JORNADAS

26

JOHN B. CONDLIFFE

La Política Económica Exterior de Estados Unidos

CG
308
J88
No.26

EL COLEGIO DE MEXICO
Centro de Estudios Sociales

EL COLEGIO DE MEXICO

SEVILLA, 30 MEXICO, D. F.

JUNTA DE GOBIERNO

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

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES

Director: Dr. José Medina Echavarría

CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS

Director: Dr. Silvio Zavala

CB
308
J88
No.26

14788

Condliffe, John B.
La Política Económica exterior de Estados Unidos.

BIBLIOTECA DE EL COLEGIO DE MEXICO

mdc.

Fecha de vencimiento

EL COLEGIO DE MEXICO
308/188/DO.26/CE

3 905 0334519 N

Biblioteca Daniel Cosío Villegas
Inventario 2007

Jornadas, *órgano del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México, nació al calor de un seminario colectivo sobre la guerra que celebró dicho Centro en 1943. La publicación se prosiguió durante el siguiente año para reflejar la labor realizada en otro seminario sobre los problemas de América Latina. Cubiertas estas dos etapas,* Jornadas *va a convertirse ahora en lo que había de ser desde un principio: en órgano expresivo permanente del Centro de Estudios Sociales del Colegio y no ya sólo de actividades circunstanciales suyas.*

Ante el nuevo carácter de Jornadas, *conviene fijar en breves palabras el sentido que quiere imprimirse a la publicación, las razones que empujan a emprenderla.*

Es un tópico que ha llegado ya de los círculos científicos a los medios populares, que nuestro siglo es o debe ser el siglo de la ciencia social, por razón del desequilibrio hoy existente entre nuestro saber científico sobre la naturaleza y nuestro saber científico sobre el hombre y su actividad. Los resultados de la labor de las pasadas centurias, especialmente de la última, en el dominio de la ciencia natural, son hoy tangibles para todos y le han otorgado a nuestra vida un poder sobre los fenómenos naturales como nunca antes se soñara. En cambio, el pensamiento racional y científico apenas comienza a conquistar lo que nos es más próximo: nuestra propia vida y su organización. Los acontecimientos actuales prueban de qué manera el dominio de la naturaleza, la ciencia y la técnica, se frustran y son adversos al hombre cuando éste no maneja todavía otros instrumentos que guíen su propio destino. Nada más necesario hoy que el tratamiento científico, es decir, racional y objetivo, de las cuestiones humanas, pues el futuro de nuestra civilización, de toda posible civilización, en las presentes circuns-

tancias, depende de que se puedan dominar, o no, la naturaleza humana y la vida social en un grado semejante a como nos es dado regular la naturaleza física. Jornadas *se propone ante todo mantener despierta la conciencia de este problema y coadyuvar con todas sus energías a los esfuerzos ya emprendidos para llegar a su solución.*

Ahora bien, las cuestiones humanas no pueden ser tratadas en el vacío; surgen problemas, dificultades y conflictos ofrecidos en circunstancias y momentos determinados, y la investigación científica de los mismos sólo tiene sentido si sus resultados resuelven la situación problemática, despejan la dificultad o atenúan el conflicto, liberando al hombre de su angustiosa presión. Esto quiere decir que no son las teorías las que determinan los problemas, sino éstos los que deben dar lugar al pensamiento teórico y, además, que no puede entenderse ni solucionarse ningún problema de la vida humana si lo desprendemos de su contexto o circunstancialidad. El olvido de este punto de partida elemental es quizá el responsable de la situación de atraso de las ciencias del hombre, como también de que las disciplinas sociales arrastren una pesada herencia de teorías que ya no responden a ninguna cuestión auténtica.

Asimilando el sentido de esa perspectiva, en las Jornadas *no se desdeñará, en modo alguno, el pensamiento social teórico actual, cualquiera que sea el punto del horizonte de donde proceda, y a su discusión y examen habrá que concederle atención cuidadosa; pero, en lo posible, sometiéndolo a la prueba de su validez para nuestros medios. En una palabra, lo que interesa de un modo fundamental son:* a) *las cuestiones humanas en su específica circunstancialidad americana, y* b) *los problemas "nuestros" que exigen una meditación teórica y una solución práctica.*

En consecuencia, no se rechaza la consideración de las teorías y resultados de la ciencia social en general; pero se cree que la verdadera tarea intransferible está en estudiar y hacer que se estudien las cuestiones específicas de la facción latina del continente americano, de modo que soluciones y teorías no provengan de una importación

más o menos afortunada, sino que broten de la investigación misma de nuestras situaciones problemáticas peculiares.

