

# JORNADAS

16

JAVIER MARQUEZ

## *Posibilidad de bloques económicos en América Latina*

EL COLEGIO DE MEXICO

*Centro de Estudios Sociales*

308  
J88  
no. 16  
ej. 3



164407

# EL COLEGIO DE MEXICO

PANUCO, 63

## JUNTA DE GOBIERNO

Alfonso Reyes, *Presidente*; Eduardo Villaseñor; Gustavo Baz; Gonzalo Robles; Enrique Arreguín Jr.; Daniel Cosío Villegas, *Secretario*.

## CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

*Profesores.*—José Medina Echavarría, *Director*; Mario de la Cueva (Ciencia política); José Gaos (Filosofía); Vicente Herrero (Ciencia política); Antonio Martínez Báez (Ciencia política); Manuel Pedroso (Ciencia política); Josué Sáenz (Economía); Víctor L. Urquidi (Economía); Agustín Yáñez (Literatura iberoamericana); Leopoldo Zea (Filosofía)

*Becarios.*—J. Jesús Domínguez; Dolores González Díaz Lombardo; Donaciano González Gómez; Moisés González Navarro; Héctor Hernández; Lucila Leal Carrillo; Stella Leal Carrillo; Carlos Medina Martínez; Carlos Muñoz Linares; Juan Francisco Noyola Vázquez; Rodolfo Sandoval; Catalina Sierra de Peimbert; Rafael Urrutia Millán; Enrique Vilar Münch

VENDIDO POR:  
LIBRERIA BELLAS ARTES  
AV. JUAREZ 18 - D  
MEXICO, D. F.

289/001  
c

EL COLEGIO DE MEXICO



\*3 905 0550151 H\*

308/J88/No.16/ej.3

164407

Márquez,

AUTOR  
Posibilidad de bloques...

TITULO

FECHA

308/J88/No.16/ej.3

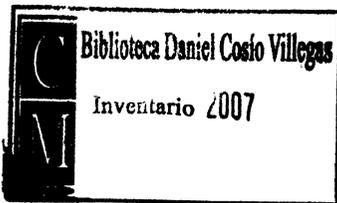
164407

Márquez,

Posibilidad de bloques...



11p



## EL SEMINARIO COLECTIVO SOBRE “LA AMERICA LATINA”

*El Centro de Estudios Sociales tiene como su propósito más definido la investigación continuada y sistemática de la realidad social americana y aspira a poder ser en su día un hogar de conocimiento e información de todo lo que a ella se refiera y en el que colaboren cuantas personas interesadas puedan aportar las perspectivas diversas de su ciencia, de su nacionalidad, de su profesión o de las técnicas de pesquisa preferidas. Pero esta tarea tiene que ser lenta y se requiere esperar sin impacencias las condiciones de material y personal que hagan posible la realización plena de esos propósitos. Sin embargo, conviene ponerse a andar cuanto antes y aguardar en marcha las primeras posibilidades. Esta es una de las razones por las que el Centro de Estudios Sociales ha elegido a “Iberoamérica” como tema del seminario colectivo del primer semestre de su segundo año de vida. Un grupo de personas competentes, de distinguido renombre en su especialidad, va a ofrecernos con este intercambio de ideas los primeros materiales para la labor que el Centro se propone continuar en años sucesivos.*

*Mas existen asimismo otras razones de mayor peso, que trascienden las finalidades peculiares de esta institución. En forma parecida a como en el curso pasado el Centro se esforzó en ponerse al servicio de la cultura nacional incitando al estudio de los problemas de la guerra y la postguerra, cree cumplir también con una de las exigencias más graves e ineludibles del momento al provocar en este año un nuevo examen de la situación presente de Iberoamérica.*

*La situación actual es quizá una coyuntura única. Confluyen en ella un estado de conciencia cada vez más agudo y una situación real que en su plasticidad “transitoria” favorece el comienzo de una acción*

firme y bien orientada. Desde la iniciación de la segunda guerra mundial se acentúa el proceso que corriendo desde años atrás significa la busca de "nuestra" propia expresión y realización. Van mezclados en él, ciertamente, visiones acertadas con vaguedades retóricas y alguna que otra puerilidad peligrosa; pero la fuerza de ese movimiento es día a día más notorio. Por otro lado, en cuanto las armas decidan la situación de las posiciones de poder y de cultura que hoy se enfrentan, se abrirá sin remedio un período de decisivos reajustes de los cuerpos históricos —con sus culturas, sus economías y sus formas políticas— en el que se exige participar con mente muy clara. Uno de esos cuerpos de cultura y de tradición, de esfuerzos históricos, de ideales y de destino, es el nuestro y no debe permanecer pasivo porque su pasado es ilustre y su porvenir incita al esfuerzo constructor. Pero ese querer sólo puede mostrarse si se apoya en ideas precisas, en aspiraciones definidas.

El seminario colectivo sobre "La América Latina" pretende ser un estímulo a esas exigencias de precisión y claridad. Es necesario captar nuestra realidad en sus contornos escuetos y llegar a ella a través de la maleza formada por las frondosidades verbales y afectivas y los lemas de las políticas transitorias. Se requiere conocer con justeza lo que se es, la constelación en que se está, para formular con acierto lo que se puede hacer, lo que se debe pretender.

Ya no es necesario repetir que el carácter limitado de nuestras reuniones no permite un examen completo; como en otras ocasiones, ha sido preciso ceñir los temas a unas cuantas cuestiones típicas de los sectores más importantes de nuestro interés; creemos, sin embargo, que en su conjunto abren el examen de nuestro espíritu y cultura y de nuestra estructura política, económica y social en puntos claves y significativos.

El seminario funcionará del modo siguiente: a) Habrá una ponencia general con el fin de permitir una discusión de conjunto y el examen de aspectos que no pueden tratarse en las sesiones especializadas; éstas se abrirán con sus respectivas ponencias, redactada cada una por un especialista, para precisar así rigurosamente el ámbito del problema y evitar pérdidas de tiempo; después vendrán las sesiones fi-

nales sobre la estructuración política de la América Latina. b) En las discusiones de este seminario participarán los alumnos y profesores del Centro de Estudios Sociales, los ponentes de los distintos temas y las personas especialmente invitadas. c) Las sesiones tendrán una duración de dos horas, la primera consagrada a un resumen verbal de la ponencia y sus conclusiones y el resto a la discusión. d) Para que la discusión sea ordenada y fecunda, las reuniones tendrán un presidente de debates que las encauce y las resuma. e) El Centro de Estudios Sociales aspira a que puedan redactarse algunos trabajos escritos, como resultados de estas discusiones de seminario, trabajos que serán publicados y significarán una aportación del pensamiento mexicano a cuestiones del más profundo interés.

## CALENDARIO DE LAS REUNIONES

de las 18 a las 20 horas

- 1ª sesión: 30 de marzo.  
*El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países:*  
Raúl PREBISCH.
- 2ª sesión: 13 de abril.  
*El pensamiento hispanoamericano:* José GAOS.
- 3ª sesión: 20 de abril.  
*El Brasil en la América Latina:* Renato DE MENDONÇA.
- 4ª sesión: 27 de abril.  
*El contenido social de la literatura iberoamericana:* Agustín YÁÑEZ.
- 5ª sesión: 4 de mayo.  
*La predisposición ecuménica:* Alfonso REYES.
- 6ª sesión: 11 de mayo.  
*Los problemas sociales del indígena americano:* Alfonso CASO.
- 7ª sesión: 18 de mayo.  
*Posibilidad de bloques económicos en América Latina:* Javier MÁRQUEZ.
- 8ª sesión: 25 de mayo.  
*El obrero latinoamericano:* Vicente LOMBARDO TOLEDANO.
- 9ª sesión: 1º de junio.  
*La industrialización de Iberoamérica:* Gonzalo ROBLES.
- 10ª sesión: 8 de junio.  
*La organización constitucional:* Vicente HERRERO.
- 11ª sesión: 15 de junio.  
*El tirano en la América Latina:* José E. IRURRIAGA.
- 12ª sesión: *La articulación política iberoamericana:* (Según cuestionario.)

Todas las reuniones son en el domicilio de El Colegio de México, Pánuco, 63.

JAVIER/MARQUEZ



POSIBILIDAD DE BLOQUES  
ECONOMICOS EN AMERICA  
LATINA.†

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation  
Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-  
NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-ncnd/4.0/>*

JORNADAS - 16  
(7ª Sesión del Seminario sobre “La América Latina”)  
El Colegio de México  
*Centro de Estudios Sociales*

308

J88

No. 16

ej. 3

BEG- 14/19-X-78

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ACUERDOS SOBRE MERCANCÍAS
  - A. El problema de los excedentes.—*El plan oficial norteamericano de 1940.—El plan de Wheeler.—Planes de estabilización de precios.—Crítica del plan oficial norteamericano.—*
  - B. Cárteles internacionales.—*Ejemplos.—Observaciones generales.—La intervención del estado.—Estabilización de precios y el consumidor.— Opiniones de técnicos.*
  - C. Referencia más concreta a la América Latina.—*Controles independientes.—Regulación, competencia y reajuste de producción.—Conveniencia de algunos acuerdos sobre mercancías.—Cárteles para el período de transición.*
- III. INTEGRACIÓN O COMPLEMENTARIDAD
  - A. Complementaridad con Estados Unidos.—*División de la América Latina en zonas.—Integración de América y el Imperio británico.— Un bloque del hemisferio occidental.— Complementaridad y comercio.*
  - B. Integración de América Latina.
- IV. UNIÓN ADUANERA
  - División internacional del trabajo.
  - A. Unión aduanera del hemisferio occidental.—*Consecuencias para la industrialización.—Confección de un arancel.—La opinión norteamericana.*

B. Unión aduanera latinoamericana.—*Ajustes de producción y desocupación.—Cambios de precios.—Industrialización.—El arancel de la unión aduanera.—Unión aduanera limitada a unos cuantos países.—Unión económica y política. Orden de precedencia.*

V. ETCÉTERA

CONCLUSIONES

Controles de mercancías.  
Complementaridad y diversificación.  
Unión aduanera.

## I. INTRODUCCION

Observamos en estos últimos meses una actividad febril en el estudio de planes para el futuro. El pasado ha sido tan malo que se quiere, con mucha razón, aprovechar estos momentos de revolución, en el más profundo sentido de la palabra, para preparar el porvenir sobre una base más sólida. La incertidumbre ha sido uno de los más grandes azotes que hemos padecido, y los pueblos están dispuestos a prescindir de la *posibilidad* de un óptimo con tal de *asegurarse* una situación aceptable. Ese estado psicológico ofrece un campo amplísimo a la planeación . . . el ambiente no puede ser más adecuado.

El librecombio es un principio que no ofrece garantías de seguridad en el terreno social, económico o de las relaciones internacionales. Sin duda, sigue teniendo sus partidarios incondicionales que aseguran que aún no se le ha dado una oportunidad para demostrar sus beneficios y que éste sería el momento indicado para ponerlo a prueba. Mas éstas parecen voces aisladas, ahogadas por el tronar de los socialistas, keynesianos y otros reformadores, para quienes el librecombio es (en el campo nacional o internacional, según los casos) la forma más segura de tener inseguridad. Por otro lado, no sería simple juego de palabras afirmar que hoy no es posible librecombio sin planeación, pues si se establece es mediante un esfuerzo consciente de previsión de resultados y de adopción de medidas concretas y positivas de supresión de trabas al libre juego de las fuerzas económicas, y esto es planeación en su sentido más estricto.

Oímos hablar de la necesidad de restablecer el comercio multilateral y de abolir el bilateralismo en las relaciones económicas internacionales, pero casi nunca se aboga por esta política en sentido librecambista estricto, pues siempre los partidarios del comercio multilateral tienen su "plan" para que el sistema funcione mejor, o bien admiten que el comercio multilateral no es incompatible con la planeación en sus diversas facetas: el comercio multilateral no excluye los sistemas preferenciales, o los organismos para la exportación de excedentes, etc., etc.

Lo que ya es más delicado es saber si con la planeación se va a conseguir una seguridad real, si las posibilidades de seguridad compensan la pérdida real o potencial de riqueza y, sobre todo, qué clase de planeación se debe adoptar, qué partes del sistema librecambista se desea conservar, qué medidas positivas (planeación) se deben adoptar para que funcione alguna, o algunas, de las características del sistema librecambista que se consideran deseables, etc.

Aquí nos vamos a ocupar de uno de los aspectos de la planeación en el campo de las relaciones económicas internacionales: los bloques; y los vamos a referir concretamente a la América Latina, aunque de pasada y con fines de comparación hablaremos en ocasiones de bloques ajenos al hemisferio occidental.

Surgirán las mismas dudas que se presentan al discutir sobre el tema del librecambismo y la economía dirigida (la planeación), dudas que yo no sé si debo atribuir a pereza, por no decidirse a adoptar un sistema de pensamiento distinto a aquel en que nos hemos educado (en que me he educado yo al menos). El planteamiento teórico del argumento librecambista se nos ha presentado ya de tantas formas, lo hemos leído tantas veces, y ha llegado a parecernos tan claro, después de haber vencido la resistencia que ofrece la teoría de los costos comparativos a las primeras cuarenta lecturas, que nos resistimos (yo me resisto) a abandonarlo por entero. Limitaciones... sin duda, y muchas, pero el marco, el armazón de mis pensamientos sobre comercio internacional es librecambista; cuantas veces he querido desprenderme de las ideas asimiladas sobre este tema he fracasado; el principio de la división internacional del trabajo se me presenta y se niega a quitarse de mis ojos. Es un guardián excesivamente fiel que me niega la entrada en el brillante país de los heterodoxos, con sus infinitas posibilidades.

Me veo obligado, en legítima defensa, a delimitar el alcance de este trabajo. Bloques económicos es una expresión tan amplia y vaga como la palabra economía, mejor dicho, hasta que no nos hayamos puesto de acuerdo sobre el tema de que trata la economía será, como todas las expresiones en que entre la palabra, una frase imprecisa. Aquí la referiremos al campo internacional, en primer lugar; a la decisión expresa de dos o más *estados* de promover determinados fines económicos de común acuerdo. Pero esos fines "determinados" que los estados pueden perseguir de común acuerdo son muchos, y no puedo tratarlos todos. En términos generales los tipos de bloques que aquí

trataremos, referidos a la América Latina, serán éstos: uniones aduaneras, complementaridad deliberada, control de exportaciones de ciertas mercancías (es decir, bloques para la producción y exportación de ciertos productos).

Comprendo que de este modo quedan fuera muchas combinaciones de sumo interés, en especial las que caen dentro del campo monetario, pero para que la discusión sea fructífera parece preferible concretarla a algunos puntos. Mas como frente a este criterio puede alzarse una objeción muy seria quiero salirle al paso con un argumento que los economistas admitirán y que quizá otros consideren como un subterfugio. La objeción es ésta: no puede haber un bloque económico con posibilidades de éxito si se limita a unos cuantos aspectos de la economía de los países que lo integran, en especial si se quiere que sea algo más que un acuerdo limitado a ciertas mercancías. Mi defensa es ésta: en algunas partes de la ponencia aduciré este hecho como argumento y, además, en economía es preciso ir aislando los problemas para poderlos examinar como es debido; ni los economistas más matemáticos han podido prescindir de este método. Quienes no estén conformes con la exclusión de muchos problemas económicos que plantean los bloques, están en libertad de considerar, y tendrán razón, que este trabajo es el principio, unos capítulos iniciales, del problema económico de los bloques.

Nadie esperará de mí una apreciación de los problemas políticos y sociológicos que plantean los bloques económicos, tema que merecería un buen estudio de un "economista-sociólogo-político" (¿o debemos decir "sociólogo" a secas?) con agallas. De todos modos, nadie me podrá creer tan economista que no me aventure a hacer algunas apreciaciones incidentales no económicas, aun sabiendo a lo que me expongo.

## II. ACUERDOS SOBRE MERCANCIAS

### A. EL PROBLEMA DE LOS EXCEDENTES

América Latina es una zona exportadora de materias primas y productos alimenticios, y no sólo esto sino que *necesita* exportarlos. Sin embargo, la realidad es que no siempre lo consigue en el volumen y a los precios que serían necesarios para su bienestar económico. Hay *excedentes*.

Veamos más de cerca el problema. Existe un exceso de capacidad de producción de materias primas y productos alimenticios, en comparación con lo que el mercado mundial está dispuesto a absorber a precios remuneradores. Este exceso se debe en parte a la revolución de la técnica agrícola, a la baja del coeficiente de aumento de la población mundial y sobre todo de la europea, y a la falta de una prosperidad auténtica que haga aumentar el consumo y proporcione nuevas ocupaciones a la mano de obra redundante en las industrias productoras de estas materias primas y productos alimenticios. Otros dos factores que han influido son el aumento de producción estimulado por la primera guerra mundial, que provocó un incremento del área de cultivo de muchas mercancías que hoy tienen excedente, y la crisis del comercio multilateral: los países latinoamericanos, como deudores que son, tienen por lo general (en ausencia de nuevas inversiones) una balanza comercial favorable que les hace particularmente aptos para que se les apliquen medidas destinadas a nivelar la balanza de otros países, y cuando éstos adoptan medidas en tal sentido se contrae la demanda monetaria de las exportaciones latinoamericanas y como consecuencia de ello baja su precio y se acumulan los excedentes inexportables, o los precios dejan de ser lo bastante remuneradores para que los países gocen de prosperidad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Bennett S. WHITE, Jr., y Edith T. DENHARDT, "Chronic Surpluses of Agricultural Commodities in the Post-War Period", en *Journal of Farm Economics*, vol. xxv, noviembre de 1943, n° 4, p. 745 y *passim*; y Folke HILGERDT, "The Case for Multilateral Trade", en *American Economic Review*, vol. xxxiii,

Nos da una idea de la gravedad del problema el hecho, señalado por algunos autores, de que en 1929 Argentina podía conseguir un millón de dólares a cambio de 11.830,000 libras de carne de res, y que en 1933 necesitaba 20.781,000 libras para conseguir la misma cantidad de dólares. En 1929, 1933 y 1937 los cafeteros brasileños necesitaban exportar 5.780,000, 18.470,000 y 18.120,000 libras de café, respectivamente, para conseguir un millón de dólares; y esto teniendo en cuenta que en Brasil hay un monopolio de venta del café. ¿Cuál sería la baja del precio si hubiera competencia?

Los gobiernos latinoamericanos han adoptado algunas medidas para hacer frente al problema. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Colombia y Venezuela figuran entre los que han tomado disposiciones fiscales en apoyo de sus productos de exportación. A veces se han subvencionado las exportaciones (recurso usado cada vez menos), pero por lo general la ayuda ha consistido en el compromiso, por parte del estado, de comprar a un precio mínimo los excedentes invendibles de determinados artículos, o en préstamos sobre ellos que permitieran a los productores resistir durante las épocas de vacas flacas; al mismo tiempo, se han adoptado a menudo medidas para absorber en el mercado interior cantidades extraordinarias de ciertas mercancías. Se ha protegido, sobre todo, la producción de trigo, maíz, mandioca, linaza, café, azúcar, fibras, ganado vacuno, lana y cueros. Entre los métodos para aumentar el consumo interior figuran la obligación de mezclar cereales nacionales con trigo importado, el alcohol nacional con carburantes importados, fibras producidas en el interior del país con el yute o sisal. Paraguay figura entre los países que han adoptado el primer tipo de medidas. Por su parte, Argentina ha condicionado la importación de combustible a la compra de maíz para quemar (si no hay compromiso en ese sentido no se concede licencia de importación); también el gobierno argentino ha comprado a los productores semilla de girasol (en 1942), a condición de que éstos redujeran en un 30 % su producción para el año siguiente y de que no emplearan el espacio libre para sembrar maíz, trigo o linaza. En general, se advierte un aumento de la tendencia a exigir limitaciones de la producción.

nº 1, Parte 2, suplemento, marzo de 1943, p. 404. En el trabajo de William LA VERRE, "Importance of Exports to Latin American Economics, South America", e *id.* "...Central and Caribbean America", en *Foreign Commerce Weekly*, 11 y 18 de abril de 1942, se encuentra una buena exposición del problema de la dependencia de América Latina respecto del comercio exterior.

Uno de los métodos que pueden emplearse para hacer frente al problema de los excedentes consiste en formar organismos que monopolicen la venta y, si es posible, la producción de las mercancías en crisis. Desde luego, tales controles pueden ser nacionales o internacionales, y si el país exportador no tiene un monopolio o semimonopolio de producción de la mercancía o mercancías de que se trate, un control que se limite a regular la producción nacional carecerá casi en absoluto de eficacia. Aquí nos interesan los controles de tipo internacional, pues representarían bloques económicos para el comercio de determinadas mercancías. Serán los bloques más sencillos, o quizá debiéramos decir más pequeños o limitados, de que vamos a ocuparnos.

*El plan oficial norteamericano de 1940.* Un año después de estallar la guerra, el 17 de junio de 1940, la prensa de Nueva York publicó una noticia que rezaba así: "Por instrucciones del Presidente Roosevelt cuatro funcionarios del gabinete han emprendido la labor de redactar un proyecto para constituir un cártel con un capital de 1,000 millones de dólares anuales, financiado por Estados Unidos, a fin de comprar excedentes de producción de las veintiún repúblicas americanas y venderlos mediante operaciones gigantescas en el mercado mundial a los mejores precios obtenibles". Estos organismos, o cárteles, fijarían precios mínimos de venta y asignarían un contingente de exportación a cada país con excedente; la cuota de cada uno sería proporcional a su porcentaje de producción durante un período base estipulado. Para evitar que volvieran a presentarse excedentes sin salida en el mercado mundial, los acuerdos sobre mercancías deberían estipular restricciones de producción en cada país participante. Para obligar a los gobiernos a restringir la producción, sólo tendrían derecho a beneficiarse de la mayor fuerza de contratación que daría la unificación de las ventas, quienes comerciaran a través del cártel, y sólo se admitirían en éste a quienes cumplieran sus recomendaciones. Es decir, se trataba de formar un bloque panamericano de exportación de determinadas mercancías.

Por razones que veremos más adelante, la popularidad de esta idea, que al principio pareció una solución admirable, no duró mucho, y ya en julio de ese año, al reunirse la Conferencia de La Habana, había perdido gran parte del favor de que gozó, llegando a caer en el olvido como plan oficial.

*El plan de Wheeler.* Pero no tardaron en aparecer las variantes. Leslie A. Wheeler, en un ensayo que se ha citado con frecuencia desde su publicación,<sup>2</sup> examinó los esfuerzos hechos en los últimos años para regular la producción de cuatro mercancías internacionales (trigo, algodón, azúcar y café) llegando a la conclusión de que siempre habrá un excedente de producción de ellas, pues su demanda es relativamente inelástica. Se debe llegar a una producción normal y esto no es posible siguiendo una política librecambista, ya que después de la guerra habrá falta de poder adquisitivo; tampoco se logrará, según este autor, mediante competencia por los mercados entre exportadores, y la única solución viable es la cooperación internacional. Wheeler esboza un plan de acción conjunta mediante contingentes de exportación (que era una de las características del proyecto oficial norteamericano). Los contingentes de los países pequeños, que no producen una proporción elevada del total, deberían estar más cerca de su exportación normal que los asignados a los productores importantes; se trataría más bien de que aquéllos no ampliaran su producción. Los importadores deberían participar en el plan, dándose preferencia en el comercio a los países que se ajustaran a sus disposiciones, o países adheridos. Los exportadores deberían comprometerse a no vender más que a una organización central (*pool*) y los consumidores a no comprar sino a esa organización (una pieza esencial que faltaba en el plan oficial). Según Wheeler éste es el momento de empezar a planear la nueva organización: “Las íntimas relaciones que prevalecen entre las democracias en tiempos de guerra, hacen que ésta sea una ocasión ideal para el tipo de negociación de toma y daca que precede a los acuerdos internacionales”. Estados Unidos e Inglaterra deberían iniciar las negociaciones para regular los excedentes de postguerra, limitándolas a los aliados y neutrales; así se podría llegar a acuerdos que cubrieran el 90 % de los excedentes de mercancías que normalmente se mueven en el comercio internacional. “También hay buenas razones para que empecemos a hacer algunas demandas a las naciones de Europa Central antes de que inicien su labor de reconstrucción agrícola de postguerra”. Hay que disminuir la producción ineficaz y costosa de trigo, y así se aliviaría la situación de los países con excedente. [De esto hablaremos en otra parte del trabajo.] Cuando se dé ayuda después de la guerra a los países de la Europa Central debe hacerse

<sup>2</sup> “Agricultural Surpluses in the Post-War World”, en *Foreign Affairs*, octubre de 1941, pp. 87-101.

hincapié en que aumenten su producción de alimentos “protectores” (carne, productos lácteos, huevos, etc.) y desalienten los esfuerzos antieconómicos para establecer un aislamiento comercial.

*Planes de estabilización de precios.* Un plan que pudiéramos considerar complementario es el que ha expuesto André Istel.<sup>3</sup> Según éste, los países que intentan constituir una reserva de oro y divisas podrían dividir sus riesgos y formar con parte de aquélla una reserva de materias primas esenciales que no produzcan ellos mismos y que deben importar del exterior; considerando este *stock* de mercancías como una reserva permanente, no influiría en el mercado como influyen las materias primas producidas en el país y conservadas para ayudar al productor hasta que aparecen compradores extranjeros. (Se renovarían las reservas de mercancías percederas, cediéndolas periódicamente al mercado y comprando otras nuevas.) Se crearía, pues, una “Sociedad Nacional de Mercancías Importadas” a fin de constituir reservas de materias primas para tiempos de guerra y paz. Otra de sus funciones esenciales consistiría en contribuir a la estabilidad de los precios de las materias primas. Debería procurar aumentar sus compras al bajar el precio de los productos importados en más que el índice general de precios, y debería tener facultades para vender parte de sus existencias acumuladas cuando los precios subiesen en más que el índice general de precios. La Sociedad Nacional de cada país debería estar en contacto constante con las sociedades de otros países y también con los cárteles de productores de aquellas materias primas en que esté interesada. El plan, agrega Istel, sería más eficaz si las autoridades encargadas de la reserva oro de una nación y de sus divisas también estuvieran al frente de la Sociedad Nacional de control de las reservas de materias primas importadas, pues así tendrían mayores facilidades para hacer una distribución adecuada entre oro, divisas y materias primas importadas. En resumen, se trata más que nada de un fondo de estabilización de precios para materias primas.

