútuas;

RESUELVE ADEMAS:

Que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas se adhieren, e invitan la adhesión de otros Gobiernos del mundo, a la política y el programa de rebajar gradualmente, por la acción

//.

//.

simultánea de las tarifas arancelarias y otras barreras contra el movimiento internacional mutuamente provechoso de mercaderías, servicios y capitales; concibiendo tal política y tal progreso en los términos siguientes:

Que a la mayor brevedad compatible con las excepciones y reservas estipuladas en esta resolución, los Gobiernos signatarios, sin descuidar la acción unilateral, iniciarán simultáneamente entre si negociaciones para la conclusión de convenios bilaterales o multilaterales, destinados a eliminar las prohibiciones y restricciones y reducir las tarifas arancelarias a un nivel moderado.

Estas excepciones y reservas se aplicarán al plan completo de esta resolución e incluirán expresamente la vigencia de las medidas transitorias de emergencia u otras medidas extraordinarias que formen parte de programas internos encaminados primordialmente a la rehabilitación económica nacional y al presente, o en el futuro se encuentren en vigor en cualquier país signatario de este plan.

El objeto de este plan es afirmar y mantener la amplia política económica de combinar gradualmente cualquier programa interno vigente con un programa adecuado de cooperación económica internacional, a medida que cada nación vaya emergiendo del grave estado de pánico.

Los Gobiernos signatarios convienen, además en que su meta será la reducción substancial de las barreras fundamentales al comercio, y la liberación de la política comercial en la forma ya señalada, y nó unicamente la eliminación de restricciones y aumentos transitorios y anormales impuestos con propósitos de regateos. Al hacerlo así procurarán dedicar sus

//.

//.

mayores esfuerzos a la eliminación de aquellos derechos arancelarios y de aquellas restricciones que retrasan más gravemente la corriente normal del comercio internacional; como por ejemplo los derechos o las restricciones excluyen por completo, o casi por completo, la competencia internacional tales como aquellos que restringen la importación de ciertas mercaderías al menos del tres o cinco por ciento del consumo interno y también los aranceles proteccionistas y las restricciones que han estado en vigor durante un período considerable sin haber logrado que la producción interna iguale al quince por ciento del consumo interno total de dichas mercaderías. Como parte de este plan revivirán y revisarán la Convención de 1927, o negociarán una nueva convención para la abolición de las prohibiciones, juntamente con otras convenciones generales encaminadas a eliminar los obstáculos al comercio se esforzarán en obtener para todos los instrumentos de esta índole la aceptación más universal posible.

Los Gobiernos signatarios declaran que el principio de la igualdad de tratamiento es, y debe seguir siendo la base de toda política comercial aceptable. Por consiguiente, convienen en todo acuerdo que negocien comprenderá la cláusula de la nación más favorecida en su forma incondicional y sin restricciones, que deberá aplicarse a todas las formas de contralor de comercio internacional, con las únicas excepciones comunmente reconocidas como legítimas; y convienen en que tales acuerdos no introducirán disposiciones algunas que aunque posiblemente ofrezcan ventajas inmediatas a las partes contratantes puedan reaccionar desfavorablemente para el comercio mundial como un todo.

Los gobiernos signatarios declaran, además, que el

//.

//.

principio de la nación más favorecida obliga a los Estados que empleen el sistema de cuotas u otros sistemas para limitar las importaciones, a aplicar estos sistemas en forma tal que perturben lo menos posible las posiciones relativas de competencia de que gozan por naturaleza los diversos países que suministran las mercaderías afectadas.

Con objeto de estimular el desarrollo de tratados multilaterales amplios y uniformes, como instrumento de vital importancia para la liberación del comercio, tratados cuyas ventajas no deberían estar al alcance de aquellos países que rehusen otorgar ventajas semejantes, los Gobiernos signatarios declaran e invitan a todos los países a declarar que no invocarán su derecho de exigir bajo la cláusula de la nación mas favorecida, contenida en los tratados bilaterales de que sean signatarios, cualesquier beneficio derivado de los tratados multilaterales que tienen por objeto general la liberalización de las relaciones económicas internacionales y que están abiertos al acceso de todos los países, siempre que esa renuncia no se aplique mientras el país que tenga el derecho al tratamiento de la nación más favorecida, conceda de hecho reciprocamente los beneficios que busca para sí.

Con el propósito de poner en práctica la política comprendida en el plan preinserto los Gobiernos signatarios favorecen el establecimiento de una Agencia Internacional Permanente que observe de cerca los pasos dados por cada uno de ellos para efectuar las reducciones de las barreras comerciales y que, a solicitud , les proporcionen informaciones sobre los progresos realizados por cada uno en la ejecución del programa mencionado.

Teniendo en cuenta los considerandos que anteceden los Gobiernos de las Repúblicas americanas urgen a las correspondientes agencias de la Conferencia Monetaria y Económica Mundial de Londres actualmente en receso a que coopere sin tardanza para llevar a feliz término esta proposición.