La tragedia de Europa al privarnos de su producción intelectual y científica, siempre recibida con la sugestión de su viejo prestigio, nos obliga a un doble esfuerzo, que conviene que sea lo más consciente posible: por una parte, a que pensemos por nosotros mismos y sin andaderas y, por otra, a que meditemos hasta qué punto todo lo que nos viene del otro lado del Atlántico merece ser aceptado y asimilado y si no ha perdido aquel continente en más de algún punto el derecho al respeto que se le otorgaba sin discusión. Y pensando muy en particular en "nuestra América", estamos convencidos de que ésta ha de ponerse enérgicamente a pensar por sí misma en su propio destino y a aprovechar lo que es un triste momento para conquistar definitivamente, sin renunciar a ninguna herencia valiosa, su autonomía cultural.

En cuestiones sociales y políticas es esto tanto más urgente cuanto mayor es la sospecha de que lo que se nos ofrece por varios lados no es dádiva generosa sino velado instrumento de dominación. Y sólo podremos mantenernos relativamente inmunes de las consecuencias sociales y culturales de las tremendas luchas de poder hoy en juego si conservamos la serenidad intelectual y el conocimiento preciso y objetivo de los hechos. Una visión acertada de nuestro presente y nuestro futuro es lo único que puede permitirnos sacar ventajas incluso de lo que parecen adversas constelaciones.

Dentro de la dirección general antes esbozada, las Jornadas *del Centro de Estudios Sociales de El Colegio de México quieren presentar un amplio marco a la colaboración: desde las cuestiones filosóficas conexas, hasta los estudios de la ciencia social más particular y especializada; pero viendo también dibujados dentro de ese marco estos tres propósitos fundamentales:* 1) *exponer el estado actual de la ciencia, de conocimiento imprescindible, como punto de partida;* 2) *examinar y discutir, en particular, los problemas peculiares de la ciencia en nuestros países, y* 3) *contribuir en lo posible al desarrollo de la ciencia social en marcha.*

Desde el punto de vista científico, con Jornadas *se intentará fomentar el estudio de las cuestiones marginales y fronterizas de las ciencias tradicionales y académicas, que es donde se encuentran hoy día los problemas auténticos de la ciencia social futura. Y desde el punto de vista político, en su mejor sentido, conseguir el conocimiento recíproco de los pueblos de nuestra América, manteniendo así viva y real la conciencia de su común destino.*

JOHN B. CONDLIFFE

La Política Económica Exterior de Estados Unidos

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/licences/by-nc-nd/4.0/

JORNADAS-26
El Colegio de México
Centro de Estudios Sociales
1945

CC
308
J88
No. 26
ej. 1

74788

TRADUCCIÓN DE
MANUEL F. CHAVARRÍA Y VÍCTOR L. URQUIDI

El *Centro de Estudios Sociales* agradece al *Yale Institute of International Studies* el que le haya permitido publicar esta investigación realizada bajo sus auspicios con carácter privado.

INTRODUCCION

A medida que las hostilidades se orientan sucesivamente hacia su fin en los diversos teatros de guerra, se hace sentir con más urgencia la necesidad de resolver los problemas de la paz. Dentro de cada economía nacional hay que hacer frente a una multitud de cuestiones monetarias relacionadas con la desmovilización, la reconversión, la ocupación y los impuestos. Ningún país puede permitirse esperar hasta el fin de la guerra para prepararse a enfrentar las dificultades que se le presentarán en el período inmediato de postguerra.