Puede considerarse que el plan de Istel viene a ser un complemento de los cárteles internacionales para excedentes y una defensa de los países importadores ante la fuerza que aquéllos pudieran llegar a tener, pero no parece que se trate de una solución al problema de los excedentes, sino momentánea y dependiendo de la amplitud de las

<sup>3</sup> En “Equal Access to Raw Materials”, *Foreign Affairs*, abril de 1942, pp. 456 ss.

reservas que pudieran formar los importadores. Tiene en común con ellos, sin embargo, la pretensión de estabilizar los precios.

A propósito de este mismo plan puede citarse un pasaje de la obra de Herbert Hoover y Hugh Gibson, *The Problem of Lasting Peace*: “Para que haya una restauración del volumen real del comercio internacional hay que tener seguridad de que se suprimirán todas las compras y ventas oficiales en los mercados extranjeros, excepto posibles almacenamientos de materias primas con fines de estabilización internacional”. Y también advertiremos que en 1938 Lord Keynes propuso que se conservaran, con ayuda del estado, *stocks* de mercancías, a fin de moderar las fluctuaciones extremas de sus precios en tiempos de paz.<sup>4</sup> Como se ve, la idea data de algunos años, por lo menos. (No es éste el lugar indicado para hacer una investigación sobre los antecedentes medievales de ésta y otras ideas keynesianas.)

Como plan para absorber los excedentes en que nadie pensará seriamente, tenemos el de la señora Dorothy Thompson.<sup>5</sup> Aboga ésta por una inmigración de europeos a Estados Unidos, con lo que se estimularía la industrialización de Norteamérica y se proporcionarían mayores mercados para los productos latinoamericanos. Dice: “Tendremos que comer productos latinoamericanos y no somos bastantes para comérmolos. Es evidente que no vamos a poder comprarlos y tirarlos al mar. No se puede ir de este modo contra la naturaleza”.<sup>6</sup>

*Crítica del plan oficial norteamericano.* Antes de entrar a mayores complicaciones es interesante señalar cuál fué la reacción que provocó el plan oficial norteamericano y que lo hizo fracasar. Los países de América Latina, sobre todo los situados en la zona templada, se vieron volviendo la espalda a Europa en beneficio de una ventaja problemática. La financiación del cártel durante un período largo dependería en gran medida de la buena voluntad de Estados Unidos, y ésta, a su vez, de la del gobierno que estuviera en el poder. Si Es-

<sup>4</sup> Véase su artículo, “The Policy of Government Storage of Food-Stuff and Raw Materials”, *Economic Journal*, septiembre de 1938, vol. XLVIII, pp. 449-60.

<sup>5</sup> *New York Herald Tribune*, del 19 de junio de 1940, es decir, dos días después de publicarse el anuncio del estudio del plan norteamericano oficial de cárteles.

<sup>6</sup> Citado por W. FEUERLIN y E. HANNAN, en *Dollars in Latin America*, pp. 89-90, quienes comentan que una idea mucho más práctica sería que la corriente migratoria se dirigiera hacia América Latina, eliminando así el intermediario en el programa de “coma Ud. en beneficio de la solidaridad”.

tados Unidos llegara a perder interés en el cártel y decidiera hacer *dumping* en el mercado mundial con los excedentes acumulados, el resultado sería una baja catastrófica de los precios y la ruina de las naciones latinoamericanas.

Un norteamericano, D. M. Phelps, nos dice<sup>7</sup> que el mayor defecto del plan de formar cárteles de venta es que presupone una cooperación económica mucho más amplia de la que las naciones americanas están dispuestas a dar; y expresa sus dudas de que las diferentes repúblicas deseen encontrar limitaciones en su comercio exterior impuestas por semejantes organismos. Como Estados Unidos habría forzosamente de proporcionar la mayor parte de los fondos y sería el miembro dominante, los latinoamericanos temerían que la dirección económica se convirtiera muy pronto en control político. (Esta actitud de Phelps viene después de que la opinión latinoamericana se había manifestado ya en ese mismo sentido.)

También encontramos este punto de vista en una obra de Henry Bamford Parkes,<sup>8</sup> quien opina que en un mundo pacífico las naciones de América Latina demostrarían poco interés en ligarse demasiado con Estados Unidos, y que quizá perjudicasen sus propios intereses si lo hicieran. Una de las características más destacadas de la sociedad moderna es la tendencia de las zonas urbanas a explotar a aquellas que producen materias primas, y la mejor justificación de la división del mundo en estados independientes es que tal cosa sirve de obstáculo a ese proceso de explotación y, así, la independencia política de las naciones de América Latina les evita estar subordinadas a los intereses de Wall Street. Carleton Beals,<sup>9</sup> Willy Feuerlin y Elizabeth Hanan<sup>10</sup> presentan el mismo argumento.

En aquellos momentos no se pensaba aún en el punto de vista del consumidor norteamericano. La situación parecía demasiado apremiante para parar mientes en que éste quizá se viera forzado, en beneficio de una solidaridad que no sentía muy en lo vivo, que no siente en la actualidad y que sentirá menos al concluir la guerra, a comprar más caro de lo que era posible sin ningún organismo de control sufra-

<sup>7</sup> "The Evolution of Economic Cooperation in the Hemisphere", *The Inter American Quarterly*, vol. III, n° 2, abril de 1941, p. 51.

<sup>8</sup> *The World After War. A Program for Post-War Planning*, 1942, pp. 175, 181-182.

<sup>9</sup> *Pan America. A Program for the Western Hemisphere*, 1940, p. 515.

<sup>10</sup> *Dollars in Latin America. An Old Problem in a New Setting*, Nueva York, 1941, p. 89.

gado por su propio gobierno. Como reacción de este tipo tenemos, entre otras, la que provocó recientemente en un especialista, F. W. Fetter, un ensayo de Paul C. Daniels,<sup>11</sup> quien mostró su entusiasmo por el acuerdo concluído por Estados Unidos sobre el café, y lo puso como ejemplo y prueba de la posibilidad de cooperación interamericana. La crítica fué que el entusiasmo del señor Daniels no estaba justificado en vista de que el resultado neto del acuerdo sobre el café consistió en que el consumidor norteamericano hubo de pagar más caro por la mercancía. Pero sobre este problema volveremos más adelante.

Aunque la legislación norteamericana antimonopólica es susceptible de diversas interpretaciones, vale la pena señalar que la actitud general de la Suprema Corte de Estados Unidos ha sido hasta ahora contraria a los acuerdos internacionales sobre mercancías: en 1911 ordenó la disolución del International Tobacco Agreement, en el que participaban intereses norteamericanos e ingleses que habían decidido una repartición de mercados; la Aluminium Company fué demandada en 1912 y en 1935 por suponerse que se hallaba de acuerdo con otras empresas extranjeras del mismo ramo.

En resumen, parece haber susceptibilidades e inconvenientes de orden político y legal al establecimiento de un cártel que controle el comercio de materias primas y productos alimenticios con Estados Unidos, pero éstos no nos interesan demasiado y en cambio debemos fijar más la atención en los aspectos económicos. ¿Son deseables desde este punto de vista? Un autor tan poco sospechoso de ser amigo de la colaboración interamericana en gran escala como lo es Bidwell, piensa algunas veces en la posibilidad de formar cárteles, “u otros métodos de ‘venta controlada’ de los excedentes de producción del hemisferio”, debido a que, según él, las otras medidas imaginables sólo producen efectos después de mucho tiempo.<sup>12</sup>

Examinaremos primero unos cuantos ejemplos de cárteles internacionales, cosa que nos permitirá después sacar algunas consecuencias de carácter general aplicables al caso latinoamericano.

<sup>11</sup> “The Inter-American Coffee Agreement”, en *Law and Contemporary Problems*, vol. VIII, n° 4, otoño de 1941, pp. 708-20.

<sup>12</sup> P. W. BIDWELL y A. R. UPGREN, “A Trade Policy for National Defense”, en *Foreign Affairs*, vol. XIX, n° 2, enero de 1941, p. 29.

## B. CÁRTELES INTERNACIONALES

Como introducción a esta parte quiero traducir unas líneas escritas por Adam Smith hace más de 150 años: "Es excepcional que personas dedicadas a un mismo negocio se reúnan, ni aun para alegrarse o divertirse, y cuando lo hacen la plática termina en una conspiración contra el público, o en algún acuerdo para subir los precios".

*Ejemplos.* La experiencia que hasta hoy ha habido en el control de mercancías es bastante amplia.<sup>13</sup> No siempre ha sido internacional, ni lo han llevado a cabo los estados como tales. Sin embargo, el papel que en ellos representan los gobiernos es cada vez mayor. Veamos algunos ejemplos.

Tenemos el del *aluminio*, producto cuyo precio sufrió diversas vicisitudes desde principios de siglo, como consecuencia del aumento de la producción, y estuvo sometido a varias formas de control, que en 1931, a causa de la crisis, adoptó un aspecto mucho más rígido que hasta entonces, quedando ese producto sometido a la Alliance Aluminium Company de Basilea. Esta entidad limitó drásticamente la producción mediante contingentes. Sólo quedaron fuera del cártel los rusos, dos compañías italianas y la Aluminium Company de Norteamérica (aunque sí pertenece a la Alliance la Aluminum Ltd., una empresa canadiense constituida en 1928 por reorganización de la empresa norteamericana). La política de precios del cártel durante la depresión ha consistido en sostener un precio nominalmente alto modificado por discriminaciones; precios más bajos para los clientes cuya demanda es más elástica (automóviles, material eléctrico) y más altos para los clientes que tenían menos posibilidades de emplear sucedáneos.

<sup>13</sup> Las obras más conocidas sobre control de materias primas son las de W. L. HOLLAND (ed.) *Commodity Control in the Pacific Area* (Institute of Pacific Relations, Stanford University Press, 1935); W. Y. ELLIOT (ed.), *International Control in the Non-Ferrous Metals* (Macmillan Co.); Benjamín W. WALLACE y Lynn R. EDMINSTER, *International Control of Raw Materials* (Washington: Brookings Institution, 1930); J. W. F. ROWE, *Markets and Men: A Study of Artificial Control Schemes in Some Primary Industries* (Nueva York, 1936); aparte de muchos artículos sueltos. Los datos que siguen están sacados, sobre todo, de la obra de Eugene STALEY, *Raw Materials in Peace and War* (Council on Foreign Relations, 1937), que contiene en su Apéndice C un buen resumen del funcionamiento de los principales acuerdos para el control de materias primas y productos alimenticios.

· Siguiendo el orden alfabético tenemos, como de interés especial para nosotros, el acuerdo sobre el *azúcar*, cuya producción y comercio presentan un problema influido en medida considerable por factores políticos más que económicos. El acuerdo Chadbourne, de 1931, fué el primero que reguló el comercio de este producto. Estipulaba una restricción de exportaciones y de la producción, así como la venta gradual (en cinco años) de los excedentes acumulados. Participaron en el acuerdo los gobiernos de Cuba, Java, Alemania, Checoslovaquia, Polonia, Hungría, Bélgica y Perú. Estos eran países exportadores, y estaban excluidos muchos otros que producían para el mercado nacional. La consecuencia del acuerdo Chadbourne fué que los importadores aumentaron su propia producción de azúcar y provocaron su fracaso. La última conferencia sobre el azúcar tuvo lugar en Londres, en abril de 1937 y participaron en ella veintidós países y produjo un acuerdo que regiría durante cinco años. Trece países sometieron su exportación a contingente.

En noviembre de 1936 nueve repúblicas americanas concluyeron un acuerdo para limitar la exportación de *café*. Los gobiernos fijarían los precios a que comprarían la producción nacional. Se dice que la finalidad perseguida es regular los precios y no la producción. Se temió que los países más pequeños que participaban en el plan no pudieran comprar todo el café que se les ofreciese a los precios fijados, y también se preveía el peligro de que los competidores del Lejano Oriente se beneficiaran a expensas de los miembros del plan.<sup>14</sup>

El primer plan para controlar la producción de *caucho*, el plan Stevenson, fracasó porque no participaron en él las colonias holandesas. Después, en 1934, tras una negociación entre productores particulares, los gobiernos de Inglaterra, India, Holanda, Francia y Siam firmaron un acuerdo que abarcaba toda la zona tropical del oriente asiático, que daba el 98 % de la producción total de caucho. Según se declaró, la finalidad perseguida era regular la producción y exportación de hule con objeto de reducir las existencias mundiales a cifras normales, ajustar la oferta a la demanda de una manera ordenada, y sostener “un nivel de precios justo y equitativo que sea razonablemente remunerador para los productores eficaces”. No se fijó un precio máximo, y al principio el comité regulador demostró estar dispuesto a actuar con prudente moderación. Una novedad interesante es que se dió representación a los grandes consumidores (fabricantes de hule)

<sup>14</sup> “New Coffee Control”, en *Business Week*, 7 de noviembre de 1936, p. 289.

aunque sólo como consejeros. La principal dificultad fué el problema de la gran producción barata que surgió inesperadamente en las pequeñas plantaciones pertenecientes a indígenas en las Indias Holandesas, producción que los holandeses han intentado controlar con impuestos de exportación y después fijando contingentes individuales. En algunos lugares el plan se caracteriza por un intento de eliminar la competencia de los indígenas en beneficio de las haciendas anticuadas y de elevados costes que son propiedad de europeos. Este parece ser el efecto que tienen las restricciones impuestas a las nuevas plantaciones.

Otro ejemplo es el del *estaño*. En 1931 se puso en práctica un plan de control de este metal que quedó a cargo del International Tin Committee en representación de los gobiernos de los Estados Malayos y Nigeria, las Indias Orientales Holandesas y Bolivia. El acuerdo había de regir durante dos años, y en 1933 se amplió hasta 1936. En septiembre de 1931 entró Siam, en 1934 entraron la Indochina Francesa, el Congo Belga y Ruandi Urundi, Portugal y Cornwall. El único productor de importancia que quedó fuera fué China (6 % de la producción mundial en 1934). La actuación del control intergubernamental del estaño ha levantado fuertes protestas, si bien no puede negarse que ha sido eficaz para los productores. El International Tin Committee fija los contingentes como porcentaje de la producción de los participantes en 1929, y cada gobierno obliga a sus productores a ceñirse a la cuota que se les ha fijado. Primero se redujo la producción al 78 % de la de 1929, en seguida al 66 %, y en enero de 1932 al 56 %. Durante dos meses, después de julio de ese año, hubo una suspensión total de las exportaciones, y más tarde la proporción fijada fué del 33  $\frac{1}{3}$  % de la producción de 1929. Con esta restricción drástica, los precios, que habían subido a £ 104 por tonelada a mediados de 1931, a £ 140 a principios de 1932, subieron rápidamente a £ 150 hasta la primavera de 1933 y después, precipitadamente, más aún. En 1934 llegaron a £ 240 y se estabilizaron en los alrededores de £ 220. En 1936 las medias mensuales oscilaron entre £ 183 en junio y £ 232 en diciembre. Los campeones de este plan afirmaron desde un principio que pretendían "obtener una relación justa y razonable entre la producción y el consumo" para impedir los cambios bruscos de precios. Cuando éstos alcanzaron su altura de 1934, los contingentes se aumentaron al 44 % del nivel de 1929, luego al 50 %, después volvieron al 40 %, y cuando surgieron pro-

testas por la escasez del mineral hubo un incremento rápido de la producción al 90 % y al 105 % en 1936. Subsiste la impresión de que muchos productores ineficaces han logrado ganancias monopólicas. El presidente de una de las grandes empresas mineras de Malaya ha afirmado que el oriente asiático podría producir con ganancia todo el estaño que el mundo necesita a £ 100 la tonelada. En cualquier caso, según diversos técnicos, cualquier precio superior a £ 200 es excesivo. En enero de 1937 se ratificó un plan modificado de restricción. Este nuevo acuerdo es más flexible, pues se puede retirar de él cualquier país adherido, dando aviso con seis meses de anticipación, si los productores que no participan en el acuerdo llegan a producir más del 15 % de la producción mundial (12,500 toneladas). En marzo de 1937 el precio del estaño subió a £ 300 y rebasó incluso esa cifra. Con esto, la declaración de que el comité de control traería estabilidad a precios “justos y razonables” ha llegado a parecer algo desconcertante.

El *nickel* ofrece el ejemplo más destacado de control monopólico sobre una mercancía por una empresa o combinación de alcance mundial. Pero como se trata de un monopolio sin intervención oficial no vamos a examinarlo aquí.

Chile perdió el monopolio del *nitrato*, hasta el punto de no abastecer sino el 10 % de la producción mundial. En 1928 los tres principales productores europeos formaron un cártel y Chile se unió a él en 1929-1930. En 1934 un Acuerdo Mundial del Nitrato abarcó a todos los productores europeos y Chile, pero no a Estados Unidos y Japón. El acuerdo se renovó en 1935 por tres años. El cártel consiguió el cierre de fábricas de nitrógeno en Bélgica y Holanda, pagando compensación los otros fabricantes europeos del producto sintético. Se temía que la competencia japonesa pusiera en peligro el cártel, pero en 1936 se logró un acuerdo con el sindicato japonés en virtud del cual Japón no podría vender a un precio inferior al 97 % del precio de exportación europeo.

La *potasa*, monopolio alemán hasta la guerra de 1914, se convirtió con la devolución de Alsacia y Lorena a Francia en un monopolio internacional. En 1924 se llegó a los primeros acuerdos sobre fijación de precios y mercados entre el cártel alemán y el gobierno francés. Después vinieron otros arreglos a medida que se intensificó la competencia de España, Rusia, Polonia y Palestina. En 1935 el cártel franco-alemán llegó a un acuerdo con los productores polacos

y españoles; a principios de 1936 la empresa de Palestina también se avino a ciertos términos que si bien no se divulgaron parecen haber estipulado la eliminación de la competencia y la baja de precios en el Cercano Oriente. Rusia dejó de bajar los precios por miedo a represalias en forma de mayores derechos de importación y contingentes más rígidos. De este modo, quienes permanecían fuera del cártel llegaron a acuerdos para evitar la baja de precios.

Otro acuerdo donde intervienen gobiernos es el de la *quinina*. La intervención del estado holandés data de 1934, y se debió al aumento de producción de elementos ajenos al cártel ya establecido. El gobierno creó un sistema de licencias de exportación y prohibió el aumento de las plantaciones de chinchona. El gobierno de la India Holandesa ha adoptado la actitud de que no cooperará en el acuerdo si llega a considerarse que éste es un impedimento a la oferta de quinina barata. En 1931 la asociación de productores de corteza de chinchona propuso a la Sociedad de Naciones la venta de 500,000 kilogramos anuales de quinina (bastante para 25 millones de enfermos de malaria) a 20 guilders, en vez de 35.50 guilders, que era el precio normal de venta, a condición de que no se vendiera, sino que sólo se empleara para tratar a los indígenas en las zonas de malaria. "El hecho de que tal cosa pudiera hacerse, de que la asociación de productores de corteza de chinchona ha estado vendiendo sólo el 30 % de su producción potencial y la tendencia de nuevos productores a entrar en la industria, son muestras de que los productores de corteza de chinchona, con su monopolio javanés, junto con los fabricantes de quinina, organizados en sindicato internacional, están empleando su fuerza monopólica para cobrar a los consumidores un precio considerablemente más alto del que sería necesario para asegurar un abastecimiento adecuado de quinina en condiciones de competencia".<sup>15</sup>

Otros acuerdos más podrían citarse en mayor o menor grado de intervención oficial, pero es preciso mantener este trabajo dentro de ciertas proporciones. Los ejemplos anteriores habrán dado una idea de cómo funcionan los acuerdos internacionales que rigen el comercio de ciertas mercancías. Para completar estos apuntes, desde luego demasiado esquemáticos, diré sólo que en la obra de Staley que hemos mencionado y de donde los tomamos, se citan las siguientes mercancías que son o han sido objeto de acuerdos privados u oficiales, inter-

<sup>15</sup> Eugene STALEY, *Raw Materials in Peace and War*, 1937, pp. 289-90.

nacionales o nacionales: aluminio, bismuto, alcanfor, carbón y coke, café, cobre, algodón, pasas, diamantes, yodo, yute, goma kaurí, plomo, mercurio, molibdeno, pasta de papel, níckel, nitratos, petróleo, piña, platino, potasas, quebracho, quinina (corteza de chinchona), radio, caucho, aceite de sándalo, seda, plata, henequén, acero, azúcar, sulfuro, té, estaño, tungsteno, trigo, madera y zinc.

*Observaciones generales.* El motivo que ha hecho surgir ese movimiento en favor del control de la producción y comercio de determinadas mercancías, un movimiento que parece haber arraigado lo bastante en el ánimo de productores y gobiernos para que no se pueda considerar como un simple expediente temporal, es que el sistema de precios no funciona como es debido, que, dejado en libertad, provoca cambios bruscos que constituyen un elemento de inestabilidad indeseable y que es preciso controlar. Se quiere que las tendencias de corto plazo de los precios se ajusten más a la tendencia secular. Es decir, en principio, en teoría, la finalidad de los controles internacionales ha sido sobre todo la estabilización de los precios. Los esfuerzos hechos para aumentar el consumo de las mercancías han sido pocos y los realizados no han dado sino escaso fruto.

Desde luego, cuando el control de mercancías origina restricciones de producción, se está aplicando una medida que es esencialmente de depresión y sólo adecuada para ellas, pues, como dice J. W. F. Rowe, en tiempos de prosperidad general los planes de restricción no están justificados,<sup>16</sup> aunque sí son admisibles los planes de simple revalorización, que sólo pretenden dulcificar las fluctuaciones de corto plazo.

Una observación necesaria es que los controles de mercancías sólo son eficaces cuando la entidad contralora tiene un monopolio o semi-monopolio de la mercancía controlada, y cuando, además de esto, no existen sucedáneos para la mayoría de los usos del producto de que se trate. Si no se dan estas dos condiciones, la regulación fracasa sin remedio. A ello se debe que la mayoría de los controles que han existido con cierto éxito se establecieron sobre minerales, cuya producción se encuentra por lo general bastante concentrada y en relativamente pocas manos, o sobre vegetales producidos en sistema de explotación en gran escala, pues así es más fácil lograr un acuerdo.

<sup>16</sup> "Artificial Control Schemes and the World's Staples", en *Index*, abril, 1935, pp. 87-88.

Cuanto más diseminada se encuentre la propiedad de los productos que se pretende controlar, más difícil es el control.

*La intervención del estado.* A esta necesidad de englobar el mayor número de productores posible con objeto de que el monopolio sea efectivo, se debe en gran medida la creciente intervención que los gobiernos han tenido en los planes de control, y de ella ha dependido el éxito de muchos planes. Ahora bien, no debe perderse de vista que un control donde participen los gobiernos tiene más probabilidades de originar fricción política que los cárteles privados. Además, la presencia del estado introduce en tales arreglos un elemento de rigidez que puede provocar el mantenimiento de restricciones en épocas en que éstas no serían necesarias, pues es inevitable que haya productores influyentes que pretendan seguir lucrándose con las ganancias de monopolio que la restricción proporciona. Cuando se trata de acuerdos entre particulares, es difícil que los productores eficaces se resignen a restringir su producción en épocas de prosperidad en beneficio de otros productores que operan con costes más altos; aquéllos hacen en esos casos esfuerzos por desprenderse de sus compromisos y tener libertad de acción para aprovechar la coyuntura favorable. Con la presencia del gobierno es menos fácil introducir en épocas de prosperidad ese elemento de expansión característico de la libre competencia.

*La estabilización de precios y el consumidor.* ¿Cómo han logrado los controles existentes la estabilización que declaraban perseguir? Ha sido siempre una estabilización hacia arriba. Nunca se han hecho esfuerzos por bajar los precios, y es dudoso hasta qué punto una política de precios altos beneficia a los consumidores; puede ocurrir (más adelante veremos un ejemplo), pero es excepcional. Además de esto, estabilizar la situación económica, el precio, de una mercancía, frente a una situación de inestabilidad (vaivenes de precios) en otros sectores puede ser indeseable (cuando no imposible), pues una acción que pretenda esa finalidad puede aumentar la inestabilidad de los sectores no controlados. Téngase en cuenta, además, que los precios inferiores al coste de producción son un fenómeno perfectamente normal y saludable, incluso necesario, para la marcha de la economía; es la válvula que indica cuándo un productor debe abandonar su producción para dedicarse a otra cuya utilidad marginal sea mayor. Si en equilibrio todas las utilidades marginales son iguales, es evidente que la venta

por debajo del coste será el indicador de cuándo la economía no está en equilibrio y de que es preciso restablecerlo. También “hay que repudiar enérgicamente la idea ingenua, que circula en ciertos sectores, de que la estabilización de los precios de ciertas mercancías mediante planes de control y acuerdos de cártel ayuda a mitigar los altibajos generales del ciclo económico”.<sup>17</sup> Es decir, *por lo que atañe a estabilización*, la única labor que debería atribuirse a los controles internacionales de ciertos productos consiste en ajustar los movimientos de precios en períodos breves a la tendencia secular, y en dulcificar la fricción que esos movimientos provocan.

Sin duda, la organización de un monopolio beneficia a los monopolistas, pero, ¿y los consumidores? La experiencia ha demostrado que los controles han subido los precios, han perpetuado la producción ineficaz y han defendido los intereses creados; han impedido que productores más eficaces entraran en competencia por los mercados en beneficio de los consumidores. Si la actuación de los controles de mercancías en el futuro ha de continuar como hasta ahora, es preciso tener esto muy bien en cuenta. *Hay que saber a quién se quiere proteger*, y si se piensa que los intereses de los consumidores, la mayoría, son más importantes que los de los productores, y al mismo tiempo se desea que los controles existentes continúen, o crear otros nuevos, es preciso que funcionen basándose en principios del todo distintos a los que prevalecieron hasta ahora.

No hay razón técnica ninguna para afirmar que los controles no pueden estar dirigidos de manera que logren de una forma más cabal los resultados que de acuerdo con la teoría clásica se deberían conseguir con la libre competencia, con el mecanismo automático de los precios. Pero, suponiendo que la dirección por técnicos sea la más deseable, no hay ningún motivo para esperar que los productores no dejen sentir su influencia sobre la actitud desinteresada de aquéllos.