117

ARTICULADO DE LA CONVENCION INTERNACIONAL PARA LA ABOLICION
DE LAS PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES AL COMERCIO DE IMPORTA-
CION Y EXPORTACION

Artículo 1º Las disposiciones de la presente Convención se aplican a las prohibiciones y a las restricciones a la exportación de productos de los territorios de una de las altas partes contratantes hacia el territorio de otra cualquiera de las altas partes contratantes y a las prohibiciones y a las restricciones a la importación en el territorio de las altas partes contratantes de mercaderías - productos naturales o fabricados - procedentes de otra cualquiera de las altas partes contratantes.

Artículo 2º Bajo reserva de las excepciones previstas en el artículo siguiente, las altas partes contratantes se comprometen a suprimir, en un plazo de seis meses a contar de la entrada en vigor de la presente Convención en lo que concierne a los territorios respectivos de cada una de ellas, todas las prohibiciones o restricciones a la importación o a la exportación y al no establecer más tarde prohibiciones o restricciones de esta clase, Durante este plazo, cada una de las altas partes contratantes adoptará todas las medidas conducentes a reducir al mínimo las prohibiciones y restricciones existentes y se abstendrá de instituir prohibiciones o restricciones nuevas.

Las altas partes contratantes se comprometen, además, a tomar las medidas necesarias para que las disposiciones de la presente Convención sean rigurosamente observadas por todas las autoridades -centrales o locales- y para que ninguna reglamentación contraviniendo a estas disposiciones pueda ser dictada.

Artículo 3º. Si las altas partes contratantes, aplicando su le-

//.

//.

gislación, someten la importación o la exportación de mercancías a ciertas reglas concernientes al modo, la forma o el lugar de importación y exportación, la aplicación de marcas o a otras formalidades o condiciones ellas se comprometen a no hacer de estas disposiciones un medio de prohibición disfrazada o de restricción arbitraria.

Artículo 4º La siguiente categoría de prohibición o de restricciones no son afectadas por la presente Convención a condición sin embargo, de que ellas no sean aplicadas de modo tal que constituyan un medio de discriminación arbitraria entre los países extranjeros donde no existen las mismas condiciones ni tampoco de tal modo que lleguen a constituir una restricción disimulada del comercio internacional:

1) Prohibiciones y restricciones relativas a la seguridad pública;

2) Prohibiciones o restricciones establecidas por razones morales o humanitarias.

3) Prohibiciones o restricciones concernientes al tráfico de armas, de municiones y de material de guerra, o, en circunstancias excepcionales, de todos los aprovisionamientos de guerra.

4) Prohibiciones o restricciones dictadas con el objeto de proteger la salud pública o de asegurar la protección de animales o de plantas contra las enfermedades, los insectos y los parásitos perjudiciales.

5) Prohibiciones o restricciones a la exportación que tiene por objeto la protección del patrimonio nacional artístico, histórico o arqueológico.

6) Prohibiciones o restricciones aplicables al oro, a la plata, a las especies, al papel moneda y a los títulos.

//.

//.

7) Prohibiciones o restricciones aplicadas a productos que en el interior del país y en lo que concierne a su producción y comercio son en la actualidad o sean en el futuro objeto de monopolios de Estado o de monopolios ejercidos bajo el control del Estado.

Artículo 5º Nada, en la presente Convención, significará un ataque al derecho de las altas partes contratantes de tomar medidas de prohibición o de restricción a la importación o a la exportación para salvaguardar los intereses vitales del país en circunstancias extraordinarias y anormales.

Si toman medidas de esta naturaleza, ellas deberán ser aplicadas de tal modo que no resulte ninguna discriminación arbitraria en detrimento de cualquiera de las otras altas partes contratantes. Su duración deberá limitarse a la duración de los motivos o de las circunstancias que la han hecho nacer.

Artículo 6º Las altas partes contratantes reconociendo que existe, para alguna de ellas, situaciones de hecho o de derecho de las que resultan para estas últimas la imposibilidad de tomar inmediatamente, en lo que concierne a ciertos productos determinados, los compromisos suscriptos en el artículo precedente, han juzgado explicable autorizar a estas altas partes contratantes a hacer reservas de ciertas excepciones de carácter temporario, con la obligación de ponerlas término cuando terminen las circunstancias que las motivan.

2. Por otra parte, las altas partes contratantes reconociendo que la abolición de ciertas prohibiciones o restricciones aplicadas por alguna de ellas a la importación o a la exportación presentaría para estas últimas graves dificultades y que, por

//.

//.

otra parte, estas prohibiciones o restricciones no comportan repercusiones perjudiciales para el comercio de los otros países. Han juzgado equitativo autorizar estas altas partes contratantes a hacer reservas de estas excepciones.

3. El anexo a la presente Convención menciona las excepciones, que entran en el cuadro de los dos párrafos precedentes, que han sido consentidas en la fecha del día en provecho de las altas partes contratantes especialmente designadas en dicho anexo y que han firmado la Convención en el día de la fecha.

Los pedidos de derogaciones que las altas partes contratantes crean deber presentar posteriormente a esta fecha, serán sometidos al procedimiento indicado en el Protocolo de la presente Convención.

Artículo 7º Si una de las altas partes contratantes es llevada a tomar una medida de prohibición o de restricción contra productos de un país extranjero cualquiera al que sea o no aplicable la presente convención, ella deberá instituirlos de una manera tal que dicha medida produzca el menor perjuicio posible al comercio de las otras altas partes contratantes.