Las decisiones que se tomen afectarán de modo inevitable la reorganización de las relaciones económicas internacionales. En los apretos de la guerra, la reglamentación de las operaciones comerciales y monetarias se ha superpuesto a la estructura de aranceles, de barreras cuantitativas al comercio y de control de cambios que prevalecía antes de la guerra. Al acabarse la contienda se presentará una oportunidad real, aunque pasajera, de acabar con todos los arreos de la guerra económica; por un período breve, se nos prestará una página limpia o que puede ser limpiada. En muchos casos deberán revisarse los aranceles, reorganizarse los controles administrativos y formularse de nuevo las leyes y reglamentos aduanales. Si no se cuenta con una preparación decisiva antes de que esa oportunidad se presente, bien pueden surgir otra vez y cobrar fuerza los impedimentos al comercio de preguerra. Aún es tiempo de aprovechar la oportunidad para reorganizar el comercio mundial. Pero en la paz, como en la guerra, la iniciativa es un factor importante para el éxito de cualquier empresa atrevida. Una iniciativa osada y resuelta, preparada con cuidado y perseguida con denuedo, podría hacer otra vez del comercio un medio de enriqueci-

miento mutuo y un instrumento para propulsar el bienestar común, en vez de que constituya un aspecto del rearme y un arma posible de futura agresión.

La tesis que inspira este ensayo consiste en afirmar que conviene a los intereses estratégicos y económicos de Estados Unidos tomar dicha iniciativa en el momento actual.

I

Hasta muy recientemente, la práctica diplomática de Estados Unidos se basaba en gran parte en la filosofía económica y política del siglo XIX, llamada a veces política del *laissez-faire*. Si era deseable limitar al mínimo la intervención del gobierno en los asuntos económicos, según lo suponía dicha filosofía, la diplomacia podía ocuparse principalmente, como en efecto lo hacía, de las relaciones políticas entre los estados. Las relaciones económicas entre los ciudadanos de éstos podían considerarse fundamentalmente como de carácter privado. Los gobiernos negociaban tratados de comercio y navegación llamados a permitir un trato justo y equitativo a los comerciantes e inversionistas extranjeros. Dentro de ese cuadro contractual, el comercio lo manejaban las empresas privadas sin dirección del gobierno y con una intervención de éste relativamente pequeña, excepto aquella que resultaba de la protección arancelaria. A veces suscitaba cuestiones políticas la actividad de comerciantes e inversionistas particulares. Hubo también algunos casos llamativos en que consideraciones de orden estratégico indujeron a los gobiernos a intervenir en favor de las empresas económicas de sus nacionales. Sin embargo, fueron relativamente pocos los casos en que los gobiernos emplearon la política económica como arma política o en que ejercieron presión política a fin de obtener ventajas económicas. Aunque el comercio y las inversiones nunca anduvieron del todo separados de la política nacional —ni siquiera en el apogeo del *laissez-faire*—, lo cierto es que el criterio dominante en el siglo XIX consideraba la intervención gubernamental en el dominio económico como imprudente desde el punto de vista de éste y peligrosa políticamente. Los librecambistas, cuyos puntos de vista

imperaban a mediados del siglo, veían su causa como una cruzada por la paz y la prosperidad.[1] Este criterio prevaleció especialmente en los países de habla inglesa, en los cuales la empresa privada tenía más fuerte arraigo y había logrado un desarrollo efectivo, al grado de confiar en su propio poder económico.

El siglo XIX es, sin embargo, un episodio único a este respecto. Aunque se puede exagerar el grado de intervención gubernamental en los siglos XVII y XVIII y su ausencia relativa en el XIX, el caso es que en este último hubo un cambio bien marcado en la filosofía dominante, la cual se refleja en sus prácticas. No obstante, resulta difícil creer que las prácticas del siglo XIX puedan continuarse en el XX, a menos que las condiciones políticas y económicas del período postbélico les garanticen suficiente seguridad y las hagan económicamente provechosas. La tesis del presente ensayo es que se necesita hacer un esfuerzo positivo para restituir la seguridad política real que hizo factibles y lucrativas las políticas del *laissez-faire* en el siglo XIX, y que tanto la política económica como la diplomática deben formularse con tal propósito.

Es claro que hubo excepciones precisas a la regla general de que la diplomacia no se ocupara mayormente de las cuestiones económicas en el siglo XIX. La Gran Bretaña tomó medidas efectivas en relación con el Canal de Suez y más tarde para obtener reservas petrolíferas en Persia. Estados Unidos empleó el *big stick* en Panamá. En sus relaciones con los estados más débiles, esas potencias desplegaron a menudo la fuerza o ejercieron una presión efectiva para conseguir entrada comercial. Gran Bretaña abrió China al comercio occidental y Estados Unidos hizo lo mismo con Japón. La mayor parte de las pequeñas guerras que hizo Gran Bretaña en el siglo XIX fueron resultado de conflictos en que jugaban mucho el comercio y las inversiones. Muchas de ellas acarrearon aumentos substanciales al Imperio Británico.[2] Estados Uni-

[1] Cf. E. M. Earle, *Makers of Modern Strategy, Princeton*, 1943, cap. 6.