“El problema de la deseabilidad social de los métodos de control de materias primas no es de los que puedan resolverse en términos generales para todas las mercancías en cualquier caso, pues la respuesta depende de la deseabilidad *relativa* de las reacciones libres de los precios y de si puede aplicarse el control en el caso de que se trate. Hay grandes diferencias en la eficacia con que el sistema de precios puede provocar los ajustes necesarios en distintas clases de industrias productoras de materias primas. Por ejemplo, las industrias que se

<sup>17</sup> Eugene STALEY, *Raw Materials in Peace and War*, Nueva York, 1937, p. 107.

caracterizan por una demanda muy inelástica y cuando ésta va acompañada por cosechas fluctuantes, o factores de la producción excesivamente inmóviles, o una gran tendencia a la compensación excesiva como respuesta a las fluctuaciones del precio, se adaptan menos que otras a los ajustes del mecanismo de los precios y por consiguiente ofrecen un campo más prometedor para los experimentos de control. De paso podemos decir que son las que ofrecen mayor tentación de explotar al consumidor mediante controles rígidos por los productos".<sup>18</sup>

*Opiniones de técnicos.* En una reunión de técnicos en el comercio de carne, café, drogas, caucho, azúcar, té, madra, estaño, trigo y otras mercancías, y en la que participaron personas con experiencia en la dirección de planes internacionales sobre mercancías, donde se discutió el problema de los controles, los expertos señalaron algunos de los inconvenientes que acabamos de exponer y, además, otras razones de cierto peso para no aceptarlos a ciegas: su efecto restrictivo sobre los pequeños productores, que no tenían en cuenta la necesidad de mejorar los estándares de trabajo y que las reservas que se creaban para casos de emergencia solían ser inadecuadas; se apuntaron las dificultades que presentaban los sucedáneos sintéticos, la limitación del campo que cubren y que no logran eliminar las causas básicas de la existencia de excedentes.

Debemos señalar de todos modos que la Conferencia Económica Mundial de 1933 adoptó una actitud favorable a los planes de control, debido quizá a que se reunió en un momento de depresión. De ella surgieron un acuerdo sobre la plata y otro sobre el trigo, y se estudió la posibilidad de otros varios (sobre los productos lácteos, azúcar, vino, etc.). Además, un subcomité nombrado al efecto examinó los principios que debían regir los planes internacionales de control. Las conclusiones fueron éstas: 1) Para colaborar en la restauración de la prosperidad mundial es esencial aumentar el poder adquisitivo de los productores de materias primas y productos alimenticios elevando los precios de mayoreo de esos productos a un nivel razonable; 2) para este fin es preciso una acción concertada que coordine la producción y venta de ciertas mercancías; 3) las mercancías de que se trate deben ser de gran importancia en el comercio internacional y haber excedentes de producción de ellas; el acuerdo debe abarcar no sólo la

<sup>18</sup> STALEY, *ob. cit.*, p. 115.

mercancía misma sino los productos sucedáneos en caso de que su inclusión sea necesaria o deseable para el éxito del plan; debe abarcar una proporción elevada de los productores, incluso de los países no exportadores pero sí productores; debe ser equitativo para productores y consumidores; no debe ser discriminatorio; debe tener una duración adecuada para lograr los objetivos que se persiguen; debe ser flexible, en el sentido de permitir una expansión rápida y ordenada de la oferta tan pronto como mejore la demanda; debe estimularse la producción eficaz.

Antes de entrar al examen concreto del caso latinoamericano quiero presentar frente a esta actitud romántica, para que los controles actúen como no han actuado nunca, unas observaciones de Joseph S. Davies,<sup>19</sup> donde se exponen los problemas que es preciso resolver antes de concluir acuerdos de esta índole con probabilidades de éxito. Son éstos: 1) ¿Es posible, en realidad, llegar a tales acuerdos entre las naciones interesadas, y podrán modificarse según cambien las condiciones y sostenerse sin recurrir a métodos dictatoriales? 2) ¿Es posible lograr y mantener la armonía necesaria entre numerosos acuerdos sobre mercancías en evolución constante? 3) ¿Puede esperarse que estos acuerdos faciliten u obstruyan el progreso y los ajustes técnicos del *status quo* que rige entre las naciones y entre las mercancías competidoras? 4) ¿Es posible lograr acuerdos sobre niveles de precios que tiendan a ampliar el consumo en vez de restringirlo? 5) ¿Hasta qué punto es realmente ventajosa la estabilidad de los precios? ¿Puede confiarse en que las entidades internacionales de control de mercancías quieran lograr las necesarias bajas o aumentos de precios? 6) En la medida en que los acuerdos logren sus objetivos en lo tocante a sostener los precios, ¿se podrá evitar el desajuste de los recursos productivos del mundo y la regimentación embarazosa de una producción aumentada con exceso? 7) ¿Es posible que estos acuerdos aseguren de una manera efectiva el acceso libre y en igualdad de condiciones a los productos alimenticios y materias primas para las naciones que tienen déficit de ellos? 8) ¿Son compatibles con políticas comerciales como la de acuerdos recíprocos de Estados Unidos, o suponen inevitablemente multiplicar los obstáculos al tráfico de mercancías? 9) ¿Debe emplearse un sistema de control de mercancías para impedir que agre-

<sup>19</sup> "International Commodity Agreements in the Post-war World", en *American Economic Review*, Suplemento, vol. xxxii, nº 1, parte 2, marzo de 1942, p. 402.

sores potenciales acumulen reservas y como medio de aplicar sanciones? 10) Puede impedirse que la presión política de diversas clases dé al traste con el funcionamiento económico de los acuerdos? ... Davies dice a continuación: "Por el momento han sido inútiles mis esfuerzos para encontrar una respuesta satisfactoria a esos problemas".

Tenemos aquí un ejemplo típico de esta tendencia de los técnicos a decir por qué no se deben hacer las cosas. El caso es que los controles han existido, que hay todo género de razones para creer que subsistirán y que América Latina no podrá evitar participar en ellos. Las razones contrarias a su establecimiento son muy fuertes y debemos estudiar nuestro propio problema a la luz de las observaciones anteriores.

### C. REFERENCIA MÁS CONCRETA A LA AMÉRICA LATINA

*Controles independientes.* ¿Puede América Latina establecer sus controles de producción y exportación de materias primas y productos alimenticios prescindiendo de colaborar con naciones ajenas al hemisferio occidental o con Estados Unidos y Canadá? Veamos algunas mercancías de exportación latinoamericana y el porcentaje que le corresponde dentro de la producción y exportación mundiales.<sup>20</sup>

| <i>Productos</i>          | 1929 | 1932                    | 1936 | 1937 | 1938 |
|---------------------------|------|-------------------------|------|------|------|
| Antimonio .....           | 19.6 | 15.2                    | 38.1 | 45.1 | 58.4 |
| Bauxita .....             |      | menos del 1 por ciento  |      |      |      |
| Berilio .....             |      | más del 50 por ciento   |      |      |      |
| Cromo .....               | 8.5  |                         | 7.0  | 7.6  | 3.7  |
| Cobre .....               | 24.5 | 16.0                    | 20.0 | 22.5 | 22.5 |
| Diamantes industriales .. |      | menos del 1 por ciento  |      |      |      |
| Grafito .....             | 4.1  | 3.2                     | 7.8  | 8.0  | ?    |
| Yodo (sólo Chile) ....    | 100  | 100                     | 100  | 100  | 100  |
| Manganeso .....           | 9.3  | 2.3                     | 4.1  | 7.0  | 6.5  |
| Mercurio .....            | 1.5  | 10.2                    | 4.5  | 3.2  | 6.1  |
| Mica .....                | 2.1  | 3.9                     | 5.5  | 4.9  | 9.6  |
| Platino .....             | 21.4 | 23.0                    | 11.4 | 7.6  | ?    |
| Cuarzo .....              |      | casi el total en Brasil |      |      |      |
| Nitrato .....             |      | casi el total en Chile  |      |      |      |
| Estaño .....              | 24.1 | 20.8                    | 14.1 | 13.1 | 18.4 |
| Tungsteno .....           | 10.2 | 10.2                    | 10.4 | 7.3  | 11.9 |

<sup>20</sup> Sacado de United States Tariff Commission, *Latin America as a Source of Strategic and Other Essential Materials*, Washington, 1941, *passim*.

|                             |      |                                       |      |      |      |
|-----------------------------|------|---------------------------------------|------|------|------|
| Vanadio (Perú-México)       | 70.9 |                                       | 16.5 | 32.2 | 38.1 |
| Zinc .....                  | 8.9  | 7.9                                   | 9.9  | 10.1 | 10.6 |
| Zircón .....                | ?    | ?                                     | 21.3 | 23.4 |      |
| Abacá .....                 |      | sólo Panamá es productor              |      |      |      |
| Nueces de babasú .....      |      | casi todo en Brasil                   |      |      |      |
| Cacao .....                 | 22.4 | 26.0                                  | 25.4 | 24.7 | 27.1 |
| Semilla de ricino (Brasil)  | 13.0 | 9.6                                   | 58.0 | 56.7 | 74.6 |
| Corteza de chinchona ..     | 1.7  | 2.6                                   | 8.8  | 9.4  | 7.4  |
| Café .....                  | 86.9 | 81.6                                  | 82.3 | 82.2 | 83.9 |
| Linaza (Argentina, Uruguay) | 53.6 | 50.4                                  | 46.3 | 55.0 | 49.5 |
| Henequén y sisal .....      | 58.1 | 56.1                                  | 32.4 | 31.1 | 34.6 |
| Kapok (expor.) .....        | 2.4  | 1.0                                   | 1.9  | 2.5  | ?    |
| Quebracho .....             |      | casi el total en Argentina y Paraguay |      |      |      |
| Lana .....                  | 15.1 | 16.2                                  | 15.7 | 16.3 | 16.4 |

Estos porcentajes de producción y exportación de una serie de minerales y vegetales que se obtienen en América son típicos de la situación que guarda la posición económica internacional de América Latina en las demás mercancías. Es decir, no hay monopolio de producción o exportación. En los casos en que el porcentaje de producción es elevado (yodo, cuarzo, nitrato, quebracho, nueces de babasú) la producción se concentra en uno o dos países. Si se recuerda que uno de los acuerdos de control internacional que hemos citado establecía que cualquier país participante podría retirarse del cártel en caso de que la producción obtenida fuera de él sobrepasara el 15 % de la producción mundial, será fácil comprender hasta qué punto es imposible que América Latina pueda lograr una posición monopólica en aquellas mercancías de las que produce una proporción menos elevada del total (antimonio, cobre, berilio, vanadio, cacao, semilla de ricino, henequén, lana, etc.).

Hay algunas que parecerían ofrecer un buen campo para la cooperación, por ejemplo el café, pero en esta mercancía, como en el caucho o la chinchona, existe una gran capacidad de producción potencial fuera de los lugares productores tradicionales, capacidad que podría manifestarse en cualquier momento y provocar una baja catastrófica de los precios. El café es una de estas mercancías en que la tendencia a la compensación excesiva es más marcada; es decir, un alza de los precios provoca un aumento más que proporcional de la producción; en este producto, además, el aumento no se advierte hasta transcurrido algún tiempo, porque las plantas sólo dan fruto bastante después de plantarse, y por consiguiente el aumento de la producción

no se refleja al principio en la oferta, con lo que el alza de los precios puede subsistir durante algún tiempo originando nuevas plantaciones, de modo que años después surge una oferta muy superior a la que hace falta para llevar los precios a su altura normal, digamos.

En resumen, no creo posible que América Latina (como algo distinto de los países que la componen) pueda constituir por sí sola cárteles de venta de mercancías, salvo en algunas muy secundarias. Pero sigue en pie la realidad de que la demanda de la mayoría de las materias primas y los productos alimenticios, en particular, suele ser muy inelástica. Esto quiere decir que la competencia tiende a reducir su precio sin un aumento proporcional de las cantidades vendidas, y que, en consecuencia, la suma obtenida a cambio de la exportación total es menor que antes. Y los países latinoamericanos son esencialmente exportadores de materias primas y productos alimenticios. Si aumentan, como un todo, la exportación de una mercancía a costa de reducir su precio, lo más probable es que el precio *total* que obtengan en cambio sea menor que antes de aumentar la exportación. El precio ha bajado y al mismo tiempo empeora la relación real de intercambio (es decir, la proporción en que las exportaciones se cambian por importaciones). Es sabido que las mejoras técnicas en la producción agrícola y en la obtención de materias primas han modificado la relación de intercambio en contra de los países poco industrializados.

En consecuencia, parece que la única forma que queda para defenderse contra esa tendencia de los precios y de la relación real de intercambio es un control de las exportaciones que dé a los países interesados un cierto monopolio. Si éste no se puede conseguir sin salirse de América Latina, sería preciso aliarse con los productores de otras zonas para lograrlo.

*Regulación, competencia y reajuste de producción.* Doy por sentido que si el control internacional de la oferta puede hacerse compatible con la competencia se lograría una situación favorable. Quizá pudiera llegarse a ella si el organismo contralor sólo compra a los productores que ofrezcan la mercancía a un precio más bajo y cuya producción sea al mismo tiempo suficiente para abastecer el mercado al precio que proporciona una entrada total mayor, y si tiene facultades para impedir que otros productores que operan con costes más elevados entren al mercado internacional ofreciendo la mercancía a

un precio que para ellos puede ser remunerador, pero que sea inferior al que puede obtener el organismo contralor si tiene un monopolio de venta. Si esto no es posible, es decir, si no hay monopolio, no tiene efectividad la fijación de un precio mínimo alto. Si se consigue, y no se quiere perjudicar al consumidor nacional imponiéndole el precio elevado, podría hacerse que éste rigiera sólo para los mercados internacionales y no para el interior, es decir, se trataría de establecer un monopolio discriminatorio.

Supongamos que el organismo tiene facultades y poder suficientes para eliminar la producción redundante (redundante a los precios que proporcionen el ingreso total más alto). Aun así, se me ocurren varias dificultades. Una de ellas es una modalidad de otra cuya realidad hemos visto comprobada en los ejemplos citados de cárteles internacionales; se trata del problema de las empresas nuevas que podrían, quizá, producir la mercancía de que se tratase en condiciones de coste favorables si estuvieran protegidas durante el principio de su vida, y que necesitan de esa protección hasta haberse desarrollado. Es el problema conocido de las industrias incipientes y que se da igual en la industria propiamente dicha que en la producción de materias primas y alimentos.

Para solucionar esta dificultad, y promover así una competencia racional en el sentido en que se promueve mediante el proteccionismo en el interior de un país ayudando temporalmente a una industria nueva, se necesitaría que el organismo contralor estuviera organizado para estudiar los proyectos de creación de industrias nuevas, comprometiéndose a adquirir de ellas mercancías a un precio más alto del que podrían obtener de otras durante un lapso predeterminado. Esto supondría, pues damos por sentado que la demanda es inelástica, dejar de comprar (y por consiguiente cese de trabajo) a industrias marginales que, al menos momentáneamente, pueden vender la mercancía a un precio más bajo, para más tarde, si se comprueba que la industria protegida no es todo lo remuneradora que se pensó, quitarle la protección; y en este caso tendríamos, por un lado, que se abandonó a la quiebra a una industria que resultó ser mejor que la nueva y, por otro, que se alentó la creación de una industria incosteable, y que quizá sea preciso mantenerla porque ya no se pueda disponer de la que dejó de trabajar. Es ésta una dificultad que se presentaría a todos los proyectos de cártel internacional.

Quizá se diga que esta objeción, basada en la dificultad que crearían las industrias incipientes, sólo es admisible en teoría y que sigue en pie la necesidad de un control internacional de la producción capaz de imponer las restricciones precisas para poder evitar que surjan o perduren industrias capaces de trabajar a un precio inferior al que conviene establecer para obtener ganancias de monopolio en las exportaciones. Aunque esto sea así, debe tenerse presente que un control internacional de la producción y el comercio exige un grado elevadísimo de cooperación: ¿existe ese espíritu en una medida suficiente para lograr que todos los países productores accedan a someter su producción para la exportación (no hablamos para consumo) a un control internacional? ¿Están los países de América Latina dispuestos a permitir que se elimine una industria propia en beneficio de otra industria similar de un país distinto? *Hay cosas que hacen mejor los particulares que los gobiernos, y la eliminación de la producción anti-económica es una de ellas.*

Cuando se trata de comprar, de importar, el sistema ideal es el de la libertad absoluta de acción: libertad para imponer restricciones, libertad para comprar en el mercado más barato. Cuando se trata de vender y de obtener el mejor precio posible por las mercancías, parece indispensable cierto control, pero es imposible que todos salgan igual de beneficiados con él. Un país que no podría vender en condiciones de competencia absoluta, quizá pueda dar salida a sus excedentes con un acuerdo de trueque y evitar así los inconvenientes que trae consigo un reajuste interior de la producción, una baja de precios, etc., a que se vería obligado si un cártel le impone ese abandono en beneficio de otros productores más eficaces. Es decir, por ejemplo, un país industrial con precios altos en una mercancía, antes que dejar de producirla, puede preferir obtener mediante trueque, a un "precio" también alto, una mercancía de un país que produce esta última a un precio elevado, manteniéndose así dos producciones que serían incosteables en condiciones "normales"; pero de este modo ambos países evitan reajustar sus producciones, con toda la "fricción" que tal cosa trae consigo.

Si los países latinoamericanos están dispuestos a incurrir en los sacrificios necesarios para ese reajuste de la producción, no necesitan entrar en cárteles internacionales como productores, pues una vez eliminada la producción su misión ha terminado; si no están dispuestos a ello, no hay posibilidad de un control de la exportación con el fin

de obtener mejores precios; ni otros productores los admitirían posiblemente en un cártel. Por lo menos no se puede obtener un control de tipo permanente si no hay reajustes. Sin ellos, el plan de cárteles de exportación que lanzó Estados Unidos en 1940, dejando de lado los inconvenientes derivados de susceptibilidades y recelos, sería un proyecto insostenible. Los excedentes de producción invendibles se perpetuarían e incluso se incrementarían, y no es de suponer que Estados Unidos, o un grupo de fuertes importadores, esté dispuesto a hacer a perpetuidad un gasto de mil millones de dólares al año con objeto de mantener industrias incosteables.

Dada la inelasticidad de la demanda de materias primas y productos alimenticios, el reajuste de la producción es necesario si se quieren sostener los precios, o si se desea formar un continente más “integrado” del que hoy existe (mayor complementaridad de la producción latinoamericana con la de Estados Unidos), etc. A mi modo de ver, ésta es la piedra de toque del futuro de nuestro comercio exterior: *no empeñarse en sostener producciones incosteables y en que las naciones extranjeras nos compren nuestra producción por el simple hecho de que viene de América Latina*. Es preciso luchar valientemente contra la “politicación” del comercio internacional, como dirían los alemanes. Toda exportación que se basa en motivos extraeconómicos es temporal, y cuanto más tiempo perdure más difícil será el reajuste que habrá de venir al hacer crisis la situación antieconómica. Todo lo que no sea enfrentarse a este problema es rehuir el asunto de fondo y buscar paliativos temporales.

A este respecto debo adoptar una posición enteramente opuesta a la del Sr. Manuel C. Gallagher, delegado de Perú en la Conferencia Interamericana de Control Económico y Financiero, celebrada en Río de Janeiro en 1942, según el cual “la industria del hemisferio occidental no debe buscar fuera materias primas que se producen en el continente, atendiendo sólo a su posible menor precio. Debe estudiarse un reajuste económico para producir un intercambio necesario y perpetuo que ligue con lazos indestructibles los sistemas económicos de las repúblicas americanas”.<sup>21</sup> Estoy convencido de que si las relaciones comerciales que ligen a los países americanos no se basan en una ventaja de precio, los lazos serán todo menos “indestructibles”; no se

<sup>21</sup> Manuel C. GALLAGHER, “Conferencia Interamericana de Control Económico y Financiero”, en *Boletín de la Unión Panamericana*, vol. LXXVI, n° 9, septiembre de 1942, p. 483.

concibe que un país, cualquiera que sea, compre más caro de lo que puede y esté contento. La solidaridad continental es algo muy hermoso, pero precisamente por eso no se deberían adoptar políticas como la indicada por el Sr. Gallagher (que no es el único representante de esa tendencia), que tienen todas las probabilidades de perturbarla.

*Conveniencia de algunos acuerdos sobre mercancías.* A estas alturas de mi exposición, después de haber dicho tantas cosas malas y algunas buenas sobre los bloques económicos que tienen por finalidad controlar el comercio de materias primas y productos alimenticios, el lector querrá que adopte una posición sobre el particular, que me defina. Tiene razón y, aunque de mala gana, necesito para tranquilidad de mi conciencia decidirme por una solución ecléctica. La conveniencia de semejantes bloques, depende de las finalidades que pretendan, de la forma en que estén dirigidos y de las mercancías de que se trate.

Partiendo del supuesto de que sólo nos interesa la suerte de América Latina y que nos da igual los perjuicios que se causen a los consumidores extranjeros, 1) estaría dispuesto a aceptar un sistema de control mediante *monopolios discriminatorios* en beneficio de los consumidores nacionales, pero 2) teniendo en cuenta, sin embargo, las posibilidades y probabilidades de que semejante monopolio pudiera provocar reacciones de tipo proteccionista en los países importadores con objeto de favorecer el nacimiento en ellos de una producción nacional de la mercancía monopolizada (como ocurrió con el azúcar) o de sucedáneos de la misma (como ocurriría con el caucho); 3) no admitiría que la restricción de la producción en beneficio de un mejor precio llegara al extremo de que América Latina se vedara la posibilidad de incrementar su producción de un producto controlado en beneficio de la producción ya existente en el extranjero, en caso de que pudiera obtener el incremento a un coste inferior al de la producción de otras naciones; 4) consideraría también que la repartición de mercados es una limitación para los productores eficaces y que no debe aceptarse; 5) opino que una de las finalidades que debe perseguir un cártel, es lograr una limitación de la producción que evite la inseguridad a los productores que continúen produciendo, 6) que no debe mantener un precio rígido cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentre la economía mundial, y esto a base de reducir la producción durante las fases descendentes del ciclo y aumentarla en las épocas de auge sin reducción o aumento de precio, sino que debe

tener la suficiente flexibilidad para reducirlos o aumentarlos según la circunstancia; 7) en este sentido su función esencial consistiría en aminsonar la “fricción” que esos altibajos de los precios suelen provocar, no en suprimirlos; 8) admitiría los controles que no pretendieran sostener empresas ineficaces, por considerar que, a la larga, los países que siguen tal política perjudican sus propios intereses; 9) creo que los países latinoamericanos deberían entrar, siempre que pudieran, en cárteles internacionales como consumidores para defender sus intereses de tales; 10) que es conveniente llegar a acuerdos sobre mercancías, como el café, en que los productores tienen menos probabilidades de actuar en beneficio de sus intereses y los de sus países si trabajan con independencia el uno del otro, por no poder apreciar bien la situación del mercado; y no consideraría, además, que estos cárteles son perjudiciales, en principio, para los consumidores extranjeros;<sup>22</sup> 11) que cuanto mayor sea la libertad de comercio que reine en la postguerra tanto más innecesarios serán los cárteles, o acuerdos sobre mercancías;<sup>23</sup> 12) que serían de gran valor ante una coalición de compradores, ante un monopsonio.

En fin, reconozco una serie muy grande de dificultades para su establecimiento sobre una base conveniente; afirmo que la experiencia del funcionamiento de entidades internacionales de tipo cártel no ha sido lo bastante buena para que se ponga como modelo o sirva de aliciente, y que no hay muchas razones para esperar que en la postguerra se produzca el cambio de psicología que se precisa para hacerlos funcionar en beneficio de la comunidad. Considero que su establecimiento constituye una política de depresión, y que en la postguerra

<sup>22</sup> En apoyo de esta tesis quiero citar unas sensatas palabras de Wallace y Edminster (en *International Control of Raw Materials*, Washington, Brookings Institution, 1930) y que contradicen con éxito la opinión de Fetter sobre los perjuicios que el control del café ocasionó a los consumidores estadounidenses: “Al emitir un juicio [sobre los resultados del control brasileño del café] debe recordarse que esta carga [sobre el consumidor de café como consecuencia del alza de precios] debe compararse con la otra, posiblemente mayor, a que quizá se hubieran visto sometidos los consumidores si no se hubiera adoptado ninguna medida... [pues] hay datos para poder afirmar que si no se hubieran adoptado, muchos cosecheros se hubieran arruinado y muchas plantaciones habrían vuelto a la selva”, con la consiguiente disminución de la producción y alza de precios que podría haber sido mayor de la que tuvo lugar con el control.

<sup>23</sup> Véase “Round Table on international Commodity Agreements”, en *American Economic Review*, vol. xxxiii, nº 1, parte 2, suplemento, marzo de 1943, p. 470.

debe tenderse a una de expansión. Creo que en algunos casos pueden ser útiles, siempre que su actuación sea buena.

*Cárteles para el período de transición.* Sí me parecen deseables e incluso *necesarios* para el período de transición a una economía de paz con objeto de eliminar en América Latina las industrias “ineficaces” que han surgido durante la guerra para hacer frente a las necesidades de los grandes beligerantes, temporalmente cortados de sus fuentes normales de abastecimiento. Un plan parecido al que sugirió a fines de octubre de 1918, F. W. Taussig para ese período de transición; el economista norteamericano quería una junta central de control y distribución de materias primas a fin de que fueran mínimas las “fricciones” de la transición a la economía de paz.<sup>24</sup>

Muchas de las industrias productoras de materias primas y productos alimenticios que han surgido durante la guerra en América Latina para abastecer a los Aliados no podrán resistir la competencia al terminar el conflicto. Sin duda recibirán ayuda, pero ésta no puede ser permanente si las producciones son antieconómicas y no tienen probabilidades de llegar a ser costeables.<sup>25</sup> Un acuerdo internacional consistente en un compromiso, por parte de un cártel (del tipo ideado por Estados Unidos, u otro), de comprar las producciones a base de reducción gradual del área de cultivo, si se trata de productos agrícolas, o de la intensidad de la explotación, para otras industrias, puede ser una solución. Estados Unidos ha concluido acuerdos con Perú, Haití y Nicaragua, por ejemplo, para comprar a estos países sus excedentes de producción de algodón, a condición de que ésta se vaya reduciendo, y, en un caso, el precio que Estados Unidos pague por la producción depende de la medida en que se reduzca la extensión cultivada. Esta política puede servir de modelo de cártel transitorio para eliminar excedentes nuevos (y quién sabe si los viejos). No es solución que, por ejemplo, las empresas norteamericanas que han iniciado nuevas producciones (como la del caucho en Centroamérica) dejen sencillamente de producir, pues la interrupción del trabajo no perjudica sólo al capitalista, sino a todo el que directa o indirectamente

<sup>24</sup> Citado por Redvers OPIE, “Frank William Taussig (1859-1940)”, en *Economic Journal*, 1941, vol. LI, pp. 362-363.

<sup>25</sup> Véase esta opinión, entre otros lugares, en el ensayo de Henry CHALMERS, “El comercio exterior latinoamericano”, en *Boletín de la Unión Panamericana*, vol. LXXVII, n° 9, septiembre de 1943, pp. 487-488.

obtiene ingresos dependientes de la producción interrumpida. Por muy poco respeto que se tenga a la teoría del equilibrio, no creo que nadie pueda negar que un desajuste en un sector de la economía provoca reacciones en los otros. Para los países latinoamericanos no es solución, pues, que el gobierno norteamericano compense a sus empresas que iniciaron producciones al sur del río Bravo, y que no puedan resistir la competencia que surja con la apertura de las fuentes normales de abastecimiento.

Desde luego, estoy enteramente de acuerdo con la necesidad de controlar la producción antieconómica de la guerra, de ayudarla a morir de esta manera. Creo, además, que Estados Unidos tiene una obligación moral de financiar el plan.

### III. INTEGRACION O COMPLEMENTARIDAD

#### A. COMPLEMENTARIDAD CON ESTADOS UNIDOS

*División de la América Latina en zonas.* Tan pronto como se planteó en Estados Unidos, con ocasión de la guerra, la posibilidad o la conveniencia de una economía integrada del Hemisferio Occidental (en forma de unión aduanera o sin ella), los autores se creyeron en la necesidad de distinguir entre los diferentes países latinoamericanos.

Alvin Hansen,<sup>26</sup> al hacerse la pregunta de si le convendría a Estados Unidos que los países de América Latina colaboraran en la formación de un bloque económico, responde que la situación no es uniforme y los clasifica en tres grupos, según las proporciones de su importación total que reciben de Estados Unidos.<sup>27</sup> Así:

| <i>Países</i>        | <i>Importaciones<br/>de EE. UU.<br/>(1937)</i> | <i>Exportaciones<br/>a EE. UU.<br/>(1937)</i> |
|----------------------|--|---|
| <i>Grupo A:</i>      |  |   |
| Cuba                 | 69   | 81  |
| México               | 62   | 56  |
| Honduras             | 58   | 89  |
| Nicaragua            | 54   | 55  |
| Venezuela            | 53   | 14  |
| República Dominicana | 52   | 35  |
| Panamá               | 52   | 90  |
| Haití                | 51   | 28  |
| Colombia             | 48   | 64  |
| Guatemala            | 45   | 64  |
| Costa Rica           | 43   | 45  |
| El Salvador          | 40   | 61  |

<sup>26</sup> "Hemispheric Solidarity", en *Foreign Affairs*, octubre de 1940, pp. 15-16.

<sup>27</sup> Percy W. BIDWELL en varios lugares (por ejemplo: *Defensa Económica de la América Latina*, México, 1942, pp. 12 ss.; y pp. 10 ss. de la edición inglesa, Boston, 1941) adopta esta misma clasificación.

*Grupo B:*

|         |    |    |
|---------|----|----|
| Ecuador | 40 | 33 |
| Perú    | 35 | 22 |
| Bolivia | 28 | 7  |

*Grupo C:*

|           |    |    |
|-----------|----|----|
| Chile     | 29 | 22 |
| Brasil    | 23 | 36 |
| Argentina | 16 | 13 |
| Uruguay   | 14 | 14 |
| Paraguay  | 8  | 8  |

Pero teniendo en cuenta cuál es el problema del comercio internacional de América Latina, la clasificación no debería abordarse por el lado de las importaciones, sino el de las exportaciones. Por las cifras aquí consignadas podría parecer que si se tomara a éstas como base de clasificación, la cosa no cambiaría mucho, pues apenas habría que variar de grupo a tres países, pero considero que la cuestión de principio es importante, pues, por ejemplo, debe tenerse en cuenta que si la Argentina compra poco a Estados Unidos, ello se debe, en gran parte, a que Inglaterra es su principal cliente y que, en consecuencia, sus relaciones económicas mutuas son más intensas de lo que serían en otro caso, además de que el tratado de comercio que rige estas relaciones (y que es consecuencia del gran volumen de la exportación argentina a Inglaterra) establece un régimen de compensación.

La exportación de Estados Unidos a América Latina no tropieza en casi ningún caso con un problema de demanda potencial, pues todo el mundo quiere exportaciones norteamericanas y sólo existe el de una *demanda efectiva*, es decir, una demanda respaldada por poder adquisitivo.

Condliffe<sup>28</sup> dice que los países latinoamericanos pueden dividirse, *grosso modo*, en tres grupos. El primero de ellos comprende nueve países, en su mayoría las repúblicas de América Central, pero incluyendo a México, Colombia y Ecuador, que dependen sobre todo de Estados Unidos, que constituye el principal mercado de sus exportaciones; el segundo está formado por Brasil, Chile, República Dominicana, Haití y Perú, que venden a Estados Unidos aproximadamente

<sup>28</sup> "Inter-American Trade and Hemispheric Solidarity", en *Problems of Hemispheric Defense*, 1942, pp. 9-10.

un tercio de sus exportaciones; el tercero lo componen cinco países: Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

P. T. Ellsworth, por su parte, también aborda la clasificación por el lado de las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos, coincidiendo su clasificación con un criterio geográfico.<sup>29</sup> Dice que: 1) Los países que limitan con el mar Caribe, incluyendo a Colombia y Venezuela, constituyen una categoría aparte: siete de ellos venden a Estados Unidos del 60 al 90% de sus exportaciones, mientras que en otros (República Dominicana, Haití, Costa Rica y Colombia) la cifra es de 44%. (Ellsworth corrige aquí el criterio estadístico cerrado de Condliffe y Hansen de no considerar como exportaciones venezolanas a Estados Unidos el petróleo que este país importa a través de Curaçao). 2) Estados Unidos compra normalmente de 1/5 a 2/5 de las exportaciones de los países de la costa oeste de Sudamérica y del 35 al 50 % de ellas va a los mercados europeos. 3) Los países de la costa este de Sudamérica dependen predominantemente de Europa para sus mercados: Brasil, Paraguay y Uruguay envían a Europa el 50 % de sus exportaciones, y Argentina, en épocas normales, el 70 % (Ellsworth emplea cifras de 1938).<sup>30</sup>

La Comisión de Aranceles de Estados Unidos<sup>31</sup> hace una división en cuatro grupos:<sup>32</sup>

1) *Países del Caribe:*

|                         |                      |
|-------------------------|----------------------|
| Colombia                |                      |
| Venezuela               | Aproximadamente el   |
| Países centroamericanos | 50 % de su comercio  |
| México                  | exterior con EE. UU. |
| Indias Occidentales     |                      |

2) *Brasil:* el 30 %

<sup>29</sup> Véase "An Economic Foreign Policy for America", en *American Economic Review*, vol. xxx, n° 5, febrero de 1941, p. 309.

<sup>30</sup> Ethel B. DIETRICH (*Economic Relations of the United States with Latin America*, Washington, abril de 1941, p. 5) adopta la misma clasificación de Ellsworth.

<sup>31</sup> *The Foreign Trade of Latin America*, 1940, vol. 1, p. 46.

<sup>32</sup> W. FEUERLIN y E. HANNAN (*Dollars in Latin America*, pp. 49 s.), así como Paul R. OLSON y C. ADDISON HICKMAN (*Pan American Economics*, 1943, p. 28), adoptan esta misma clasificación.

3) *Costa Occidental de Sudamérica:*

|         |         |
|---------|---------|
| Bolivia |         |
| Chile   |         |
| Ecuador | el 25 % |
| Perú    |         |

4) *Costa Oriental:*

|           |         |
|-----------|---------|
| Argentina |         |
| Paraguay  | el 10 % |
| Uruguay   |         |

Autores latinoamericanos han dividido las naciones de Iberoamérica, a los fines del análisis de su comercio con Estados Unidos, en dos sectores. Así, L. V. De Abad<sup>33</sup> distingue: 1) "Todas las repúblicas del continente sudamericano" y 2) "El grupo de la Zona del Caribe, o sea México, las tres repúblicas antillanas y las seis de Centroamérica; por hallarse todas estas últimas dentro de la esfera directa de la política y de la economía de los Estados Unidos, su intercambio con esta república es doblemente intenso comparado con el de Sudamérica".

De las clasificaciones norteamericanas, todas coinciden en hacer una división tripartita, menos la Comisión de Aranceles (que da a Brasil un lugar independiente). Las clasificaciones se basan en la intensidad del comercio de los países latinoamericanos con Estados Unidos y tienen grandes semejanzas. Todas ellas colocan en el primer grupo a México, América Central, Colombia y Cuba; en el segundo a Perú y en el tercero a la Argentina, Uruguay y Paraguay.

En cuanto a divergencias: Condliffe considera las Antillas por separado y sólo incluye en el primer grupo a Cuba (la República Dominicana y Haití están en el segundo grupo). Brasil aparece en el segundo grupo en dos de ellas y en el tercero en tres. Chile aparece en el segundo en todas menos en una (en la de Hansen, donde está en el tercero). Ecuador aparece en el segundo grupo en todas menos en una (la de Condliffe, donde se encuentra en el primero). Venezuela se encuentra en el primero en todas menos en una (la de Condliffe, donde ocupa un lugar en el tercero).

Es decir, que la división de Condliffe es la que más difiere de las otras, y su tendencia es la de colocar a las naciones en un lugar

<sup>33</sup> "El comercio de las Américas", en *Revista Bimestre Cubana*, vol. XLIX, n° 3, mayo-junio, 1942, p. 329 y *passim*.  
teriores.

más bajo dentro de su clasificación que los demás autores. La explicación es, posiblemente, que Condliffe se ha valido de este procedimiento para dar más fuerza a su tesis: que las economías latinoamericanas no son complementarias de la de Estados Unidos, sino que se encuentran más ligadas con Europa.

En resumen, se nota por todos lados un esfuerzo clasificatorio muy significativo. Se quiere subrayar la dificultad de llegar a una unión económica total, y limitar el "sacrificio" que la unión o el bloque económico del continente supondría para Estados Unidos, de tal modo que no hubiera en realidad sacrificio, pues se circunscribiría a los países que producen mercancías diferentes y no alcanzaría a las naciones que producen las mismas mercancías que Estados Unidos en mejores condiciones de coste.

Desde luego, la pretensión de una economía autosuficiente del hemisferio occidental es absurda y ninguna persona sería la defiende. Supondría una baja innecesaria del nivel de vida y en resumen es un asunto que no vale la pena detenerse a examinar.

*Integración de América y el Imperio británico.* El problema de los países meridionales, de una producción agrícola competidora con la norteamericana es, al parecer, demasiado grave para que Estados Unidos quiera echarse a costas las obligaciones que supondría englobarlos en el bloque que podría encabezar. Por eso P. W. Bidwell y A. R. Upgren,<sup>34</sup> después de examinar la importancia que tiene Europa para las exportaciones de los países del hemisferio occidental, dicen que bastaría conservar el mercado inglés para los excedentes de exportación de materias primas y productos alimenticios de América para que éstos bajaran de 2,500 millones de dólares a 1,000 millones. "Por consiguiente, al buscar un campo amplio donde ejercer prácticas comerciales liberales, nos vemos llevados a incluir a Inglaterra en el hemisferio occidental". Ahora bien, como Inglaterra está ligada en grado extremo a su Imperio, no se puede tratar con la metrópoli por separado. "La India, aparte del algodón, no compite con los productos del hemisferio occidental. Pero la inclusión de Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica, que se encuentran en la zona templada del sur, parecería destruir el equilibrio que buscamos entre zonas productoras y consumidoras. Sin embargo, los países meridionales ya venden una buena parte de su lana, trigo, productos lácteos y carne en Estados

<sup>34</sup> "A Trade Policy for Defense", en *Foreign Affairs*, enero de 1941, pp. 293-94.

Unidos y en el Reino Unido". Se trataría de que Inglaterra redujera sus compras de productos lácteos en Holanda y Dinamarca para aumentarlas en Australia y Nueva Zelanda . . . "Comparando todos los factores, parece que con la inclusión del Imperio británico en un área comercial con el hemisferio occidental se reducirían aproximadamente a la mitad los excedentes de exportación de éste y se promovería el abaratamiento de las materias primas esenciales: yute y manganeso de la India, caucho y estaño de Malaya, cromita y tungsteno". Staley recoge esta tesis y la adopta.<sup>35</sup>

Y Condliffe<sup>36</sup> afirma que sólo puede haber un comercio amplio y libre entre Norte y Sudamérica si forma parte de un proceso comercial multilateral mediante el cual la carne y el trigo sudamericanos fluyan hacia Europa, que los países europeos exporten materias primas a Estados Unidos, que entonces puede cerrar la cadena de operaciones exportando sus manufacturas a Sudamérica.

Cuando Bidwell y Upgren sugieren un bloque gigante donde rijan "prácticas comerciales liberales", no está claro lo que pretenden. ¿No entrarían libres de derechos en Estados Unidos el trigo y la carne de Argentina y Uruguay? Porque si el comercio de materias primas y productos alimenticios no estuviera obstaculizado por aranceles en Estados Unidos, desaparecería en gran parte el problema de los excedentes latinoamericanos (como tal problema), sin necesidad de meter al Imperio británico en el bloque. Para que se evitaran los reajustes internos en Estados Unidos, que es lo que les hace rechazar el bloque limitado al hemisferio occidental, Norteamérica debería continuar con su política proteccionista (tanto en cuestión de materias primas y productos alimenticios, como de muchos artículos industriales).

No obstante, quizá la frase "prácticas comerciales liberales" tenga un significado más restringido, pues en un lugar anterior del mismo artículo (pp. 288-89) los autores dicen que el problema que se precisa solucionar para que en el hemisferio occidental haya una zona de librecambio, es el de encontrar fuentes de abastecimiento por valor

<sup>35</sup> "The Myth of the Continents", en *Foreign Affairs*, abril de 1941, p. 492. Frente, o completando esta tesis, tenemos la opinión de Ethel B. DIETRICH ("Inter American Collaboration", en *Economic Defense of the Western Hemisphere*, 1941, pp. 71-83), de que la formación de un bloque panamericano, incluyendo a Estados Unidos, es un requisito previo a un acuerdo satisfactorio con el bloque del Imperio británico.

<sup>36</sup> "Inter-American Trade and Hemispheric Solidarity", en *Problems of Hemispheric Defense*, p. 20.

DIRECCIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE AMÉRICA LATINA

|  | Países<br>mínimos |      | Países agri-<br>colas tropi-<br>cales |      | Países agri-<br>colas no tro-<br>picales |      | Total |      |
|--|-------------------|------|---------------------------------------|------|--|------|-------|------|
|  | 1928              | 1938 | 1928                                  | 1938 | 1928                                     | 1938 | 1928  | 1938 |
| <i>Importaciones:</i>                            |                   |      |                                       |      |  |      |       |      |
| Porcentaje de importaciones pro-<br>cedentes de: |                   |      |                                       |      |  |      |       |      |
| Estados Unidos                                   | 41                | 36   | 43                                    | 39   | 24                                       | 17   | 36    | 32   |
| Inglaterra                                       | 12                | 6    | 15                                    | 14   | 19                                       | 19   | 16    | 13   |
| Alemania   | 8                 | 13   | 9                                     | 17   | 12                                       | 11   | 10    | 15   |
| Resto de Europa                                  | 15                | 12   | 17                                    | 14   | 28                                       | 28   | 20    | 16   |
| América Latina                                   | 20                | 30   | 9                                     | 10   | 12                                       | 15   | 13    | 18   |
| Japón  | 1                 | 2    | —                                     | 2    | 1  | 4    | 1     | 2    |
| Resto del mundo                                  | 3                 | 1    | 7                                     | 4    | 4  | 6    | 4     | 4    |
| Total  | 100               | 100  | 100                                   | 100  | 100                                      | 100  | 100   | 100  |
| <i>Exportaciones:</i>                            |                   |      |                                       |      |  |      |       |      |
| Porcentaje de exportaciones a:                   |                   |      |                                       |      |  |      |       |      |
| Estados Unidos                                   | 41                | 20   | 54                                    | 46   | 8  | 8    | 34    | 26   |
| Inglaterra                                       | 20                | 17   | 11                                    | 13   | 28                                       | 33   | 19    | 20   |
| Alemania   | 7                 | 10   | 8                                     | 12   | 14                                       | 14   | 10    | 12   |
| Resto de Europa                                  | 13                | 17   | 19                                    | 17   | 40                                       | 33   | 26    | 21   |
| América Latina                                   | 6                 | 31   | 5                                     | 6    | 8  | 10   | 9     | 17   |
| Japón  | 1                 | 1    | —                                     | 2    | —  | 2    | —     | 2    |
| Resto del mundo                                  | 2                 | 4    | 3                                     | 4    | 2  | —    | 2     | 2    |
| Total  | 100               | 100  | 100                                   | 100  | 100                                      | 100  | 100   | 100  |

FUENTE: *The Network of World Trade*, Sociedad de Naciones 1942, p. 55.

de Dls. 3,200 millones de importaciones, y mercados para Dls. 4,100 millones de exportaciones y, por consiguiente, parece que se trata de encontrar mercado para esas exportaciones fuera del hemisferio. "La debilidad de un bloque económico del hemisferio occidental consiste, en pocas palabras, en esto: las 20 repúblicas latinoamericanas más Estados Unidos y Canadá contienen dos grandes territorios en las zonas templadas meridional y septentrional, que son los mayores exportadores mundiales de materias primas industriales y productos alimenticios. Por otra parte, en el hemisferio occidental sólo hay *una* gran población industrial, sólo un gran conglomerado de consumidores de algodón, trigo, carne, pieles, cobre, petróleo, azúcar y café:

Estados Unidos. En el estado actual de cosas, un bloque del hemisferio occidental sería una economía desequilibrada donde la producción de materias primas y productos alimenticios en bruto superaría con mucho al consumo. Además, en el aspecto de la producción no proporcionaría un volumen adecuado de las siguientes materias primas esenciales para la guerra y la paz: antimonio, cromita, magnesita, manganeso, fibra de manila, mercurio, potasa, quinina, caucho, estaño, tungsteno, aceites vegetales".<sup>37</sup>

La posición de muchos autores norteamericanos, hablando (aquí como en todos lados) en términos muy generales, es que Estados Unidos no podría cumplir con decoro sus obligaciones, morales o legales (según sea el caso), de potencia central de un bloque del hemisferio occidental sin permitir un gran reajuste de su producción y que, como no es probable que esté dispuesto a ello, sólo constituirá, llegado el caso, un bloque con los países latinoamericanos situados en las zonas tropical y subtropical (y aun en este supuesto habría problemas de competencia).

No veo que pueda tener gran interés la formación de un bloque del tipo en que piensa Bidwell, que englobara el hemisferio occidental y el Imperio británico. Parece que se está haciendo un esfuerzo para descubrir qué combinación de países sería más adecuada para aislarse del resto del mundo, manteniendo los aranceles dentro de ellos; pero lo que no se entiende es el interés que puede tener ese aislamiento desde el momento que sólo sería factible en caso de una victoria aliada. Si por lo menos en el interior del bloque hubiera libertad absoluta de comercio, un librecambista podría encontrar en él un aliciente, por constituir una zona inmensa donde la división internacional del trabajo podría dar casi todos sus beneficios, pero si imaginamos un mundo más pequeño y con los mismos aranceles y obstáculos al comercio que hasta hoy, es evidente que las cosas no mejoran nada.

*Un bloque del hemisferio occidental.* Los esfuerzos de los escritores norteamericanos para idear un bloque económico que englobe la América Latina llegaron a su máximo cuando, antes del ataque a

<sup>37</sup> La misma opinión con palabras parecidas se expresa en un trabajo de Alvin H. HANSEN y Arthur UPGREN, "Some Aspects Near-term and Longterm, of the International Position of the United States", en *American Economic Review*, vol. xxx, n° 5, 1941, pp. 370-71; así como en otro de P. T. ELLSWORTH, "An Economic Foreign Policy for America", en *American Economic Review*, vol. xxx, n° 5, 1941, pp. 316-317.

Pearl Harbor, parecía muy probable la victoria alemana. Se temía que una Europa nazificada tuviera tal fuerza de contratación que América Latina cayera bajo su órbita en perjuicio de Estados Unidos. Entonces parecía deseable poder ofrecer a América Latina una salida nueva para sus exportaciones de manera que no necesitara depender de Europa. Se trataba de dar a América Latina una solución para el problema de sus excedentes, a fin de evitar que sufriera una influencia política y económica indeseable o peligrosa para Norteamérica. Después de entrar Estados Unidos en la guerra y al dificultarse su acceso a las fuentes normales de abastecimiento de materias primas en Asia y Africa, la idea de la formación de un bloque tomó otro rumbo, y si el problema de los excedentes no pasó a segundo plano, el de la complementaridad de recursos le igualó en importancia. Además, Estados Unidos habría de tener en cuenta que estaba favoreciendo la creación de industrias productoras de materias primas que antes adquiriría de otras fuentes ahora cerradas. Se ofrecía la posibilidad de seguirlas utilizando después de la guerra, con lo que, aparte de ciertas ventajas económicas (en opinión de algunos), se extendería la influencia norteamericana por América Latina. De todos modos, es evidente que la mayoría de los norteamericanos ha visto con recelo que Estados Unidos se eche encima la carga de lograr una influencia económica al sur del río Bravo a costa de absorber los excedentes latinoamericanos, o de abastecerse después de la guerra en fuentes más caras que las que podrían utilizarse con libertad absoluta de importación.

Por lo general, los políticos han sugerido la idea de formar bloques del hemisferio occidental de contenido poco claro, y han sido los economistas quienes se han opuesto a ellos o les han puesto limitaciones de tal calibre que la invalidan del todo. A lo más que llegan es a aconsejar una ayuda económica a los países latinoamericanos que les permita seguir adelante con sus planes de industrialización y diversificación.

Algunos<sup>38</sup> ven con buenos ojos y consideran inevitable y lógica la formación de ciertos bloques. Desde luego, así será, quiera o no América Latina, si esta guerra no trae como resultado la perspectiva de una paz duradera. Como dice John Campbell, "un país que lucha por su vida no puede permitir que vagas consideraciones de buena vecindad" dificulten la aplicación de un programa que permita a Norte-

<sup>38</sup> Por ejemplo, además de Condliffe, John C. CAMPBELL, "Nationalism and Regionalism in South America", en *Foreign Affairs*, octubre, 1942.

américa tener acceso fácil a las materias primas del hemisferio occidental. Y esto, que está dicho pensando en las circunstancias presentes, derivadas de la guerra actual, puede ampliarse para la terminación de la guerra: si Estados Unidos no se sintiese seguro después de esta guerra, lo probable sería que tratara de obligar a las naciones latinoamericanas a entrar en un bloque que le permitiera obtener materias primas esenciales sin dificultad; es más, seguiría transformando, como ahora (pero no con los caracteres más o menos provisionales de la actualidad), la economía latinoamericana en el sentido de la complementaridad, para asegurarse contra las dificultades que pudiera encontrar de abastecerse en las fuentes más económicas en un momento futuro.

Ya se han organizado y están funcionando organismos que tienen por objeto estimular la diversificación de la producción latinoamericana, y es muy abundante la literatura en que se aboga por esa política. En algunos casos esas opiniones se expresaron pensando en la eventualidad de una victoria nazi (así Ellsworth), otras como política más o menos permanente y más o menos amplia.

Podemos reunir esas opiniones en pocos párrafos: una política más prometedora que un intento por parte de Estados Unidos para aumentar su importación de las mercancías que hoy exporta América Latina, sería la de fomentar la importación por Norteamérica de mercancías producidas por algunas industrias en embrión al sur del río Bravo. Los importadores norteamericanos han perdido, al menos temporalmente, muchas de sus fuentes europeas de abastecimiento de textiles, telas de lino, cristal, vino, artículos de piel, etc. Se podrían popularizar en Estados Unidos, por ejemplo, las mantas chilenas y la plata peruana. Países como Chile, Perú, Argentina, Brasil y México, se dice, tienen obreros que han demostrado ya su capacidad para producir mercancías atractivas a precios razonables, y con la ayuda de capital norteamericano y la organización yanqui de negocios se podrían crear nuevas partidas de exportación latinoamericanas, y al mismo tiempo la creación de manufacturas destinadas a exportar a Estados Unidos podría ser una solución parcial de los excedentes actuales de exportación, pues surgiría más poder adquisitivo con que consumirlos en América Latina.