[2] Cf. W.K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs*, Nueva York, 1940, vol. II, parte I, cap. 1.

dos se detuvo generalmente —aunque no siempre— ante la expansión territorial; pero en varios casos empleó la presión política y aun la militar para apoyar la penetración económica, y, a la inversa, prestó ayuda económica por razones políticas.[3]

Sin embargo, en el terreno principal de la política de seguridad los países de habla inglesa no emplearon comúnmente su fuerza económica como un instrumento de poderío nacional. No necesitaron poner contrafuertes a su seguridad mientras el poderío marítimo constituía un escudo efectivo y la amenaza de bloqueo era un arma de reserva poderosísima para la diplomacia británica de la balanza del poder en el continente europeo. Protegida por el mar, Gran Bretaña podía disponer de tiempo para echar mano de sus recursos económicos dispersos en todo el mundo a fin de intervenir militarmente en forma definitiva. Sus ciudadanos tuvieron libertad para desarrollar sus actividades económicas sin preocuparse de la seguridad nacional, hasta que surgió esta necesidad. Estados Unidos se encontraba colocado todavía más remotamente del peligro de ataque inmediato y pudo concentrarse en "el desarrollo de un continente", mientras la supremacía marítima no pasó a manos hostiles.

Nunca fué muy clara en la Europa continental la separación de la economía con respecto a la política nacional y exterior. El elemento estratégico fué siempre importante para planear los sistemas viales, ferroviarios y de comunicaciones; para la organización de la agricultura con el fin de asegurar abastecimientos alimenticios; para el desarrollo y localización de la industria; para el otorgamiento de empréstitos a aliados potenciales; y para el fomento de las inversiones privadas tendientes a conseguir materias primas en regiones seguras contra los bloqueos. A medida que los ferrocarriles mejoraban la movilidad de los ejércitos terrestres durante la segunda mitad del siglo XIX, la balanza del poder se volvió cada vez más inestable en el continente

[3] Cf. Charles P. Howland, *Survey of American Foreign Relations*, New Haven, 1930, pp. 11 y 15.

europeo.[4] En consecuencia, las políticas económicas y políticas propiamente dichas que siguió Alemania después de la unificación del Reich contuvieron inmediatamente la diseminación del libre comercio en el continente. Francia, desde luego, había reaccionado inmediatamente después de la guerra del 70. Chevalier, que diez años antes había negociado con Cobden el famoso tratado de comercio, cayó junto con Napoleón III, y los proteccionistas franceses se apresuraron a desligarse de un trato que jamás les agradó. No obstante, después que Bismarck había conseguido en 1878 la "unión del hierro y el centeno", no sólo hubo un endurecimiento del proteccionismo a lo largo de toda Europa, sino también una integración más consciente de la acción económica y política.[5] El empuje de Alemania hacia el este y, en no menor grado, su penetración comercial en Italia causaron alarma creciente. Finalmente, su política colonial y el desarrollo de su marina mercante, seguido por la expansión de su marina de guerra, pusieron en claro sus intenciones de desafiar la hegemonía británica.

Sin embargo, el sistema de comercio multilateral —que era el fundamento del poderío económico británico— continuó extendiéndose mientras tales cosas ocurrían. Es curioso reflexionar acerca de la poca relación que existía entre la balanza del poder, por una parte, y el mecanismo de la balanza de pagos, por otra. En tanto que la balanza del poder variaba visiblemente en Europa, el equilibrio de los pagos internacionales continuaba siendo regulado mediante el mecanismo monetario del patrón oro internacional. No vienen al caso aquí los detalles técnicos de dicho mecanismo; pero importa acentuar el hecho de que todo el sistema de comercio e inversiones mundiales, así como las instituciones para la compensación y el ajuste de las operaciones financieras a que aquellos daban lugar, siguieron siendo de derecho privado y extraoficial hasta que estalló la guerra en 1914.