Y no sólo cabe la posibilidad de que Estados Unidos compre en América Latina mercancías que antes compraba en Europa, o que haga importaciones de artículos que antes no adquiría. Algunos consideran

que los recursos de Norteamérica y Sudamérica son “maravillosamente complementarios” y se ha extendido mucho la idea, también en cierto grado ante la amenaza de victoria alemana, de transferir a América Latina parte de las compras que Norteamérica venía haciendo en el Oriente y en Africa. En algunos productos, Estados Unidos se ha abastecido simultáneamente en América Latina y otros lugares, y a este respecto tiene interés el siguiente cuadro:

SELECCIÓN DE IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS PROCEDENTES DE AMÉRICA LATINA  
(Valores medios de 1936-38 en miles de dólares)

|                                 | <i>Import. total<br/>de E. U.</i> | <i>Import. de<br/>A. L.</i> | <i>Por ciento<br/>A. L.</i> | <i>Saldo comprado<br/>en otros lugares</i> |
|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|
| <i>Grupo A:</i>                 |                                   |                             |                             |  |
| Plátanos                        | 29,971                            | 29,971                      | 100.0                       | —  |
| Babassu                         | 2,115                             | 2,115                       | 100.0                       | —  |
| Nuez del Brasil                 | 2,737                             | 2,737                       | 100.0                       | —  |
| Carne en conserva               | 8,639                             | 8,639                       | 100.0                       | —  |
| Cera de Carnauba                | 4,338                             | 4,331                       | 99.8                        | 7  |
| Higuerilla                      | 3,104                             | 2,969                       | 95.7                        | 135  |
| Chicle                          | 2,357                             | 2,357                       | 100.0                       | —  |
| Café                            | 140,787                           | 135,220                     | 96.0                        | 5,567                                      |
| Cobre                           | 36,933                            | 28,075                      | 76.0                        | 8,858                                      |
| Linaza                          | 24,244                            | 22,743                      | 93.8                        | 1,501                                      |
| Melazas                         | 11,781                            | 10,287                      | 87.3                        | 1,494                                      |
| Nitratos                        | 10,497                            | 10,466                      | 99.7                        | 31   |
| Petróleo crudo                  | 20,871                            | 20,288                      | 97.2                        | 583  |
| Quebracho                       | 3,573                             | 3,573                       | 100.0                       | —  |
| <i>Total</i>                    | <i>301,947</i>                    | <i>283,771</i>              | <i>94.0</i>                 | <i>18,176</i>                              |
| <i>Grupo B:</i>                 |                                   |                             |                             |  |
| Mineral de hierro               | 5,470                             | 3,448                       | 63.0                        | 2,022                                      |
| Sisal y henequén                | 12,744                            | 6,961                       | 54.6                        | 5,783                                      |
| Azúcar                          | 151,556                           | 94,943                      | 62.6                        | 56,613                                     |
| <i>Total</i>                    | <i>169,770</i>                    | <i>105,352</i>              | <i>62.1</i>                 | <i>64,418</i>                              |
| <i>Grupo C:</i>                 |                                   |                             |                             |  |
| Cordelería                      | 3,838                             | 1,244                       | 32.4                        | 2,594                                      |
| Cacao                           | 35,165                            | 15,887                      | 45.2                        | 19,278                                     |
| Aceite de semilla<br>de algodón | 7,014                             | 2,363                       | 33.7                        | 4,651                                      |
| Pielés y cueros                 | 51,902                            | 19,304                      | 37.2                        | 32,598                                     |

|               |         |        |      |         |
|---------------|---------|--------|------|---------|
| Manganeso     | 8,680   | 2,227  | 25.7 | 6,453   |
| Nuez de palma | 1,205   | 386    | 32.0 | 819     |
| Lana          | 57,404  | 16,452 | 28.7 | 40,952  |
| Zinc          | 1,701   | 422    | 24.8 | 1,279   |
| <i>Total</i>  | 166,909 | 58,285 | 34.9 | 108,624 |

*Grupo D:*

|                        |        |     |      |        |
|------------------------|--------|-----|------|--------|
| Algodón, fibra larga   | 5,730  | 65  | 1.1  | 5,665  |
| Diamantes industriales | 5,028  | 560 | 11.1 | 4,468  |
| <i>Total</i>           | 10,759 | 625 | 6.1  | 10,133 |

(Además, Estados Unidos importa todo su tabaco en rama de Cuba, lo que supone una media de Dls. 6.5 millones, y cierta cantidad de maderas de ebanistería, con un valor algo inferior a un millón de dólares. En años de sequía se importan cereales.)

Todos conocemos los esfuerzos y experimentos que están haciendo entidades oficiales y empresas particulares para crear en Latinoamérica fuentes de abastecimiento de mercancías (caucho, abacá, etc.) que antes importaba Estados Unidos de otros lugares. Unos han mencionado como posibilidades el manganeso, la vainillina, diamantes industriales, cromo, tapioca; otros las fibras, nueces, ceras y aceites, caucho, cacao, harina de mandioca, centeno, lúpulo y algunos metales no férreos, añadiendo luego el hierro, estaño, mercurio, platino, quebracho, quinina, maderas duras y yodo.

Se ha dicho que Estados Unidos debería hacer un esfuerzo decidido en esta dirección (transfiriendo recursos latinoamericanos de industrias con excedentes de producción a otras complementarias), y que si se puede permitir gastar 1,000 millones de dólares en un cártel que compre los excedentes de exportación de América Latina, también podrá permitirse gastar otros 1,000 millones de dólares en transferir a las repúblicas sudamericanas el abastecimiento de cientos de mercancías, desarrollando la producción del hemisferio occidental, lo cual sería, dicen, al mismo tiempo creación de riqueza y autoprotección (aparte del ahorro de transporte). De este modo llegaría a crearse un hemisferio más o menos autosuficiente y más o menos integrado.

Se ha calculado que, contando con cooperación y si se hace el esfuerzo necesario, se podrían producir en el hemisferio occidental, en un término de 20 años, el 55 % de las mercancías que Estados Unidos adquiriría antes de la guerra de Asia, y el 62 % de las que com-

praba en Oceanía. Se ha dicho que, sólo en nueve productos, la importación norteamericana de América Latina podría aumentar en 150 millones de dólares, cifra que se hace llegar a 450 ó 500 millones si se incluyen otros. “Esta generación y la próxima tienen una oportunidad de *pioneering* mucho mayor de la que existía hace un siglo. Entonces las costas del Pacífico eran el límite de nuestra visión; hoy un hemisferio espera que lo explotemos, y nuestros recursos en conocimientos, fuerza de trabajo y financieros serían infinitamente mayores si los controláramos y utilizáramos con una visión justa del futuro”.

Y en general la tendencia en el sentido de la diversificación no se concreta a los particulares, sino que también se ha manifestado en su favor el Comité de Defensa Económica del American Council on Public Affairs, y nos la encontramos en las conclusiones de la reunión que tuvieron en julio de 1940 en La Habana los Ministros de Relaciones Exteriores.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> “Persiguiendo el plan de acción iniciado en 1940, y ensanchado en 1941, el gobierno de los Estados Unidos ha llevado adelante durante el año pasado (1942) sus programas para comprar en grande... una serie creciente de mercaderías de primera necesidad provenientes de América Latina... Los primeros arreglos para tales compras se limitaron a los metales y minerales y consistieron en amplios convenios con Bolivia, el Brasil, México y el Perú... y con Argentina de wolfram... Para 1942 eran partes en tales arreglos las otras 20 repúblicas americanas... La serie de productos fué extendida durante el año —fuera del campo mineral— al caucho, fibras, semillas oleaginosas, plantas medicinales y otros productos tropicales, incluyendo también cierto número de productos no estratégicos”. Se han concluido muchos convenios y por lo general van acompañados de uno o más contratos de compra directos por períodos de seis meses a cinco años. Tenemos “un extenso convenio inclusivo entre los Estados Unidos y Chile que abarca once de sus productos; un convenio en el que tomaron parte los Estados Unidos, Inglaterra y Brasil, referente a la explotación de los riquísimos depósitos de hierro de la región Itabira, en el Brasil... y los compromisos de este país [Estados Unidos] para comprar, hasta un determinado máximo anual de mercaderías, toda la producción excedente de wolfram, cobalto y níquel del Brasil, y el herilio de la Argentina... Los arreglos con Chile incluyen el antimonio, cobalto, cobre, platino, oro, plomo, manganeso, mercurio, molibdeno, wolfram, zinc... De los convenios referentes al caucho se concluyeron 16 durante el año con 13 repúblicas latinoamericanas y 3 colonias inglesas del Caribe”. Se concluyó un acuerdo con Perú sobre la quina (antes adquirida de las Indias Holandesas). “Expediciones de botánicos estadounidenses y de los respectivos países a la selva de varias repúblicas latinoamericanas, en busca de otras fuentes de quina, han dado lugar desde comienzos de 1942 a una serie de convenios para la compra de este producto o el fomento de su producción. Entre los países en estos arreglos figuran el Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Guatemala y México... Después de un reconocimiento hecho por una comisión de técnicos norteamericanos

No sólo se ha propugnado la diversificación en el sentido de la producción de materias primas complementarias con las de Estados Unidos. Algunos norteamericanos han pensado también que la industrialización de América Latina abordada a veces sobre una base inter-regional podría ser una solución.

En términos generales estas ideas tienen como mira alguna o algunas de las siguientes finalidades.

- 1) Precaverse contra una Europa nazificada.
- 2) Precaverse contra una situación internacional inestable.
- 3) Eludir los precios de monopolio que pueden imponer a Estados Unidos los productores de fuera del hemisferio occidental si forman un cártel.
- 4) Ahorrar costes de transporte.
- 5) Solucionar en todo o parte el problema de los excedentes de producción latinoamericanos.
- 6) Obtener ventajas indirectas. (Se ha señalado que cuando el Export-Import Bank prestó a Brasil los fondos necesarios para el desarrollo de su industria siderúrgica no estaba haciendo una operación puramente filantrópica a expensas de los fabri-

se firmaron convenios inclusivos en 1942 con el Brasil para la compra de grandes cantidades de semillas oleaginosas de dos productos, las de ricino y nueces de babasú y del aceite que de éstas se extrae. Un convenio similar de compra respecto a la semilla de ricino, fué firmado con México a comienzos de 1943. Otros productos oleaginosos han sido también contratados en estos países... en reemplazo de aquél [aceite vegetal] que provenía de la China y de las islas del Pacífico... Respecto a las fibras se ha intentado un amplio plan de acuerdos y contratos de variados tipos para conseguir las en grandes cantidades... Los principales acuerdos a que se ha llegado atañen a los siguientes países: México, para el henequén, sisal, ixtle, y fibras parecidas; Brasil, para la arpillera; y Perú, para el lino". Entre los acuerdos de compra que no suponen compromisos intergubernamentales tenemos algunos que "han requerido proyectos de gran alcance para la introducción y fomento de nuevas cosechas..." El plan para abastecerse de fibras bastas incluía contratos con una poderosa compañía frutera que se había especializado antes en platanales en la región del Caribe, para que sembrase de abacá 16,000 hectáreas de terrenos en Costa Rica, Guatemala y Honduras, e hiciese una plantación experimental de rosella, un sucedáneo del yute. "La misma compañía ha iniciado por propia cuenta la producción de caucho, rotenone, arroz, esponja vegetal, semilla de ricino, haba soya, cacahuete, aceites volátiles, aceite tung, y maderas duras tropicales. También tenemos el programa de compra de rotenone en Brasil y Perú, para sustituir los insecticidas orientales; explotación de nuevos yacimientos de mica, etc." (Henry CHALMERS, "El comercio exterior latinoamericano", en *Boletín de la Unión Panamericana*, vol. LXXVII, nº 9, septiembre de 1943, pp. 482-87).

cantes norteamericanos de acero, ni tampoco se hacía labor de imperialismo económico, sino que la operación se explica teniendo en cuenta que para alcanzar las fuentes de mineral de hierro los brasileños han de construir ferrocarriles, y éstos llegarán a los depósitos de manganeso que tanto necesita Estados Unidos.)

- 7) Al evitar la competencia, crear mercado para productos norteamericanos.
- 8) Ganar una influencia política.

Ahora bien, no se han ocultado ciertas dificultades, y (siempre autores norteamericanos) se señala que la diversificación de la producción es un proceso caro, cuyo coste recaería con una fuerza especial sobre los países que producen mercancías de zona templada parecidas a las de Estados Unidos, como Argentina, que habrían de contraer sus producciones actuales y dedicar sus recursos a otros usos. Al perder sus mercados de exportación tendrían que reducir sus importaciones industriales, y el ajuste, en general, costaría sumas enormes que habría de proporcionar Estados Unidos. Sería, pues, un proceso lento y costoso para Sudamérica, pues, aun con los mejores deseos, ningún autor norteamericano prevé la posibilidad de que Estados Unidos reduzca su arancel y someta su economía a los ajustes necesarios. Es decir, la diversificación es cara, pero es precisa porque Estados Unidos no cambiará de política. Norteamérica sólo podría ayudar con medios financieros, y esto al terminar la guerra, pues ahora toda su energía se concentra, como es natural, en ella.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Las ideas expuestas en los párrafos anteriores han sido tomadas, entre otras, de las siguientes obras y autores: National Economic and Social Planning Association, *War and our Latin American Trade Policy*, septiembre de 1939, p. 28; Willy FEUERLIN y Elizabeth HANNAN, *Dollars in Latin America: An Old Problem in a New Setting*, 1941, pp. 89-90; R. L. BUELL, *Isolated America*, 1940, p. 156; Curtis PECK, "The Transfer of Commodity Sources to the Western Hemisphere", en *The Inter-American Quarterly*, vol. II, n° 3, Julio de 1940; Curtis PECK, *Proposed Inter-American Highway*, p. 8, transmitido por el Presidente Roosevelt al Congreso el 6 de marzo de 1934, e impreso como *Senate Document N° 224, 73d. Congress, 2d Session*; Harold M. VINACKE, "What Shall America Defend", en *The Yale Review* vol. xxx, marzo de 1941, n° 3; John W. EVANS, "Economic Policy and Latin America", en *The Yale Review*, vol. xxx, marzo de 1941, n° 3, pp. 575-77; P. T. ELLSWORTH, "An Economic Foreign Policy for America", en *American Economic Review*, vol. xxx, n° 5, febrero de 1941, pp. 314-15; Charles MORROW WILSON, "Buy hemisphere products! How to stimulate Latin American trade", en *Harper's Magazine*, vol. 182, enero de 1941, pp. 147-55; BIDWELL y UPGREN, "A Trade

*Complementaridad y comercio.* La consecuencia de un bloque económico del hemisferio occidental, en el sentido de una mayor complementaridad, para el comercio internacional (igual que en el caso de la unión aduanera) es la de aumentarlo dentro del bloque. Es imposible prever cuáles serían los resultados para el comercio con el resto del mundo. Esto no es decir mucho, pero aquí no se puede llegar más lejos. Lo primero es evidente, al menos en términos relativos (podría no serlo en términos absolutos si a la mayor complementaridad va unida una intensificación del proteccionismo). Lo segundo no se puede predecir en términos generales, porque la complementaridad no excluye toda suerte de matices, y depende, además, de la política comercial del resto del mundo, de la transformación de la estructura económica dentro del bloque, etc. El número de posibilidades es muy grande.

Puestos a decidir si a América Latina le convendría formar parte de un bloque económico del hemisferio occidental en el sentido de mayor complementaridad, diría que depende de la clase de bloque de que se tratara y de si la producción estimulada para lograr la complementaridad fuera costeable en comparación con los precios mundiales, que *en principio* no veo inconveniente, y que lo único peligroso sería una actitud de buscar el mayor aislamiento posible respecto del exterior.

Si admitimos que para América Latina el comercio internacional, la exportación (o la inversión como primer paso, pero como en último término las inversiones se han de pagar con exportaciones el caso es el mismo), es del todo indispensable para poder mantener y aumentar su nivel de vida, es decir, para poder importar, la existencia de un bloque económico más complementario del hemisferio occidental que aumente el volumen de sus exportaciones que vayan a esta parte del

Policy for National Defense”, en *Foreign Affairs*, vol. xix, n° 2, enero de 1941, pp. 290-91; Percy W. BIDWELL, *Defensa Económica de América Latina*, México, 1943; STALEY, “The Myth of the Continents”, en *Foreign Affairs*, abril de 1941, pp. 491-92; D. H. PHILIPS, “The Evolution of Economic Cooperation in the Hemisphere”, en *The Inter-American Quarterly*, vol. III, n° 2, abril de 1941, pp. 50-51; Albert T. LAUTERBACH, *Economics in Uniform*, pp. 144-45; Ethel B. DIETRICH, *Economic Relations of the United States with Latin America*, Washington, abril de 1941; John ABBINK, “Bases for an Increased Trade Between the Americas”, en *Economic Relations with Latin America*, 1940, pp. 48 ss., y varios autores más en el mismo volumen; Joseph L. APODACA, “Agriculture’s role in hemisphere defense” en *Foreign Agriculture*, vol. v, n° 3, marzo de 1941, pp. 83-102; etc., etc. . . .

mundo podría ser muy ventajosa, si damos por sentado que el mercado europeo después de la guerra no tendrá poder adquisitivo suficiente para mantener el volumen de importaciones de pre-guerra. En este supuesto, sin un aumento del comercio interamericano, el volumen absoluto del comercio de América Latina disminuirá al menos durante bastantes años después de terminar la guerra. Con la formación del bloque hay más probabilidades de que el volumen del comercio exterior permita mantener o mejorar el nivel de vida.

Según muchos, las perspectivas del comercio con Europa en los años que sigan a la guerra no parecen muy brillantes, y esto por varios motivos (no quiero tomar en cuenta las exportaciones en calidad de socorro que puedan hacerse inmediatamente después de terminar la guerra, pues éstas serán un regalo, o estarán financiadas por Estados Unidos): 1) Inglaterra, el principal consumidor europeo de nuestros productos, no tendrá seguramente los mismos medios de pago que antes de la guerra, debido a que durante ella ha liquidado en favor de Estados Unidos o de América Latina misma buena parte de sus inversiones, cuyos intereses le servían para cubrir el déficit de su balanza comercial, y lo mismo, o casi lo mismo puede decirse de la mayoría de sus exportaciones invisibles. 2) La Europa continental, devastada en gran parte, tendrá que someterse a un nivel de vida que, aunque más alto que durante la guerra, no será el de antes de ésta hasta que pasen bastantes años. 3) Es casi seguro que la demanda efectiva de Europa pese con una fuerza proporcionalmente mayor sobre productos industriales, reposición, artículos de consumo duraderos, etc., que se han ido agotando durante la guerra, que sobre los productos alimenticios y materias primas que América Latina pudiera proporcionar, que sólo tendrían gran interés en los dos o tres años que siguieran a la cesación de las hostilidades, hasta que los países europeos hubieran tenido tiempo de recuperar su antigua producción de esos productos.

Por otro lado, la exportación a Estados Unidos es en estos momentos excepcional y no podrá sostenerse al terminar la guerra, cuando Norteamérica recupere sus fuentes normales de abastecimiento y reduzca su producción a las necesidades de tiempos de paz, salvo si se llega a acuerdos que modifiquen las condiciones en un sentido más favorable al comercio que el existente antes de la guerra o quizá si tienen éxito los programas de ocupación plena en ese país.

Pero éste es sólo un aspecto de la cuestión. No hay motivo para no fijarse en otra serie de consideraciones que pueden alterar el cua-

dro. Inglaterra ha perdido, sin duda, gran parte de sus exportaciones invisibles que le permitían cubrir el déficit de su balanza comercial, mas su capacidad de consumo no habrá disminuído al terminar la guerra, y su capacidad de producción no se habrá contraído (aparte de los reajustes necesarios). Tendrá gran interés en mantener su nivel de consumo, y al haber perdido exportaciones invisibles<sup>41</sup> querrá compensarlas posiblemente con exportaciones visibles. Para lograrlo tendrá, lo mismo que otros países europeos, que competir con la industria norteamericana. Ahora bien, si América Latina busca la complementaridad con Estados Unidos, ¿no se estará cerrando el camino para la adquisición de productos industriales europeos más baratos que los norteamericanos? Piénsese que para aumentar sus exportaciones en un 50 %, a Inglaterra le basta con un incremento del 7½ % en su producción total (o privarse en ese porcentaje de su consumo), que no es gran cosa, y por consiguiente no es difícil imaginar una competencia intensa con Estados Unidos en los mercados internacionales si éstos no se le cierran de un modo artificial. Uno de los mayores favores que podría hacerse a Inglaterra es dejarla participar en la reconstrucción de postguerra, pues esto le daría oportunidad de conseguir más importaciones y reconquistar mercados de los que ha quedado aislada a consecuencia del conflicto bélico.

Es éste un punto de vista que no debemos olvidar cuando se piense en la conveniencia de complementaridad con la producción norteamericana.

## B. INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

¿Y una integración, complementaridad, de América Latina sin Estados Unidos? El problema que este punto plantea viene a ser el mismo que examinaremos a continuación al ocuparnos de la unión aduanera.

De todos modos, como en esa parte de la ponencia el problema se plantea en términos muy radicales, se está pensando casi siempre en la unión aduanera integral, será conveniente aquí hacer unas observaciones sobre la posibilidad de buscar complementaridad en una escala más restringida.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, el *South American Handbook*, 1942, p. 15, donde se encuentran datos de la medida en que Inglaterra había liquidado en 1940 sus inversiones en América Latina.

Estoy de acuerdo con todos los intentos de diversificación de nuestras economías que se realicen sobre una base económica, de producción costeable y, como es natural, pienso que la posibilidad de industrias costeables nuevas es tanto mayor cuanto más grande sea el mercado a que puedan abastecer. También creo, y no pienso encontrar gran oposición a esta tesis, que un país con una producción diversificada resiste mejor las fluctuaciones del ciclo económico que un país de monocultivo o con pocas ramas importantes de producción. Por consiguiente, considerando a la América Latina como un solo país (es una abstracción algo violenta), la integración le pondría al cubierto de muchas vicisitudes, de muchas intranquilidades.

¿Qué forma podría adoptar esa complementaridad? Una fórmula bastante feliz, aunque de una aplicación lentísima y expuesta a todos los vaivenes de los cambios de gobierno, es la que se ideó en Argentina como parte del Plan Pinedo, y que fué objeto de negociación entre ese país y Brasil. Ambas naciones acordaron dejar libre de derechos la importación de los productos de industrias nuevas no existentes en el país de importación. No habría una eliminación general de derechos, sino que cada producto tendría que ser objeto de una negociación independiente, y se procuraría que la concesión de libertad de derechos de uno de los dos países fuera seguida por otra u otras del segundo país, de modo que las exenciones mutuas originaran un comercio de valor aproximadamente igual en ambas direcciones, de manera que no surgieran desequilibrios en las respectivas balanzas de pagos. Se empezaría por hacer, como si dijéramos, una fotografía de la producción de ambos países, para poder apreciar qué industrias existían en cada uno que pudieran considerarse inexistentes en el otro. Después de este primer paso se concederían mutuas exenciones de derechos, y al crearse una industria en uno de los países se notificaría al otro para estudiar la posibilidad de concesión de libertad de derechos. Esta parte del Plan Pinedo no se tradujo en hechos; toda su fuerza desapareció al salir del gobierno su inventor y animador.

En resumen, para pasar al punto siguiente, diré sólo que los problemas que plantea la complementaridad o integración de América Latina, sin unión aduanera, son los mismos que presenta con ella, aunque dulcificados. Al examinar la unión aduanera iremos tropezando con puntos aplicables a la complementaridad. Esta, sin unión aduanera,

es más fácil de irse realizando paulatinamente y no dudo en aceptarla como política deseable, siempre con las limitaciones del caso, si lo que se persigue es un mayor bienestar económico, si no se busca promover fines extraeconómicos (que pueden ser más importantes), y si se prevé un período prolongado de paz internacional.

#### IV. UNION ADUANERA

Para unos, el bloque económico es una unión aduanera, una eliminación o disminución de derechos arancelarios entre los países que lo constituyen; y, desde luego, los argumentos en favor de las uniones aduaneras, o de los bloques económicos en tal sentido, son los mismos que se alegan en favor del librecomercio. Si éste se considera deseable, debe admitirse que es mejor un librecomercio limitado a unos cuantos países que su falta total.<sup>42</sup> Algunos han abogado por su creación como un primer paso; es decir, desearían formar pequeñas zonas de comercio libre y después ir las ampliando por inclusión de otros países o bloques.

Para decidirse sobre la deseabilidad de las uniones aduaneras, bloques económicos o cualquier otra política nacional o internacional, es evidente que lo primero que se precisa es tener una idea clara de lo que con ello se quiere conseguir. Y las finalidades pueden ser muchas y pretenderse todas simultáneamente, sólo algunas o una nada más. La unión aduanera puede pretender un fortalecimiento de relaciones políticas, y ser entonces parte de un programa general de acercamiento, y esto es, desde luego, una finalidad que no podemos examinar aquí en sí misma. Por otro lado, cabe juzgar la conveniencia de una unión aduanera por sus consecuencias sobre el comercio interior de la unión; por sus resultados para la industrialización; por sus consecuencias sobre la fuerza de contratación, tanto en lo concerniente a importaciones como a exportaciones (cuando junto con ella se supone que hay un entendimiento entre los productores o los importadores); por las reacciones que provoque en la política comercial de otros países; por los costes reales del ajuste de la estructura económica que traiga consigo; por la complementariedad de la producción de los países que la constituyan, etc., etc. Desde luego, dentro del concepto general de unión aduanera caben toda suerte de matices, pueden seguirse gran

<sup>42</sup> Lionel ROBBINS, en *Economic Planning and International Order*, Londres, 1937, pp. 116-23, viene a adoptar esta posición, aunque en su radicalismo librecomercista se resiste a las soluciones intermedias.

diversidad de políticas que impidan o promuevan ciertos efectos, etc., y aquí supondremos, salvo cuando se diga expresamente lo contrario, que la unión aduanera no es más que eso: unión aduanera; es decir, que no se adaptan medidas para impedir o promover los efectos que espontáneamente tendría para los países que la forman una supresión de derechos arancelarios. Estudiar todos los matices exigiría un espacio excesivo, y creo que planteando el caso extremo el lector podrá fácilmente hacer por sí mismo los ajustes necesarios en la argumentación para adaptarla a tipos más moderados de uniones aduaneras, es decir, uniones que sólo supongan regímenes preferenciales o en que la supresión o rebaja sólo afecte a parte del arancel.

Un punto importante que dejaré sin analizar es el de las dificultades de lograr una unión aduanera cuando los países que la constituyen tienen un grado diverso de intervención estatal en su economía. También se ha dicho que para que la unión aduanera funcione se precisa una política crediticia y monetaria unificada, así como un sistema uniforme de impuestos indirectos, etc.; es decir, que sólo sería posible una unión aduanera dentro de una unión económica más amplia, más comprehensiva. Aquí supondremos, sin embargo, que no surgen dificultades como consecuencia de estos factores perturbadores y veremos si los otros elementos justifican su implantación.

*División internacional del trabajo.* Las uniones aduaneras se han proyectado casi siempre para países contiguos, pensando que son más ventajosas para éstos que para los que se hallan alejados. Staley<sup>43</sup> ha hecho hincapié en la diferencia que existe entre distancia geográfica y distancia económica, señalando que ésta puede ser menor para países alejados que para países contiguos (desde luego, la observación no era nueva ni mucho menos, pero Staley hizo el gran servicio de recordarla en unos momentos en que el hecho parecía olvidarse y, además, la expresó con una brillantez poco común). Es decir que, según unos, la contigüidad no es, *per se*, una ventaja para la formación de uniones aduaneras.

En un ensayo reciente,<sup>44</sup> el profesor Haberler ha recogido este argumento, ampliándolo en el sentido de que lo bajo de los costes de

<sup>43</sup> En *World Economy in Transition*, *passim*, y más recientemente en "The Myth of the Continents", en *Foreign Affairs*, abril de 1941.

<sup>44</sup> "The Political Economy of Regional or Continental Blocks", en la obra editada por S. E. HARRIS, *Postwar Economic Problems*, 1943, p. 334.

transporte no es el único factor que determina los beneficios económicos que pueden derivarse del comercio internacional entre dos países, pues otro factor, por lo menos tan importante, lo constituyen las diferencias en los costes de producción debidas a diversidad de climas, suelos, habilidades de la población, recursos naturales y otros más. En apoyo de su evidente tesis toma como ejemplo el comercio entre Estados Unidos y los países tropicales de América Latina, y afirma que es más beneficioso que su comercio con Argentina. Cuanto más diferentes sean las condiciones de producción entre países, más lucrativo será el comercio entre ellos. Por consiguiente, una unión aduanera con países alejados sería a menudo más útil que una unión con los vecinos.

El argumento de Haberler puede volverse en su contra si no se toma aislado, sino formando parte de la tesis general de su trabajo: que se deben hacer esfuerzos para promover el librecambio. En primer lugar, el ejemplo que cita es malo, pues las regiones tropicales de América Latina están más cercanas a Estados Unidos que Argentina. Pero, además, si lo que se pretende conseguir es un aumento del librecambio, y suponemos que las regiones contiguas tienen producciones parecidas (cosa muy dudosa por lo que hace a recursos minerales y otros elementos no climáticos), entonces un bloque, una unión aduanera, con regiones "alejadas", con producciones muy diferentes tendría menos interés, pues sólo reforzaría un comercio ya existente, que suele encontrar pocos obstáculos. Lo que sí supone una intensificación del librecambio, un paso hacia una división internacional más racional del trabajo, es una unión aduanera con países de producción semejante y diferentes costes de producción, países que pueden o no estar cercanos, y que es entre los que hay más probabilidades de proteccionismo. Si en la realidad las uniones aduaneras se han hecho hasta ahora entre países contiguos, a ello han contribuído razones extraeconómicas, tanto o más que las económicas, pero esto no quiere decir que hubiera sido más favorable al aumento del librecambio la unión con países alejados. El punto esencial respecto a la tesis de Haberler es distinguir entre aumento del librecambio y lucratividad, o beneficios, derivados del comercio.

La similitud de intereses, el deseo de ofrecer un frente úniado ante las exigencias del exterior, etc., son un factor poderoso en el establecimiento de una unión aduanera, o para un entendimiento económico amplio. En este sentido, es decir, si los países latinoamericanos

sienten que estando aislados se encuentran en una posición desventajosa para contratar con los países extraamericanos, no sólo tendrán un aliciente fuerte para formar una unión aduanera, sino un bloque económico mucho más completo.

El caso de América Latina no es el mismo que el del Imperio británico, por ejemplo. En éste, antes de la conferencia de Ottawa y del comienzo (o la vuelta) del proteccionismo en Inglaterra, una unión aduanera suponía una ampliación de las restricciones al comercio y no su relajamiento en el Reino Unido. Sir William Beveridge y J. R. Hicks examinaron el problema de las preferencias imperiales y sus probables consecuencias, si adoptaran la forma de una unión aduanera, e hicieron un ataque fuerte y elegante contra la tesis preferencial.<sup>45</sup> Inician su estudio arrancando de la opinión de que en un mundo tendiente a organizarse en unidades lo más autosuficientes posible, podría llegar a ser precaria la situación de un país muy especializado, y que, por consiguiente, quizá tal país debería procurar formar parte de una unidad mayor, autosuficiente o casi. Sus conclusiones son que, para empezar, sería preciso excluir dos grupos de artículos: aquellos en que el Imperio como un todo tiene un excedente de exportación y aquellos en que la oferta imperial sólo fuera capaz de abastecer una pequeña parte de la demanda imperial. Tomando como ejemplo de los primeros el trigo, dicen que mientras los agricultores australianos y canadienses sigan compitiendo entre sí, ninguno de ellos puede obtener un centavo más por su trigo en Inglaterra que en el mercado mundial, pues si alguno lo lograra los demás empezarían a vender en Inglaterra antes que en otros lugares. El hecho de que “el Imperio como un todo sea exportador de trigo, transforma la situación” (a no ser que formen un monopolio discriminatorio de exportación al amparo del arancel imperial, y esto habría de ser en perjuicio del consumidor).<sup>46</sup> Como ejemplo de los segundos ponen la lana y otros productos: una preferencia en estos artículos perjudicará a Inglaterra más de lo que beneficiará a los exportadores imperiales; una preferencia sobre el maíz perjudicaría a los ingleses en general más de lo que beneficiaría a Sudáfrica. Después van eliminando los demás productos uno por

<sup>45</sup> Sir William BEVERIDGE y J. R. HICKS, “The Possibilities of Imperial Preference”, en *Tariffs: The Case Examined*, Londres, 1931, ed. popular, pp. 135-47.

<sup>46</sup> Este es uno de los argumentos adversos que ya había expuesto Pigou en 1906. Véase su *Protective and Preferential Import Duties*, pp. 101-106; reimpresso por la London School of Economics.

uno. Pero en todos los casos se está pensando en una situación en que la unión aduanera se impone teniendo como centro un país librecambista en gran medida.

#### A. UNIÓN ADUANERA DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL

¿Qué beneficios obtendría América Latina de una unión aduanera del Hemisferio Occidental? La idea no la consideran algunos como descabellada. John W. Evans<sup>47</sup> nos dice que si se pudiera seguir la lógica del problema sin hacer caso de las explosiones políticas internas, es indudable que el gobierno de Estados Unidos propondría una unión aduanera hemisférica, “pero admitiendo la impracticabilidad política de una acción tan drástica, o sensata, en estos momentos, etc.”... No es, pues, una idea sin partidarios. Tampoco es una idea nueva, pues uno de los puntos del programa de la primera Conferencia Panamericana que se reunió en Washington (1889-90) era el establecimiento de una unión aduanera de toda América. Fué éste uno de los problemas más delicados que se discutieron, y el Secretario de Estado norteamericano, James Blaine, quien presionó más para el establecimiento de lo que entonces se llamó un “Zollverein Americano”, que había de llevar consigo también una unión monetaria, establecimiento de condiciones favorables para el comercio interamericano y creación de un banco interamericano. La delegación argentina fué la que más luchó contra el proyecto, recalcando, sobre todo, dos puntos: diferencia de potencialidad económica y conexiones entre algunos países americanos y Europa. No está por demás señalar aquí que en 1890 Estados Unidos importaba mercancías latinoamericanas por valor de Dls. 177 millones, y exportaba a esa región por valor de Dls. 76 millones.

También tienden en el sentido de la unión aduanera todos los proyectos contemporáneos de preferencias arancelarias entre los países del Hemisferio Occidental.

No quiero, ni puedo, entrar aquí en los inconvenientes de orden político que se opondrían quizá a una unión aduanera del tipo en que pensamos. El problema económico, la previsión de los resultados económicos, es ya muy difícil de resolver; entran en juego una multitud de factores. Pero el más importante es que el reajuste necesario de la producción sería muy penoso, tanto en Estados Unidos como en

<sup>47</sup> “Economic Policy and Latin America”, en *The Yale Review*, vol. xxx, marzo de 1941, n° 3, pp. 580-81.

América Latina; tan penoso que se hace difícil pensar en su realización de una manera brusca. (La intensificación del intercambio es obvia.)

Desde luego, nadie pretende que se pudiera hacer repentinamente. En los precedentes más cercanos de proyectos de uniones aduaneras se prevé un período de transición con baja gradual de aranceles. Así, Bélgica y Holanda, en virtud del tratado de Ouchy en 1932, acordaron una reducción de sus aranceles del 10 % anual, hasta llegar a su supresión completa. (El tratado no llegó a aplicarse porque Inglaterra protestó, basándose en los derechos que tenía adquiridos en virtud de la cláusula de la nación más favorecida.) El proyecto de unión aduanera de Alemania y Austria también preveía la reducción gradual de sus aranceles, y lo mismo se sugirió en la conferencia de Stressa de 1932.

*Consecuencias para la industrialización.* Entre las consecuencias que convendría prever están las que tendría sobre la industrialización de América Latina (dando por sentado que ésta es deseable). ¿Se promovería? Depende de varios hechos:

- a) costes de producción en los diferentes países;
- b) movilidad del capital y el trabajo;
- c) régimen fiscal de cada país;
- d) demanda potencial latinoamericana de productos industriales;
- e) costes de transporte;
- f) legislación social, etc.

El profesor Antonin Basch ha examinado recientemente<sup>48</sup> las posibilidades y consecuencias de uniones aduaneras en Europa, indicando lo conveniente que sería la industrialización para algunos países de ese continente; pero se pregunta cómo se podría explicar a esos países que han de levantar una nueva industria sin ninguna protección dentro de una unión aduanera donde existen ya (Checoslovaquia, Austria) industrias similares antiguas; “la verdad es que no sería fácil darles un ejemplo de que tal cosa haya ocurrido antes”. Hago aquí esta cita porque, si fuera cierto, también sería un argumento aplicable a una unión aduanera del hemisferio occidental, y es, en realidad, una objeción que se ha hecho con frecuencia. Sin embargo, el ejemplo que el profesor Basch\*busca lo encontramos en el creciente desarrollo

<sup>48</sup> “European Economic Regionalism”, en *American Economic Review*, vol. xxxiii, n° 1, parte 2, Suplemento, marzo de 1943, p. 415.

industrial del sur de Estados Unidos. Lo único que se precisa es una movilidad suficiente de capital y trabajo, amplitud del mercado, etc. Es decir, deben darse ciertas condiciones, en especial la movilidad. Se trataría de eliminar los obstáculos que se oponen a ella, que no son en su mayor parte de índole económica, sino política, psicológica, etc. Si sólo se tienen en cuenta razones económicas, no hay razón *de principio* para que la unión con un país industrializado se oponga a la industrialización de las zonas más atrasadas que integran la unión. Lo cual no quiere decir que sea fácil o factible eliminar los obstáculos a la movilidad de los factores necesarios para la industrialización.

Lo que sí es evidente es que desaparecerían muchas industrias que hoy viven al amparo de un arancel que evita la competencia norteamericana, y el módulo industrial que se establecería al cabo de cierto tiempo sería más racional, de acuerdo con los principios librecambistas, si es que la localización de la industria se rige exclusivamente por la de los factores de la producción, la atracción que éstos y los mercados ejercen, así como los demás elementos que gobiernan la localización. No podemos olvidar, en la previsión de resultados, que toda revolución de este tipo supone "fricción", supone reajustes violentos, con todas sus consecuencias. *A la larga* puede ser muy beneficiosa, pero, según la frase de Lord Keynes, "a la larga todos estamos muertos". Todo estaría muy bien si se pudiera llegar al resultado final sin pasar por las etapas intermedias. El juego espontáneo del librecambio no sirve para evitar los inconvenientes de la transición.

En una ocasión<sup>49</sup> me he manifestado contra el sistema proteccionista irracional que rige en las repúblicas iberoamericanas, afirmando que al crearse, al amparo de derechos protectores, industrias antieconómicas, se estaba dificultando la aparición de otras más costeables. No obstante, debo reconocer que una ventaja de esas industrias permanentemente antieconómicas para un país que desea industrializarse, es la creación de un "espíritu industrial", el entrenamiento de mano de obra que, llegado el momento, puede servir para emplearse en las que sean costeables. Y esto es tanto más cierto si se admite que la movilidad espacial de los factores de la producción no es lo bastante grande para permitir que una unión, aduanera o de otro tipo más amplio, provoque los benéficos resultados que podrían esperarse de ella en otro caso. No me atrevo a decidirme respecto a los resultados

<sup>49</sup> "La liberación económica de América Latina", en *Cuadernos Americanos*, n° 4, 1942.

de una unión aduanera con libertad absoluta de comercio en su interior para la creación de ese “espíritu industrial”. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que disminuya el ritmo de su aparición si el establecimiento de industrias se hace recurriendo casi exclusivamente a capital y trabajo (calificado y técnico) importados.

Ya dije al principio de esta parte que las razones que se pueden alegar en favor de una unión aduanera son las mismas que abogan en favor del librecambio. También, en consecuencia, en contra de ella se pueden aducir los mismos argumentos que se emplean para defender el proteccionismo, y sobre todo si en la unión entra una gran potencia industrial.

*Confección de un arancel.* Una dificultad práctica, si la unión misma está protegida del exterior por una tarifa arancelaria, es la confección de un arancel que satisfaga a todos los miembros de la unión. Sabemos la cantidad enorme de influencias y factores que entran en cada partida de un arancel nacional. Es fácil imaginar las que mediarían en la confección de uno que satisficiera a las 21 repúblicas americanas. Pero sobre este punto volveré más adelante.

*La opinión norteamericana.* Hemos examinado algunas de las ideas que se han expuesto sobre la posibilidad de una mayor integración del hemisferio occidental. Ahora diremos solamente que la opinión oficial norteamericana, a pesar de esta “segunda luna de miel del panamericanismo” por que atravesamos, parece no estar muy de acuerdo con esas tendencias.<sup>50</sup> A pesar de que la planeación económica se ha convertido en planeación hemisférica,<sup>51</sup> desde el punto de vista

<sup>50</sup> El 27 de enero de 1943 el Coordinador de Asuntos Interamericanos, Nelson Rockefeller, se refirió a la unidad del hemisferio durante la guerra y dijo que ésta apuntaba en el sentido de la “cooperación mundial”. El mismo día Sumner Welles, en la Unión Panamericana, subrayó la oportunidad que se ofrecía a las repúblicas americanas “en una escala internacional”. Hull no ha dado ninguna indicación de que quiera abandonar los principios del comercio multilateral sin discriminación en favor de un sistema arancelario de alcance regional. (Véase el artículo de Percy W. BIDWELL, “Good Neighbors in the War, and After”, en *Foreign Affairs*, vol. 21, n° 3, abril de 1943, p. 532 y *passim*). También es significativa la actitud de Estados Unidos en la Conferencia de Río de Janeiro. Véanse también las observaciones que aparecen en el texto, más adelante, sobre las estipulaciones del acuerdo de préstamos y arrendamientos entre Estados Unidos e Inglaterra.

<sup>51</sup> R. A. HUMPHREYS, “Latin America and the Post-War World”, en *Agenda*, vol. 11, n° 1, febrero de 1943, pp. 85 ss.

político la nueva solidaridad descansa en un delicado equilibrio de fuerzas, y el problema de armonizar los intereses políticos de Estados Unidos con los de América Latina en una estructura formal no sería sencillo, casi diría que es imposible, tanto por la oposición de Estados Unidos como por la de América Latina.

Cuando se recuerda que en todas las sesiones del Congreso norteamericano se pide la creación de un derecho (*fee*) a la importación de ciertos productos tropicales, por ejemplo los plátanos, para aumentar el consumo de manzanas, y que uno de los principales apoyos que tuvo la desanexión de las Filipinas fué el de los cosecheros de caña de azúcar que querían imponer un derecho al procedente de aquellas islas, es fácil imaginar las posibilidades, el ambiente que tiene en Estados Unidos una unión aduanera fuera del campo académico. Las afirmaciones de que la libre entrada de productos latinoamericanos en Norteamérica estimularía las industrias de exportación de la potencia del norte y beneficiarían a muchos consumidores,<sup>52</sup> no tienen ninguna posibilidad de prosperar en la realidad económica de un país donde los productores para el mercado nacional representan más del 90 % de la producción,<sup>53</sup> y tienen una influencia política explicable y decisiva.<sup>54</sup>

Basta con examinar, si no se quieren tener en cuenta esas reflexiones, toda la serie de acuerdos concluídos por Estados Unidos (aparte de los artículos, o párrafos cuarto y quinto de la Carta del Atlántico) con Inglaterra, China, la U. R. S. S., Bélgica, Polonia, Holanda, Grecia, Checoslovaquia, Noruega y Yugoslavia, así como el cambio de notas con Canadá del 30 de noviembre de 1942, para darse cuenta de cuán remota es la posibilidad de un bloque del hemisferio occidental en el sentido de las preferencias arancelarias. El artículo VII del acuerdo de préstamos y arrendamientos con Inglaterra dice que ambos países tomarán disposiciones para una acción conjunta, a la que podrán adherirse todas las demás naciones "para la expansión, mediante medidas nacionales e internacionales apropiadas, de la pro-

<sup>52</sup> Véase, por ejemplo, el artículo de Constant SOUTHWORTH, "Toward Free Trade with Latin America", en *Foreign Policy Association Reports*, de 1º de octubre de 1941, pp. 174-84.

<sup>53</sup> En Inglaterra la proporción fué, en la industria, 73 % en 1912, 78 % en 1930, y más o menos un 85 % en 1938.

<sup>54</sup> Para una actitud reciente y exaltada en pro del libre comercio para Estados Unidos, véase Henry C. SIMONS, "Postwar Economic Policy: Some Traditional Liberal Proposals", en *American Economic Review*, vol. xxxiii, nº 1, parte 2, Suplemento, marzo de 1943, pp. 431-45.

ducción, la ocupación, intercambio y consumo de mercancías, que son el fundamento material de la libertad y bienestar de todos los pueblos; para *eliminar todas las formas de trato discriminatorio en el comercio internacional*, y para la reducción de los aranceles y otros obstáculos al comercio . . .”

Es evidente que una unión aduanera de Estados Unidos con América Latina, sería en perjuicio, si no de Inglaterra misma, cosa dudosa, al menos de grandes sectores del Imperio británico (aparte de los Dominios). Estados Unidos, en caso de necesitar algún mercado internacional, tendrá buen cuidado en conservar el inglés, que es de suma importancia para grandes núcleos agrícolas del país.

Además, si es cierto, como ya dijimos, que después de la guerra el Reino Unido se verá en la necesidad de exportar para poder mantener su nivel de vida, pues habrá perdido la mayor parte de sus fuentes indirectas de pago de importaciones, entonces, una unión aduanera con Estados Unidos podría suponer el cierre de una fuente barata de abastecimiento de productos industriales. La competencia industrial entre Estados Unidos e Inglaterra por los mercados exteriores, repito, puede llegar a ser muy beneficiosa para nuestros países.

## B. UNIÓN ADUANERA LATINOAMERICANA

¿Y una unión aduanera de los países latinoamericanos, sin Estados Unidos? <sup>55</sup> Algunas naciones han manifestado recientemente su preferencia por el comercio multilateral, y no por la discriminación que traería consigo una unión aduanera, a pesar de que el platónico tratado argentino-brasileño de noviembre de 1941, y la proposición argentina a Chile hecha en diciembre de 1942 de amplia unión aduanera pueden parecer una indicación en contrario, <sup>56</sup> y de que también apunta en al misma dirección, por ejemplo, la resolución que presentó el delegado salvadoreño en Río de Janeiro, según la cual las repúblicas latinoamericanas deberían estudiar la deseabilidad de que las naciones americanas, al concluir acuerdos comerciales con países que se hallasen

<sup>55</sup> Para una opinión favorable a esta tesis, véase L. V. DE ABAD, “El Comercio de las Américas”, en *Revista Bimestre Cubana*, vols. XLIX, n° 3, L, n° 1; y también, del mismo autor, “El Zollverein propuesto para la América Ibera”, en *Revista de La Habana*, n° 1, septiembre de 1942.

<sup>56</sup> Chile no contestó sino en mayo de 1943, y dió una respuesta dilatoria . . . Se nombraron comisiones para estudiar el problema con mayor detenimiento, etc.

fuera del Hemisferio Occidental, estableciesen la excepción de poder conceder mejor trato a las naciones americanas, proposición a la que se opuso la delegación norteamericana.<sup>57</sup>

Aunque consideremos la posibilidad de semejante bloque, de semejante unión aduanera (cualquiera que sea su deseabilidad) como cosa muy remota, lo es menos que una unión donde participase Estados Unidos, aunque sólo sea porque inspira menos recelos, y por ello quizá sea interesante examinar, siquiera sea por encima, qué sería ese bloque dentro del comercio mundial, y cómo se desenvolverían las cosas en su interior.

Veamos primero su posición como importador y exportador:

### COMERCIO EXTERIOR

(en millones de dólares oro, antigua paridad)

| Años | IMPORTACIONES         |              | EXPORTACIONES         |              |
|------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|
|      | <i>América Latina</i> | <i>Mundo</i> | <i>América Latina</i> | <i>Mundo</i> |
| 1913 | 1.480                 | 21.034       | 1.679                 | 19.564       |
| 1924 | 2.011                 | 28.978       | 2.734                 | 27.850       |
| 1925 | 2.472                 | 33.150       | 2.878                 | 31.551       |
| 1926 | 2.416                 | 32.117       | 2.733                 | 29.920       |
| 1927 | 2.440                 | 33.764       | 2.995                 | 31.516       |
| 1928 | 2.518                 | 34.652       | 3.143                 | 32.728       |
| 1929 | 2.707                 | 35.595       | 3.167                 | 33.024       |
| 1930 | 2.077                 | 29.075       | 2.266                 | 26.477       |
| 1931 | 1.218                 | 20.795       | 1.704                 | 18.906       |
| 1932 | 749                   | 13.968       | 1.177                 | 12.885       |
| 1933 | 761                   | 12.461       | 1.060                 | 11.714       |
| 1934 | 740                   | 11.981       | 1.119                 | 11.333       |
| 1935 | 812                   | 12.243       | 1.154                 | 11.559       |
| 1936 | 876                   | 13.142       | 1.269                 | 12.581       |
| 1937 | 1.159                 | 16.342       | 1.586                 | 15.427       |
| 1938 | 1.079                 | 14.319       | 1.254                 | 13.417       |

FUENTE: Abreviado del *Anuario Estadístico Interamericano*, 1942, de R. C. Migone, p. 309.

<sup>57</sup> A pesar de que en 1941 el Comité Económico y Financiero Interamericano admitió el trato preferencial siempre que éste no supusiera aumento de derechos para los productos estadounidenses, sino sólo rebaja para los latinoamericanos.

Si seleccionamos los principales artículos de exportación tenemos:

ARTÍCULOS

PAÍSES EXPORTADORES

*Minerales metálicos*

|           |   |
|-----------|---|
| Aluminio  | Brasil  |
| Antimonio | Bolivia, México, Perú   |
| Plata     | México, Perú  |
| Arsénico  | México  |
| Cadmio    | México  |
| Cromo     | Cuba, Brasil  |
| Cobalto   | Chile   |
| Cobre     | Argentina, Bolivia, Chile, México, Perú   |
| Estaño    | Argentina, Bolivia, México  |
| Hierro    | Brasil, Chile, Cuba, México   |
| Grafito   | México  |
| Manganeso | Brasil, Chile, Cuba   |
| Mercurio  | Bolivia, México   |
| Molibdeno | México, Paraguay, Perú  |
| Níquel    | Brasil  |
| Oro       | Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Venezuela |
| Platino   | Colombia  |
| Plomo     | Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú  |
| Tungsteno | Argentina, Bolivia, México  |
| Vanadio   | Perú  |
| Zinc      | Bolivia, México, Perú   |

*Minerales no metálicos*

|                     |  |
|---------------------|--|
| Yeso                | Argentina, México                          |
| Hulla               | Chile                                      |
| Mica                | Argentina, Bolivia, Brasil, Chile          |
| Petróleo en bruto   | Colombia, Ecuador, México, Perú, Venezuela |
| Gasolina            | Argentina, México, Perú, Venezuela         |
| Kerosene            | México, Perú                               |
| Aceites pesados     | México, Perú, Venezuela                    |
| Aceites lubricantes | México                                     |
| Sal                 | Argentina, Ecuador, Venezuela              |
| Azufre              | Bolivia, Chile, Perú                       |

*Productos forestales y fibras*

|                        |   |
|------------------------|---|
| Madera tierna aserrada | Guatemala   |
| Caucho                 | Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú |
| Cáñamo, sisal, etc.    | Chile, Haití, México, El Salvador                                       |

|             |   |
|-------------|---|
| Algodón     | Argentina, Brasil, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú  |
| Lana        | Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela |
| Lino        | Argentina, Chile, Venezuela   |
| Seda, rayón | México  |

*Semillas oleaginosas y aceites*

|                    |  |
|--------------------|--|
| Cacahuete          | Argentina  |
| Cáñamo (semillas)  | Chile  |
| Copra              | Colombia, Venezuela  |
| Aceite de coco     | Paraguay   |
| Semilla de algodón | Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú |
| Aceite de algodón  | Argentina, Brasil, México, Paraguay, Perú                                      |
| Semilla de lino    | Argentina, Uruguay   |
| Nuez de palma      | Brasil   |
| Semilla de ricino  | Argentina, Brasil, Haití   |
| Aceite de ricino   | Brasil   |
| Sésamo             | Brasil, México   |
| Semilla de girasol | Argentina  |

*Cereales*

|         |   |
|---------|---|
| Avena   | Argentina, Chile                                |
| Trigo   | Argentina, Chile, Honduras, Uruguay, Venezuela  |
| Maíz    | Argentina, Brasil, Cuba, República Dominicana   |
| Cebada  | Argentina, Chile                                |
| Arroz   | Brasil, Ecuador, México, El Salvador, Venezuela |
| Centeno | Argentina, Chile                                |

*Otros productos vegetales*

|          |  |
|----------|--|
| Cítricos | Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Haití, Honduras, México, Paraguay, Uruguay  |
| Bananas  | Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay                                   |
| Cacao    | Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Haití, Nicaragua, Panamá, Venezuela   |
| Café     | Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú, El Salvador, Venezuela |
| Lúpulo   | Argentina  |
| Manzana  | Argentina, Chile   |
| Patatas  | Argentina, Chile, Ecuador  |

|        |   |
|--------|---|
| Azúcar | Argentina, Brasil, Cuba, República Dominicana, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú, El Salvador |
| Tabaco | Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Honduras, México, Paraguay                                |

*Productos alimenticios de origen animal*

|                  |  |
|------------------|--|
| Mantequilla      | Argentina, Cuba, Uruguay                                       |
| Queso            | Argentina, Honduras, Venezuela                                 |
| Carne de res     | Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay, Venezuela |
| Carne de cerdo   | Argentina, Brasil, Uruguay                                     |
| Carne de carnero | Argentina, Brasil  |

Esta enumeración de productos<sup>58</sup> no nos dice qué importancia tiene cada uno de ellos en la exportación total de América Latina o dentro de las exportaciones de cada país, pero sí nos da una idea de la variedad de las exportaciones, y con ella sólo quiero presentar el aspecto que tendría un bloque latinoamericano como entidad exportadora, para poder señalar que no sería despreciable, tanto por el volumen de sus exportaciones como por la variedad de sus productos.

*Ajustes de producción y desocupación.* El primer problema que se ocurre pensar es el de los ajustes de producción que traería consigo una unión aduanera, en el sentido de la ausencia total de obstáculos al comercio (salvo los impuestos por la distancia y la organización económica) entre los países latinoamericanos, pues desaparecería automáticamente una gran parte de la producción que hoy vive al amparo de un arancel, salvo si se realizan ajustes de precios de una magnitud considerable.

Supongamos primero que los precios generales no se alteran, y pensemos en un producto de gran importancia, como el trigo, y qué ocurriría, por ejemplo, en México si el trigo argentino pudiera entrar libre de derechos. En México, en 1939, se cultivaban 570,000 hectáreas de trigo, que daban 402,000 toneladas de cereal, y aunque parte de aquéllas se cultiven en condiciones de coste que permitan la competencia con el producto argentino, es evidente que sería preciso abandonar su producción en gran medida. Los trastornos que esto traería consigo dependerían en gran medida de la movilidad ocupacional del

<sup>58</sup> Sacada del *Anuario* de Migone.

trabajo, de la posibilidad de utilizar o adaptar la tierra a otro u otros cultivos, y del tiempo en que se realice la transición al régimen libre-cambista. Se trataría de abandonar un cultivo que alcanza un precio total de 72 millones de pesos<sup>59</sup> y sustituirlo, supongamos que en su integridad, por importaciones. Esto no puede realizarse sin fricción, que será, *ceteris paribus*, proporcional a la diferencia de precios.

Puntualizando tenemos que el precio de menudeo de la harina de trigo en Buenos Aires y México, D. F., fué el siguiente:<sup>60</sup>

| Años | BUENOS AIRES                                      | MÉXICO, D. F.                                     |
|------|---|---|
|      | <i>Centavos de dólar</i> <sup>61</sup><br>por Kg. | <i>Centavos de dólar</i> <sup>61</sup><br>por Kg. |
| 1936 | 7.3   | 8.3   |
| 1937 | 8.6   | 9.2   |
| 1938 | 7.2   | 8.9   |
| 1939 | 5.2   | 7.1   |
| 1940 | 5.7   | 6.8   |
| 1941 | 6.3   | 7.8   |

En el azúcar, en comparación con Cuba:<sup>62</sup>

| Años | LA HABANA   | MÉXICO, D. F.                                     |
|------|---|---|
|      | <i>Centavos de dólar</i> <sup>61</sup><br>por Kg. | <i>Centavos de dólar</i> <sup>61</sup><br>por Kg. |
| 1937 | 4.5   | 8.6   |
| 1938 | 4.5   | 7.3   |
| 1939 | 4.3   | 6.4   |
| 1940 | 4.1   | 6.5   |
| 1941 | 4.4   | 7.4   |

Datos similares de diferencias de precios podrían hallarse para otros productos; precios que habrían de igualarse (salvo las diferen-

<sup>59</sup> Datos tomados del *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1940, p. 504.

<sup>60</sup> Datos tomados de *El costo de la vida obrera en América*, Unión Panamericana, Oficina de Información Obrera y Social, Washington, D. C., 1943, pp. 23, 82 y 104.

<sup>61</sup> Conversión a los tipos de cambio medios de cada año.

<sup>62</sup> La superficie cultivada de caña de azúcar subió en México de 71,000 hectáreas en 1930-1934 a 98,000 en 1940. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1940, p. 504.

cias que exigieran los costes de transportes y otros) con el consiguiente ajuste de producción.

Claro que el abandono de la producción no sería completo, pues siempre subsistirían aquellas explotaciones e industrias que pudieran competir en precio con las importaciones, pero llegarían a ser marginales algunas que hoy se encuentran en situación excelente al amparo de los aranceles.

Los reajustes de producción se están produciendo continuamente como consecuencia de la pérdida de mercados internacionales, y México tiene ejemplos de ello. En 1929 México exportaba cantidades sustanciales de algunos productos agrícolas como arroz, chile fresco y seco, tomate, frijol, maderas, curtientes, raíz de zacatón, hortalizas, legumbres frescas y tubérculos frescos; en 1939 estas exportaciones habían desaparecido o disminuído notablemente (aunque con la guerra actual algunas han vuelto a adquirir nueva importancia) por causas internas o por alza de los derechos de importación en los mercados extranjeros.<sup>63</sup> Pero no es lo mismo someterse a una restricción de los mercados reduciendo la producción que acceder al reajuste voluntariamente pudiendo evitarlo; perder lo conocido y bueno (para el productor individual) para lanzarse a lo desconocido.

Me parece pertinente ahora hacer algunas observaciones sobre la diferencia entre desocupación "general" y "especial".<sup>64</sup> La primera surge durante las depresiones económicas, cuando hay mano de obra superflua en el sistema económico en general; la segunda se da cuando la mano de obra sólo es superflua en algunas industrias, ocupaciones o zonas como resultado de causas especiales. Si se establece una unión aduanera no surge, hágase de un solo golpe o por etapas, una desocupación general típica, pues la reducción o eliminación de ciertas actividades por la importación se compensa por la expansión de ciertas industrias que adquieren nuevos mercados de exportación. Pero la desocupación "especial" puede durar mucho tiempo mientras los obreros pasan de las industrias que declinan a las que se expanden; un paso que no es siempre fácil. Además, no todos los países de América Latina tienen un proteccionismo igual de desarrollado, y entonces la abolición de los derechos supone un trastorno mayor para los países

<sup>63</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, *El comercio exterior de México (1938-1939)*, México, 1940, p. 72.

<sup>64</sup> Sacadas y adaptadas, en particular, de la obra de J. E. MEADE, *The Economic Basis of a Durable Peace*, Londres, 1940, pp. 77 ss.

que eran más proteccionistas, y la desocupación "especial" podría llegar a ser tan grande en éstos que, sin abarcar todas las actividades, alcanzara a una gran proporción de ellas, con la consiguiente baja del nivel de vida; pues si bien las mercancías de nueva importación serían más baratas que antes, la medida en que la importación creara desocupación podría ser tan grande que las exportaciones estimuladas no compensaran la pérdida de ingresos ocasionada por la desocupación. Esta podría llegar a ser tanto "especial" como "general". La forma de protegerse contra tal estado de cosas sería una depreciación del cambio exterior, que encareciera las mercancías extranjeras y sirviera de subsidio a las exportaciones, y si tal cosa no basta, un programa de expansión monetaria y económica interna. Pero, desde luego, lo que se podría remediar así sería la desocupación general, no la especial. Claro que cuanto más lenta fuera la transición a la libertad de comercio, menos peligro habría de tropezar con problemas de desocupación de tipo catastrófico.

Las mercancías latinoamericanas que encontrarán un nuevo mercado al abrírseles las puertas de los países que integran la unión aduanera solucionarían en esa medida sus problemas actuales de excedentes de difícil colocación. Pero es evidente que la reducción del precio de esas mercancías en los países importadores de la unión aduanera no alcanzarían al total de la diferencia de precio con respecto al de los países exportadores (más gastos de transportes y otros), sino que sería algo menor, pues al ampliarse el mercado para esos productos sube su precio y, por consiguiente, sería menor el ajuste interior de la producción en los países que antes la protegían.

Se presenta, además, otro problema. Supongamos, para facilitar el análisis, que Argentina y Uruguay quedan como monopolistas de la producción latinoamericana de trigo, y que Cuba queda como monopolista de la producción azucarera, desapareciendo en consecuencia la producción de estos alimentos en el resto de los países que forman la unión. Si las importaciones de los mismos procedentes de otras partes del mundo están protegidas por un arancel, ¿no habría un fuerte incentivo para explotar la situación monopólica subiendo los precios? Piénsese en que si con la ampliación del mercado, y consiguiente alza de precios, Argentina, Uruguay y Cuba se ven con dificultades para exportar fuera de la unión aduanera y al mismo tiempo aún tienen excedentes exportables, podrían subir los precios en el interior de la unión para competir en condiciones ventajosas en el exterior, com-

pensando los precios bajos del mercado mundial con los altos en América Latina (esto es, haciendo dumping).

*Cambios de precios.* He supuesto que la estructura *general* de precios de cada país no se altera. ¿Sería así? Es muy difícil de prever hasta qué punto la decadencia de las actividades afectadas por la competencia de un país latinoamericano quedará compensada por la prosperidad de las que se benefician del librecambio interior; o hasta qué punto los obreros, el capital, etc., de las actividades perjudicadas aceptarán una baja de su remuneración relativa antes que abandonar su ocupación habitual. No sé si alguien se atreverá a intentar una predicción de esta naturaleza, sobre todo para países no monocultores. En los monocultores que lleguen a adquirir un monopolio de ventas de su producto dentro de la unión aduanera, lo natural sería que, *ceteris paribus*, el ingreso nacional real aumentase y por lo tanto que, también *ceteris paribus*, subiese la estructura general de precios. Sólo puedo decir que debería esperarse un cambio en la estructura general de precios de cada país. Creo, además, que en algunas naciones pequeñas y con pocas posibilidades de alterar su producción, el cambio en la estructura general de precios podría llegar al extremo de que exigiera una auténtica revolución en su economía, transferencias de población, etc. Más lejos no me atrevo a ir.

Desde luego, la exportación habitual de mercancías fuera de la unión aduanera disminuye en la medida en que estas exportaciones son absorbidas en su interior, y en la medida en que no sea posible un aumento de producción sin alza de precios. Como son muy pocas las mercancías en que pueda tener un monopolio o semimonopolio una unión aduanera latinoamericana, toda alza de precios ocasionará una baja de la exportación al exterior. Pero esto no quiere decir que la exportación total (dentro y fuera de la unión) de un país haya de disminuir; más bien podríamos prever lo contrario: como los consumidores latinoamericanos de una mercancía desplazada en los países de que se trate, a causa de la supresión de los derechos, la obtienen a un precio más bajo del que regía antes, también aumentará en ese país, o países, el consumo, dependiendo el aumento de la elasticidad de la demanda.

Si la producción total no se altera, y sólo cambia la distribución, el destino, de las ventas, no hay motivo para que aumenten los precios; pero si la demanda latinoamericana de los productos de ciertas

zonas abastecedoras se suma a la demanda mundial de los mismos, al eliminarse los aranceles, entonces aumentará el precio mundial de esas mercancías en la medida en que esas zonas productoras contribuyen al abastecimiento del mercado internacional como un todo y, por lo tanto, el precio a que los países del interior de la unión aduanera pueden obtener las mercancías no será el mismo que regía antes de establecerse ésta, sino uno más alto, dependiendo de la elasticidad de la oferta.

*Industrialización.* Los efectos de una unión aduanera de este tipo sobre la industrialización pueden ser importantes: primero, porque supone un ensanchamiento del área de libre comercio, habiendo por consiguiente más oportunidades para establecer unidades industriales de dimensión óptima, aprovechando las ventajas de la producción en gran escala. Disminuyen las posibilidades de industrias tan antieconómicas como las que pueden existir en el interior de un país económicamente pequeño, pues la localización tenderá a establecerse en los lugares más apropiados dentro de una zona mayor. En mi opinión, uno de los peligros más graves del proteccionismo sin discriminaciones dentro de países como los de América Latina es que, al hacer subir la estructura general de precios, dificulta la salida de las exportaciones habituales, e impide que algunas mercancías lleguen a exportarse en absoluto, pues, al subir los precios generales, lo natural es que suban los costes de producción de todas las mercancías, aunque no por fuerza en la misma proporción. Dentro de una zona de libre comercio más extensa, es evidente que al desaparecer producciones antieconómicas y bajar, en consecuencia, los costes, los precios de muchas mercancías se abaratan, repercutiendo esto favorablemente sobre la producción industrial.

Pero no todos los países latinoamericanos se beneficiarán por igual de esta industrialización más racional. Es más, creo que en el terreno industrial los países más atrasados tendrán mucho que perder, al menos en un período bastante largo; mi argumento es éste: 1) los países más atrasados industrialmente tienen un proteccionismo menos severo para los productos industriales, que en muchos casos se limita a derechos fiscales; 2) aunque los precios de la industria en el interior de la unión bajen en comparación con los de antes de formarse ésta, tal cosa no quiere decir que vayan a ser tan bajos como los precios a que pueden vender los grandes países industriales. Esto significa

que los países más atrasados, que antes adquirirían los productos industriales en el mercado más barato, quizá habrán de adquirirlos ahora dentro de la unión aduanera a un precio superior, pues es probable que rija para ellos un derecho arancelario general que baste para proteger a las industrias de los países más adelantados de la unión aduanera, pero que no lleguen a producir a los precios de los grandes países industriales (no hablemos de calidades).

Se hace difícil pensar hasta qué punto conviene a estos países poco adelantados de América Latina participar en una unión aduanera que les encarezca los productos industriales, por un lado, y que, por otro, quizá les obligue a realizar ajustes drásticos en su economía. Por lo menos es dudoso en qué medida les convenga a la corta, que en este caso puede ser un plazo de varias decenas de años. La solución sería, desde luego, que el arancel general de la unión fuera, para cada mercancía, el más bajo que exista en cada uno de los países que la forman.

Al hablar de los resultados para los países más pequeños se puede citar lo ocurrido con los regímenes preferenciales más o menos ocultos que se establecieron en Europa en el primer tercio de la década 1930-40 entre los países de la pequeña entente (Checoslovaquia, Rumanía y Yugoslavia), y los del grupo romano (Italia, Austria y Hungría), que tenían por principal objeto facilitar las exportaciones de productos agrícolas húngaros, rumanos, yugoslavos y austríacos. Se logró, sin duda, el aumento de las exportaciones de estos países, pero en vez de aumento del comercio lo que hubo fué un cambio de la procedencia de algunas importaciones. Los importadores adquirieron más productos de los países favorecidos por los aranceles, productos que antes compraban de otras partes, y los adquirieron más caros que antes. Se hace difícil pensar que en caso de una unión aduanera de América Latina en general o de varios países latinoamericanos no ocurra lo mismo a los países más atrasados que la integran.

Desde luego, puede resultar que esos países atrasados sean la mejor localización para industrias destinadas a surtir a toda la unión aduanera. Pero sabemos que las industrias no se localizan sólo por referencia a posición geográfica; que la mano de obra, el capital, las vías de comunicación, etc., son elementos que atraen la producción industrial de una manera acumulativa (hasta que, cuando la concentración llega a ser muy grande, se presentan elementos dispersivos; pero aún no hay ningún país latinoamericano que se halle, ni remotamente, cercano a esa etapa). Es evidente que, a la larga, la localiza-

ción de la industria tiende a adquirir un módulo racional, un módulo que puede preverse en términos generales; y como ejemplo de ello vuelvo al caso del progreso industrial del sur de Estados Unidos. Pero es un proceso lentísimo, con el que no se puede contar como beneficio para esta generación ni quizá la próxima. De manera que la nueva producción industrial de los países que integren una unión aduanera de América Latina tendería a concentrarse en los países que ya han dado los primeros pasos en ese sentido, pues América Latina, como ya he advertido, no ha alcanzado aún esa etapa en que empiezan a actuar los elementos dispersivos de la localización, como sucede en Estados Unidos. (Véase la nota 66.) México, Argentina, Brasil, Chile y Perú ocuparían respecto a las otras naciones latinoamericanas más o menos la posición dominadora que hoy ocupan Estados Unidos, Inglaterra y Alemania respecto a ellos, con la ventaja para los primeros de que los otros países latinoamericanos no tendrían la opción de protegerse con un arancel interior. Se presentaría una rivalidad industrial entre los países más avanzados, que se especializarían en determinadas industrias en que la unidad de producción óptima fuera de dimensiones capaces de absorber todo el mercado latinoamericano.<sup>65</sup> También es posible que, cuando la unidad óptima de producción no fuera tan grande, cada país de industrialización incipiente lograra predominio sobre los países vecinos menos adelantados, apareciendo entonces varias industrias de ciertas ramas de la producción en distintos lugares de la unión aduanera, si las diferencias de costes de producción fueran menores que las diferencias de costes de transporte.

De todos modos, estoy de acuerdo en que un amplio plan de inversiones extranjeras planeadas podría evitar los inconvenientes apuntados, que indico pensando en un régimen de libre iniciativa individual.

De todos modos, y en términos generales, creo que los ajustes necesarios en el campo de la producción industrial serían menos dolorosos que los precisos en el agrícola, aunque sólo sea debido a que son menos los países con actividad industrial, a que es menor la pobla-

<sup>65</sup> D. M. PHELPS, en *Economic Relations with Latin America*, p. 61: "La mayor parte de ella [la industrialización de América Latina] ha seguido un camino adecuado (*sound*), pero en todo movimiento hacia la industrialización hay algo de lunatismo, que también se ha presentado en América Latina. Por ejemplo, en la fabricación de sillones de dentista. Han intentado fabricar muchas máquinas que exigen producción en masa. La demanda de algunos productos ha sido demasiado pequeña para permitir una fabricación local a costes razonables".

ción dedicada a la industria, a que los trastornos industriales adoptarían en cierta medida la forma de creación de industrias y no la de supresión de las existentes. El campo que se ofrecería es amplísimo y lo más probable sería una relativa movilidad de los factores humanos, cuando menos en el interior de los países, movilidad tanto espacial como ocupacional.

Todas estas acciones y reacciones consecuentes a una unión aduanera se entienden con el supuesto *ceteris paribus*. Pues es evidente que, por ejemplo, una industria antieconómica no desaparecería por la competencia de otra similar del interior de la unión si la primera recibe protección del estado en forma de subsidios, contratos oficiales, etc.; o que una industria no podría prosperar si sus bajos costes se ven contrarrestados por una legislación social muy gravosa, exigencias obreras, etc.; o si para impedir la desaparición de algunas industrias se recurre a depreciación monetaria u otros procedimientos. Quiero decir con esto que una unión aduanera, para producir todos sus efectos en el supuesto de que se deseen) debería estar completada por compromisos internacionales de adoptar determinadas políticas y de no seguir otras.

En el *ceteris paribus* entra también, como es natural, el supuesto de que el extranjero no adoptaría una actitud hostil hacia la unión aduanera. Es decir, que su creación no traería consigo reacciones discriminatorias o represalias para las importaciones procedentes de la misma, para las exportaciones de capital hacia la unión, etc., pues es evidente que si tal ocurriera la vida económica de la unión sería muy precaria y tendría que resignarse a un desarrollo lento y trabajoso, a causa de la dificultad de conseguir divisas que le sirvieran para importar productos industriales, capital, etc. Así, pues, *ceteris paribus* (confianza en la estabilidad política de los países que constituyen la unión aduanera, en la tranquilidad social, etc.), podría augurarse a la industrialización un porvenir claro, porque nada impediría la inversión de capital extranjero, que de un modo natural fluiría a ella atraída por una elevada tasa de remuneración. La posibilidad de actitud hostil no puede descartarse, sin embargo, y probablemente estaría en razón directa del proteccionismo que la unión presentase a la competencia exterior, y a este respecto cabe señalar de pasada que un arancel elevado no es por fuerza el mejor método de lograr la industrialización, y que puede llegar a retardarla.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> La industrialización del sur de Estados Unidos, frente al norte, diremos, ya que no en su perjuicio, se realiza sin necesidad de protección arancelaria. La dife-

La lógica de la discriminación, por miedo a que la industrialización supusiera una baja del comercio de los países de industria madura, no es fuerte. Ya se ha dicho demasiadas veces, y las estadísticas son concluyentes, que la industrialización de un país aumenta su comercio con las otras naciones industriales. La idea de que la industrialización de los países jóvenes perjudica a las naciones de economía madura fué lanzada a principios de siglo por Sombart, de quien la tomaron otros. Hoy ha caído en descrédito y sólo la citan gentes responsables para rechazarla. Pero hay gran diferencia entre la lógica y la realidad. Estados Unidos se resiste incluso a las preferencias arancelarias. La regla general es que las naciones prefieren conservar una exportación existente a perderla con la esperanza de ganar otras distintas de más valor, que es el efecto demostrado de la industrialización.

Precedentes de proyectos fracasados, en gran medida por la oposición de las grandes potencias, no faltan. Así, esa fué, más que la oposición de los países interesados, la causa de que se viniera abajo el plan Tardieu de 1932 de federación danubiana (Checoslovaquia, Austria, Hungría), que proponía el establecimiento de un régimen preferencial entre ese grupo de países, y algo parecido fué lo que ocurrió ese mismo año en la Conferencia de Stressa.

*El arancel de la unión aduanera.* El problema de confeccionar un arancel sería de los más arduos con que se tropezaría; no es difícil imaginar casos de incompatibilidad entre los intereses de los diferentes países latinoamericanos a este respecto, si se pretende que haya un arancel único para toda la unión. Si la "defensa" contra el exterior no adopta la forma típica de la unión aduanera, sino que cada país conserva su propio arancel frente al extranjero y deja libres de derechos las importaciones procedentes de América Latina, se pierden en gran medida las ventajas que hemos supuesto para la industrialización, pues entonces una industria nueva que surgiese, por ejemplo en México, quizá no pudiera contar más que con el mercado nacional, que podría ser insuficiente para la unidad de producción óptima dentro

rencia con respecto a la América Latina es sólo una cuestión de grado... *ceteris paribus* (un *ceteris paribus* bastante problemático, lo reconozco) también podría industrializarse América Latina.

de las condiciones mexicanas y dada la intensidad de la demanda, y esto porque quizá el arancel de los países a donde México podría exportar no fuera bastante alto para impedir que los productos de países industriales compitieran con los mexicanos. En cambio, éste sería el método de defensa más expedito con que podrían contar los países de industrialización más atrasada de América Latina para hacer frente al monopolio de los países latinoamericanos más adelantados, evitando que les impusieran productos industriales a precios mucho más elevados de los que podrían obtener fuera de la unión aduanera. Los países más industrializados de América Latina podrían desear que el arancel general fuera tan alto, por lo menos, como el propio para los productos industriales de que se tratara, y los países que hubieran de importar esos productos querrían que el arancel general fuera tan bajo como el que ahora tienen, a fin de no verse obligados a comprar los productos industriales de peor calidad a más alto precio.

Si se quiere adoptar una posición intermedia (por ejemplo, si una industria latinoamericana no basta para cubrir todo el mercado y al mismo tiempo necesita protección frente al exterior), sería preciso establecer un sistema de contingentes para la diferencia entre la producción latinoamericana y el consumo de la mercancía de que se trata. Pero las dificultades de aplicación que se nos ocurren son demasiadas para que tal procedimiento sea aceptable.

Desde luego, una gran parte de las dificultades que supone la confección de un arancel único para toda la América Latina (o para ciertos sectores de ella) tiene su origen en los peligros de una industrialización indiscriminada, en el deseo de proteger industrias que vayan a ser permanentemente incosteables, o aquellas que no alcancen a cubrir el consumo existente antes de formarse la unión aduanera o que pudiera surgir sin ella. De todos modos, creo que, aun con el mejor deseo por parte de todos, los problemas técnicos son de enorme dificultad. Para evitarlos, en la medida de lo posible, la unión podría alcanzarse por un proceso de transición lento, que disminuyera la violencia de los ajustes que serían precisos en caso de realizarse de un golpe. Así, podríamos suponer una transición no sólo en la baja paulatina y supresión última de los derechos arancelarios en América Latina como un todo, sino también limitada a determinado número de artículos y en algunos casos a determinado número de naciones. Aunque, como es natural, en tal caso pueden ponerse en movimiento gran número de egoísmos e intereses creados, de manera que la unión

no sólo no se realice nunca, sino que en el proceso surgieran causas de fricción indeseables por todos motivos.

*Unión aduanera limitada a unos cuantos países.* La unión aduanera parece más viable entre países limítrofes y que al mismo tiempo tienen producciones bastante diferentes (Argentina, Bolivia, Paraguay, Chile), entre aquellos que, aunque de producción parecida tienen escasas diferencias de costes y precios (y entre los que, por consiguiente, la unión no supondría una competencia en productos que ahora son típicos).

Como ejemplo de tendencia en este sentido tenemos, además de las citadas al principio de esta parte, las concesiones arancelarias que se hicieron recientemente Haití y la República Dominicana; y como muestra de la dificultad de llegar a un acuerdo aduanero podemos citar, además de las ya señaladas en otro lugar, el arreglo especial entre Guatemala y El Salvador, en 1941, para la admisión libre de derechos de los productos de ambas repúblicas manufacturados con materias primas nacionales, que se limitó algo en 1942, y que dejó de existir a fines de 1943 por juzgar El Salvador que algunas importaciones guatemaltecas perjudican a su industria, sobre todo la textil.

Una posibilidad que debería estudiarse detenidamente es la de una unión aduanera latinoamericana limitada a los países más industrializados y al campo industrial. Las razones que abogarían en su favor son muchas para poderlas exponer en detalle. Tenemos, por ejemplo:

1) La eliminación de algunas industrias descaradamente anti-económicas en unas naciones en favor de otras similares en otros países, que sean más costeables y que, al poder exportar, progresarían aún más.

2) La posibilidad de que surgiera en América Latina una industria pesada.

3) Sería un seguro contra los vaivenes políticos y económicos internacionales de las grandes potencias.

4) Los problemas de un arancel industrial común entre naciones con un desarrollo industrial parecido serían infinitamente menores que si se tratara de una unión aduanera, etc., etc.

Estoy pensando en un tipo de unión parecido, aunque más amplio, al que ya he citado varias veces en el curso de esta ponencia, que se

apuntó con el convenio entre Brasil y Argentina, y que no llegó a vía de hechos.

Pecaría yo de descortés, y sobre todo de injusto, si no hiciera unas referencias al trabajo que presentó el profesor Jorge A. Vivó en las reuniones del seminario de 1943 de El Colegio de México (*Jornadas*, nº 3, "La geopolítica"), donde rompió una lanza en pro de una Unión del Caribe. Deploró el ponente la lamentable situación de los países "astillas", como Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que "sólo pueden tener una libertad ficticia porque se ven condenados a gravitar dentro de la órbita económica de quien les compra". La pequeñez del mercado nacional les impide aspirar a una industria propia. Considera que si bien la población de esta zona no es homogénea, no constituye un obstáculo para que integre una república, que contaría con 54 millones de habitantes, en un territorio de 5.225,000 kilómetros cuadrados, población y extensión que se comparan ventajosamente con la de Inglaterra, Italia o Francia, y aquélla se comparará más ventajosamente aún en 1975 (según cálculos, en esa fecha será de 80 millones de almas). Señaló la importancia de esta región como productora de café (28.5 % de la producción mundial), azúcar de caña (26 %), cacao (12.1 %) y tabaco (3.2 %), y la deficiencia de la producción de trigo, arroz, cebada y papas, las perspectivas favorables para algunos cultivos como el algodón, lino, copra, cacahuate, etc. El profesor Vivó cree que la producción aumentará si la propiedad se divide más.

Los recursos mineros de esta zona son muy grandes y variados. Tiene petróleo (14.2 % de la producción mundial), cobre (2.8 %), plomo (12.2 %), zinc (7.1 %), cromo (5.3 %), antimonio (21.8 %), mercurio (4.8 %), vanadio (4.9 %), molibdeno (3.1 %), plata (3.2 %), oro (4.5 %), platino (14.7 %). Con esto y todos los recursos minerales no explotados se dan las condiciones necesarias para la industria pesada.

En la actualidad, dice el profesor Vivó, "somos países de economía organizada con la única finalidad de 'vender para comprar', es decir, que exportamos materias primas para importar mercancías elaboradas", y se expresa con gran dureza contra los economistas que han tomado la frase "vender para comprar" como lema.

A pesar de las lamentables circunstancias en que hoy se encuentra esta zona con su fraccionamiento, las cifras totales de su comercio son muy importantes y daría a la región una posición nada desprecia-

ble en el mercado internacional, además de que la balanza comercial es muy favorable, lo que facilita la acumulación de capital y permite sostener una moneda firme y una banca solvente.

El profesor Vivó ha expuesto razones de orden histórico y otras en favor de su tesis. Ni las rechazo ni las acepto. No soy indiferente a ellas, pero su examen no encaja aquí. En cambio sí quiero hacer algunas observaciones sobre los aspectos económicos.

Vaya por delante mi opinión de que considero deseable todo lo que se pueda hacer por aumentar el área de librecambio en América Latina. Todo el sentido de mi ponencia es ése: señalar las dificultades, los inconvenientes, o la "fricción" (para hablar en términos económicos) que se opone o dificultaría la formación de un bloque económico de América Latina en la post-guerra, indicar las dificultades a vencer, quiénes serían los más beneficiados y, en general, dejar sentado que las cosas no son sencillas ni simplistas.

Tomados por el orden en que aquí los he resumido: 1) No acepto la idea de que sea mala en sí la situación de estados "astilla" que se ven en la necesidad de gravitar dentro de la órbita económica de quien les compra; igual ocurre a la Argentina con Inglaterra a pesar de no ser estado "astilla" y lo mismo sucede a Inglaterra, a Alemania, etc. Estos grandes países industriales se ven obligados también a gravitar dentro de la órbita de quien les compra. No se trata de algo intrínsecamente malo. La interdependencia de las naciones es un hecho del que no cabe quejarse. Ya es otra cosa que sea deseable la industrialización. 2) La pequeñez del mercado nacional no ha impedido a Bélgica, Suecia, etc., alcanzar un alto grado de industrialización. Lo importante para ampliar el mercado de modo que puedan surgir industrias es la libertad de comercio y de movimiento de factores, no la materialidad de que existan fronteras políticas. Con recursos suficientes, con movilidad de factores y con librecambio nada se opone a la industrialización de un país "astilla". 3) Habría mucho que hablar (que me dispensen si no entro en este punto ahora) sobre la opinión de que la producción aumentaría si se dividiera más la propiedad, en especial en el caso de algunos productos como el café, el azúcar, etc. 4) Me siento aludido en la observación de que los malos economistas han adoptado como lema la frase "vender para comprar". En efecto, yo también creo que se vende para comprar, que el trabajador vende su trabajo para comprar su sustento, el capitalista vende los servicios de su dinero para vivir con mayor o menor comodidad y tranquilidad,

que los países (como un todo) venden lo que producen para comprar lo que no producen. Y es indiferente que lo que se vendan sean materias primas o productos elaborados; vender materias primas no es malo en sí, depende del precio a que se vendan o, en términos más técnicos, de la relación de intercambio. Si la industrialización es deseable, y lo creo firmemente, ello se debe a otros motivos. 5) No es admisible calcular los excedentes de exportación de la zona del Caribe como si, una vez establecida esa unión que se desea, fueran a ser iguales que ahora, pues no se concibe que con un programa de industrialización como el que prevé el profesor Vivó se mantengan las exportaciones después del alza de precios que traería consigo. No se puede aplicar un análisis estático a un fenómeno dinámico. No es posible pensar que se altera la estructura económica de un grupo de países y no se altere su comercio, sobre todo si se tiene en cuenta que para la industrialización es necesario sacar factores de las actividades actuales.

Volviendo a otra idea ya expuesta repetidas veces en el curso de esta ponencia, diré que frente a planes de este tipo siempre me asalta una duda: en qué grado le conviene, desde el punto de vista económico, a los pequeños países “astilla” la unión con países más adelantados que ellos, pero que se encuentran aún muy por debajo del nivel de las grandes potencias industriales. Sin duda, a México le conviene... más vale ser cabeza de ratón que cola de león; pero ¿y a los estados “astillas”? ¿es mejor ser cola de ratón que cola de león?

En resumen, creo que los fenómenos económicos que se deben prever como resultado de una situación como la que desea el profesor Vivó son mucho más complejos de lo que podría deducirse de su trabajo. Esto no quiere decir que lo rechace en principio, sino que el tema necesita una elaboración más detenida. Todo se *puede* hacer, y hay muchas razones para desear esa unión y también una más amplia, más comprensiva, pero no a cualquier precio. Si lo que interesa es el aspecto económico sería deseable saber qué podrían conseguir algunos de los participantes adoptando un plan diferente. No pretendo tampoco que las razones económicas sean las principales, pueden pesar más otras y en ese caso ser deseable una baja de bienestar económico en compensación de ventajas de otra índole. Yo no puedo entrar en esos temas.

*Unión económica y política. Orden de precedencia.* El gran apóstol de las preferencias imperiales en Inglaterra, Chamberlain,

afirmó en 1903 que el sistema preferencial británico sería un paso hacia la unidad política y que en todos los casos anteriores las “uniones comerciales habían seguido de cerca a la federación política”. El profesor Pigou ha criticado esta afirmación diciendo que no está de acuerdo con los hechos salvo en el caso del Zollverein alemán, y cita una frase de Federico List en el sentido de que todos los ejemplos que ofrece la historia son de que las uniones políticas han abierto el camino para las uniones económicas.<sup>67</sup> Cualquiera que sea la experiencia de la historia, sin embargo, me atrevo a afirmar, sin conocimiento de causa y sin detenerme a exponer razones, fuera de lugar aquí, que no hay motivo para pensar que una unión aduanera en América Latina, cualquiera que sea su amplitud, provocaría, cuando menos, “un mayor entendimiento en el campo político”. Este tema debería ser analizado por los políticos sin pérdida de tiempo, pero me permito observar que si una unión aduanera, o económica de cualquier otra índole, perjudica a nacionales de algún país, como no puede por menos de suceder, en esa misma medida puede suscitar fricción política, porque, entre otras cosas, en América Latina los perjudicados no suelen ser los consumidores en general (salvo en la medida en que son productores perjudicados) sino los capitalistas, con influencia política.

<sup>67</sup> Véase PIGOU, *Protective and Preferential Import Duties*, Londres, 1906, pp. 114-15.

## V. ETCETERA

Un sentido de la expresión: “bloque económico” es la de varios países secundarios “pilotados” por una gran potencia.

Algunos<sup>68</sup> consideran que la formación de bloques económicos en este sentido es casi inevitable. Las grandes potencias no sólo pueden promover o hacer fracasar las posibilidades de cooperación, sino que los acontecimientos económicos en general, los monetarios, así como los militares, han colocado a las pequeñas potencias en la necesidad de agruparse como satélites en derredor de una u otra de ellas. Afirman que en la postguerra quizá más importante que la redistribución territorial ha de ser la reorganización del comercio internacional, en que los países latinoamericanos serán “pivotales”, y si no se encuentran salidas adecuadas para sus exportaciones, es posible que un sistema de compensación o trueque las haga caer bajo la órbita alemana.

Expuesta en otra forma, la tesis es ésta: los países productores de materias primas dependen en gran medida de alguna gran potencia para salida de sus exportaciones y como abastecedor de capital, y esa dependencia los coloca en una situación subordinada, de zonas de influencia. Esta situación puede o no tener una base formal, pero es forzosa para todos los países que dependen de una gran potencia como mercado para alguna de sus exportaciones esenciales.

Para completar esta idea vale la pena recoger un pasaje de un artículo de Folk Hilgerdt,<sup>69</sup> según el cual si se impide que el comercio internacional vuelva a adquirir su carácter multilateral, los países con economías complementarias tendrán un aliciente para aumentar su intercambio mutuo, y esto es una medida que puede muy bien poner en peligro la independencia económica y política de la parte más débil de esta relación.

<sup>68</sup> Por ejemplo, CONDLIFFE, *The Reconstruction of World Trade*, 1940, pp. 358 y 382.

<sup>69</sup> “The Case for Multilateral Trade”, en *American Economic Review*, vol. xxxiii, nº 1, Pt. 2, Suplemento, marzo de 1943, pp. 404-405.

Es decir, tenemos aquí una manifestación más de la doctrina de que las zonas urbanas tienden a explotar a las productoras de materias primas, que es, a su vez, la formulación “burguesa” de la opinión marxista respecto al imperialismo de las grandes potencias industriales. No quiero detenerme a discutir ahora la diferencia que hay entre imperialismo de un grupo de industriales e imperialismo económico de una gran potencia, si bien yo creo que el primero puede existir sin que presuponga el segundo, aunque para fines periodísticos sea más conveniente identificarlos. Pero sí deseo indicar que la fórmula, empleada cada vez con mayor frecuencia, de que los inversionistas al invertir su capital renuncien a reclamar en el futuro a través de su gobierno la defensa de sus intereses es bastante afortunada y liberta al país de inversión de una multitud de preocupaciones que venían siendo un gran obstáculo para las inversiones extranjeras, tanto desde el punto de vista del gobierno del país deudor como del gobierno del país acreedor. Hoy, con esa fórmula, el problema gira más bien en torno al absentismo de los inversionistas (en el supuesto de que lo criticado no sea, más o menos veladamente, el régimen, el sistema económico).

En cuanto al problema de que los países con economía más débil se encuentran en una posición subordinada respecto de los que la tienen más fuerte, no se me ocurre nada que decir. Es un hecho, una realidad innegable, y nada demuestra (salvo la fe) que no sucedería igual si se tratara de países con regímenes socialistas.<sup>70</sup> El caso es el mismo que se nos presenta entre los diferentes estados, provincias o regiones de un solo país.

Una opinión que merece atención es la que sostiene, entre otros, Howard S. Ellis,<sup>71</sup> cuyo nombre basta para que sea tenida en cuenta. Según éste, si la Sociedad de Naciones o Estados Unidos no logran establecer un nuevo orden, lo probable es que presenciemos la formación de “bloques político-económicos”; no le parece posible prever las combinaciones de naciones y territorios que los integren, “pero hay una cosa cierta: no se formarán a base de regionalismo económico y complementariedad en el comercio mundial, sino por accidentes de alianzas políticas. Los bloques se orientarán, al menos en un principio,

<sup>70</sup> Me remito al reciente ensayo del profesor VINER, “International Relations between State-Controlled National Economies”, en *American Economic Review*, vol. xxxiv, n° 1, Pt. 2, Suplemento, marzo de 1944, pp. 315-20.

<sup>71</sup> “The Problem of Exchange Systems in the Postward World”, en *American Economic Review*, vol. xxxii, n° 1, Pt. 2, pp. 203-204..

hacia la defensa y la próxima guerra". Después concede que los hechos pueden tomar un giro más favorable. Según Ellis, desde ciertos puntos de vista la existencia de unas cuantas unidades poderosas podría contribuir a la estabilidad económica e incluso a la expansión. Lo completo de la unidad proporcionaría gran variedad de recursos dentro de una gran zona con libertad de comercio, y las ganancias que se derivaran de esta libertad limitada a la unidad (al interior del bloque) podrían exceder a las ganancias que obtuviera del comercio esa unidad en caso de estar dividida en numerosas unidades nacionales autárquicas. "Además, en la situación de bloques en que hay pocos compradores y vendedores, cada uno deberá tener en cuenta las consecuencias de su política de compras y ventas sobre la de sus rivales".

Esta posibilidad que prevé Ellis en caso de que no se logre "un nuevo orden", yo la ampliaría a cualquier circunstancia. La lógica no ha sido la costumbre en la actitud económica internacional de los países. Aparte de que, naturalmente, los hechos económicos están muchas veces (por fortuna o desgracia) condicionados por consideraciones políticas.

A este respecto son pertinentes unas palabras del Ministro de Hacienda del Canadá, Robert B. Bryce:<sup>72</sup> Después de la guerra "seguirá habiendo razones políticas, estratégicas y geográficas, lo mismo que económicas, para que unas naciones consideren a otras más cercanas y esenciales, y justifiquen o aun exijan incluirlas en su régimen preferencial de comercio o cambio".

No puedo examinar aquí todas las posibles combinaciones que cabrían en el caso de un bloque no dictado por consideraciones puramente económicas y las consecuencias de cada una. Son concebibles toda clase de matices, más que nada en el sentido de las preferencias arancelarias, y también este tema necesitaría un estudio especial de política internacional que no me siento capacitado para realizar. Sólo me propongo exponer posibilidades.

Una opinión de tipo general e interesante sobre la formación de bloques económicos, es la de Röpke,<sup>73</sup> quien dice que su constitución

<sup>72</sup> "Basic Issues in Postwar International Economic Relations", en *American Economic Review*, vol. xxxii, n° 1, Suplemento, Pt. 2, marzo de 1942, u. 174.

<sup>73</sup> *International Economic Disintegration*, Londres, 1942, pp. 80-81. También parece ésta la opinión de Richard F. BEHRENDT, "Cooperación económica interamericana", en *Boletín del Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas*, vol. 1, n° 1, febrero, 1944, pp. 104-105.

guarda una relación estrecha con el proceso de desintegración económica internacional de nuestros días, siendo a su vez una consecuencia y una causa de esa desintegración. La decadencia de la comunidad internacional auténtica hace que, cuando las afinidades políticas lo permiten, se forman bloques que alivian el nacionalismo económico en el interior de los mismos pero lo acentúan frente al resto del mundo. “El espíritu internacional de hoy no permite más”. La fuerza moral que los une es negativa: aversión por el resto del mundo, etc., etc. A mi modo de ver este punto de vista es demasiado radical. Puede ser cierto en algunos casos, pero no hay motivo para sentar una regla general.<sup>24</sup>

El Comité Consultivo Financiero y Económico Interamericano en un anuncio hecho el 5 de mayo de este año informa que las veintiún repúblicas americanas, inclusive Estados Unidos, pueden formar un bloque hemisférico, económico y comercial como respuesta a un posible régimen preferencial del Imperio británico, que quizá surgiera de la conferencia de los cinco primeros ministros británicos reunidos en Londres. Aquí el bloque es una medida de represalia. El anuncio de esta actitud llega demasiado tarde para que tenga tiempo de examinarla, mas con los informes incompletos publicados por la prensa sólo se puede deducir que existe falta de concordancia entre esta actitud y los deseos manifestados por algunos gobiernos latinoamericanos de establecer regímenes preferenciales en América Latina. ¿Se renuncia a formar un bloque latinoamericano si no existen otros bloques fuera del hemisferio occidental?

La literatura sobre bloques, económicos y más amplios, se ha multiplicado en los últimos años de una manera acorde con las circunstancias. Entre los planes más conocidos figuran el de Charles A. BEARD, en *Open Door at Home*, y también el de George JAFFIN, en su ensayo “New World Constitutional Harmony: A Pan-American-

<sup>24</sup> Este parece ser el punto de vista de P. Lamartine Yates y D. Warriner en *Food and Farming in Post-War Europe* (Londres, 1943, p. 104) cuando dicen que la creación de un gran bloque de librecambio dentro de Europa, además de Estados Unidos y la U. R. S. S., no debe considerarse, como algunos pretenden, como un paso hacia la guerra económica; que si se considera, con razón, imposible dar repentinamente un salto hacia el librecambio mundial, entonces es evidente que una tarifa moderada para Europa como un todo es mejor que veinte aranceles para veinte estados europeos.

idian Panorama”, en la *Columbia Law Review*. Hay planes para la federación gradual del mundo, como el de George SOULE y los editores del *New Republic*, en “The Lessons of Last Time”; y planes de “Buena vecindad” para la unión de Estados Unidos con la América Latina, entre los que se cuentan los de Lionel CURTIS, en *World Order*, Glen CLARK, en *Two or Three Gathered Together*, Roswell BARNES, en *A Christian Imperative, Our Contribution to World Order*, Louis ADAMIC, en *Two-Way Passage*, etc. Otros planes pretenden una federación de las Naciones Unidas, así el que contienen los informes de la World Citizens Association: *The United Nations, What They Are What They May Become*, y *The United Nations on the Way*, donde Henri BONNET examina la organización de un Consejo Político de las Naciones Unidas. Planes de federación mundial con contenido económico, son, por ejemplo, los de Hans HEYMANN, *Plans for Permanent Peace and Justice for All*, donde se propone la creación de un Banco Mundial, y el de Otto TOD MALLERY, en *Economic Union and Durable Peace*. Y así podríamos seguir. La posibilidad de bloques económicos es tan variada como la imaginación de los autores.

Al pensar, después de todas estas páginas, en la inmensidad de la tarea que aún me quedaría por realizar si quisiera ofrecer un panorama completo de posibilidades y hacer una crítica superficial de ellas, me doy cuenta perfecta de que lo examinado es sólo una parte infinitesimal de las posibilidades. Más vale centrar la atención en unos pocos y no pretender abarcar demasiado. Así queda.

## CONCLUSION

En las páginas anteriores he expuesto algunas ideas propias y muchas ajenas. El lector querrá un resumen de las conclusiones desperdigadas en el curso de la ponencia. Pues bien . . .

Cuentan que un estudiante alemán hizo su tesis doctoral sobre el apasionante tema de los "Factores que influyeron en la determinación del precio de la carne de cerdo en los barrios del Este de Berlín durante 1923 y 1924". Dos años de laboriosas investigaciones dieron como fruto un libro voluminoso (como es costumbre en estos casos) lleno de minuciosas estadísticas, diagramas, fórmulas, etc., etc., Al final de la obra decía: "Después de haber estudiado con atención todo el material reunido, creo poder afirmar, haciendo siempre sitio para opiniones más autorizadas y posibles errores de apreciación, que, en términos generales, el precio de la carne de cerdo en los barrios del Este de Berlín durante los años de 1923 y 1924 estuvo regido por la ley de la oferta y la demanda".

Sin duda, en economía es muy peligroso hacer afirmaciones a la ligera, . . . pero hay un límite a la prudencia.

En todo mi trabajo está expresa o tácita la idea de que la deseabilidad o indeseabilidad de los diferentes tipos de bloques examinados depende de la finalidad que se quiera conseguir. ¿Se desea formar una potencia nueva y fuerte frente al exterior? ¿Se pretende aislarse en la mayor medida posible? ¿Con quién se quiere colaborar? ¿Se quiere favorecer al consumidor o al capitalista, al estado como tal o al individuo?, etc.

Presentaré mis conclusiones en forma de resumen de las ideas enunciadas expresa o tácitamente, y lo haré dándoles una forma a veces más radical que en el cuerpo de la ponencia, para facilitar así la comprensión y discusión.

### *Controles de mercancías*

Son admisibles como intento de ajustar los movimientos de pre-

cios a corto plazo a la tendencia secular, pero en general se trata de una medida de depresión, no permanente.

La necesidad de monopolio para que sean efectivos determina una creciente intervención del estado que

- a) puede crear dificultades internacionales, y
- b) tiende a extenderlos durante más tiempo del que estaría justificado.

Los controles existentes hasta hoy han tendido a mantener precios elevados y

- a) en la mayoría de los casos esto no beneficia al consumidor, y, además,
- b) la estabilidad de precios en una mercancía es a veces indeseable cuando no hay estabilidad en las otras;
- c) los movimientos de precios son un fenómeno sano dentro de la economía, cuando no son excesivamente violentos.

Los controles existentes hasta hoy han tendido a perpetuar la producción ineficaz y a impedir o dificultar la aparición de nuevas empresas más costeables.

Hay mercancías que se adaptan mejor que otras al control; en especial aquellas que muestran tendencia a la "sobre-compensación".

América Latina no tiene monopolio de ninguna mercancía importante.

En consecuencia, si desea controles de mercancías necesita ponerse de acuerdo con países ajenos a la América Latina.

Para que un monopolio de venta sea compatible con la competencia en la producción, el organismo contralor debe tener facultades para

- a) comprar sólo a los productores eficaces, y
- b) impedir la producción de quienes pueden competir en precio de venta, pero no en coste de producción.

Para que el monopolio de venta no perjudique al consumidor latinoamericano es preciso que sea un "monopolio discriminatorio".

Con todo esto, sigue en pie el problema de las industrias incipientes que resulten incosteables.

No se debe admitir un cártel si no hay voluntad de incurrir en sacrificios que traigan consigo incluso el cese de la producción.

Deben preverse las reacciones de los importadores afectados por el control, la posibilidad de producción protegida en los países im-

portadores y la aparición en éstos de sucedáneos de la mercancía controlada.

Ningún país de América Latina debe cerrarse la posibilidad de incrementar su producción de una mercancía, cuando pueda hacerlo a menor precio que los otros países productores.

El cártel debe perseguir la seguridad para los productores eficaces.

Se debe pertenecer a cárteles, siempre que se pueda, en calidad de consumidores.

El monopolio de ventas es de gran utilidad ante una coalición de compradores.

Son útiles y deseables como instrumentos de transición a una economía de paz para ayudar a la desaparición de la producción ineficaz surgida durante la guerra.

### *Complementaridad y diversificación*

Con un programa de complementaridad con Estados Unidos:

- a) Se aumentaría el comercio relativo dentro del bloque.
- b) No se puede prever lo que sucedería con el comercio con los demás países.
- c) No veo inconveniente en que América Latina diversifique su producción procurando la complementaridad con Estados Unidos
  - a') Si los precios de las nuevas industrias se comparan ventajosamente con los mundiales.
  - b') Siempre que no vaya aparejada a un mayor aislamiento respecto al resto del mundo.
  - c') Si se prevé una disminución prolongada de las importaciones europeas de nuestros productos.
  - d') En caso de que haya pocas perspectivas de paz duradera.

Sí veo inconveniente en esa integración porque quizá privaría a América Latina de la posibilidad de beneficiarse de la competencia inglesa, y europea en general, con Estados Unidos por los mercados internacionales.

### *Unión Aduanera*

Los argumentos en favor de una unión aduanera son iguales a los que se aducen en pro del librecambio.

La principal dificultad para realizar una unión aduanera del hemisferio occidental son los costes de los ajustes que se precisarían.

La unión aduanera con Estados Unidos no es incompatible, en principio, con la industrialización. Depende, sobre todo, de la movilidad de los factores.

La opinión norteamericana, tanto la privada como la oficial, es contraria a esa unión. Justificadamente o no, también se opone a ella la opinión latinoamericana.

Una unión aduanera de América Latina daría una entidad exportadora importante por el valor de sus exportaciones y la variedad de éstas.

El paso a la unión aduanera exige muchos reajustes importantes de producción y puede surgir con ellos una desocupación grave.

La dureza del reajuste se aminora si la transición hasta llegar a la unión aduanera es lenta.

Es muy difícil prever las consecuencias de una unión aduanera para la estructura general de precios.

La unión aduanera puede ser favorable a la industrialización:

- a) porque ensancha el mercado;
- b) porque permite una localización más económica de la industria;
- c) porque hace bajar los precios de los bienes de consumo.

No es favorable a la industrialización de los países menos adelantados de América Latina, a no ser que se adopte algún plan de inversiones con la mira de favorecerlos.

El problema de confeccionar un arancel único es muy difícil de resolver.

El entendimiento político debería, quizá, ser previo al entendimiento económico, para que este último no perjudique o dificulte el primero, que es el decisivo.

EL COLEGIO DE MEXICO



\*3 905 0550151 H\*





## JORNADAS DE LA GUERRA

1. José Medina Echavarría, *Prólogo al estudio de la guerra*
2. Tomás Sánchez Hernández, *Los principios de la guerra*
3. Jorge A. Vivó, *La geopolítica*
4. Gilberto Loyo, *La presión demográfica*
5. Antonio Caso, *Las causas humanas de la guerra*  
Jorge Zalamea, *El hombre, náufrago del siglo xx*
6. Vicente Herrero, *Los efectos sociales de la guerra*
7. Josué Sáenz, *Los efectos económicos de la guerra*
8. Manuel Chavarría, *La disponibilidad de materias primas*
9. Manuel Pedroso, *La prevención de la guerra*
10. Daniel Cosío Villegas, Emigdio Martínez Adame, Víctor L. Urquidi, Gonzalo Robles, Manuel Sánchez Sarto, Antonio Carrillo Flores, José E. Iturriaga: *La Postguerra*  
Alfonso Reyes, Daniel Cosío Villegas, José Medina Echavarría, Emigdio Martínez Adame y Víctor L. Urquidi: *La nueva constelación internacional*, conversación por radio.

De venta en todas las librerías de la América Latina