[4] Cf. la insistencia de List en los ferrocarriles estratégicos, en J. H. Clapham, *The Economic Development of France and Germany, 1815-1914.* Cambridge, 1921, p. 150.

[5] Cf. A. Gerschenkron, *Bread and Democracy in Germany, Berkeley,* 1943.

El eje sobre el que estas actividades económicas se mantenían en equilibrio era la aceptación, por casi todos los países, de la necesidad de conservar tipos de cambio estables. Toda presión sobre los cambios se consideraba como una señal de peligro que indicaba la necesidad de tomar medidas correctivas, principalmente en materia de política crediticia, a fin de que los precios y la actividad económica volvieran a alinearse con los de otros países. Un nivel de precios creciente que causara importaciones excesivas y ejerciera presión sobre el tipo de cambio, se corregía restringiendo el crédito interno.

El gran volumen de transacciones y el juego libre de los grandes mercados londinenses de diversas mercancías, capital y dinero, determinaron la conveniencia de servirse de Londres como centro principal para ajustar los saldos de los pagos internacionales. Dichos mercados eran privados, organizados libre e independientemente del control oficial. En grado variable, pero creciente, había control gubernamental de la política crediticia en otros países, tendiendo también a aumentar la intervención y dirección gubernamentales del comercio y de las inversiones; pero, a pesar de ello, el comercio del mundo era aún fundamentalmente competitivo y su movimiento de compensación se efectuaba principalmente a través de los mercados libres de Londres, hasta el estallido de la guerra en 1914. La balanza del poder y la balanza de pagos eran conceptos reinantes en dos esferas separadas de pensamiento y acción.

Esta separación de la economía con respecto a la diplomacia se reflejaba en la organización tradicional de las oficinas de relaciones exteriores y la representación diplomática en el extranjero. El caso resulta también más claro en los países anglosajones que en los del continente europeo, en particular Alemania. Ni la Oficina de Asuntos Exteriores *(Foreign Office)* ni el Departamento de Estado tenían expertos en economía. Los servicios consulares se organizaban separadamente de los servicios diplomáticos, y los métodos diplomáticos eran los que había desarrollado la tradición de la representación personal de monarcas reinantes en los países extranjeros. Los embajadores se

ocupaban en primer lugar de los asuntos políticos y sólo incidentalmente del fondo económico de los mismos.

La primera guerra mundial no acarreó mayores cambios en este respecto. Se restauró el patrón oro tan pronto como fué posible y se trató de remallar la red comercial del período prebélico. Gran Bretaña y Estados Unidos tomaron la delantera en lo concerniente a abandonar los controles comerciales del período bélico. Era evidente que la opinión pública veía la guerra como un interludio y esperaba que los negocios volvieran a su marcha usual. La diplomacia retornó también a su patrón de anteguerra.[6]

Es esencial reconocer, no obstante, que dos circunstancias hacen ahora posible, aun para los países anglosajones, volver a separar la economía internacional de la política internacional. La primera es que, en lo concerniente a seguridad, la situación ha sido alterada por las invenciones modernas en materia de comunicaciones y transportes; la segunda consiste en el resurgimiento, dentro de un cuadro nuevo y más formidable, de las políticas nacionales integradas que emplean instrumentos económicos para fines de poderío.

El poderío marítimo es todavía importante, tanto para Gran Bretaña como para Estados Unidos; pero se ha vuelto vulnerable en los estrechos y ya no puede operar con eficacia desde bases limitadas y aisladas sin ayuda de fuerzas aéreas y terrestres. En cambio, los ejércitos pueden moverse velozmente, de suerte que su radio de acción, su rapidez y su capacidad de ataque han aumentado grandemente. La mecanización de la guerra moderna es un corolario de este desenvolvimiento.

Desde el comienzo de la historia los gobiernos agresivos han movilizado siempre la fuerza humana y los recursos económicos hasta donde alcanza el radio de su administración efectiva. Solamente cuando era dado confiar en que el poderío marítimo preservara la paz, los gobiernos podían permitirse dar rienda suelta a la empresa económica privada. Los desarrollos científicos e industriales han hecho posibles

[6] Cf. Sir Neville Henderson, *The Failure of a Mission*, Nueva Kork, 1940.

las nuevas armas, las nuevas formas de transporte y las nuevas municiones de guerra. El enorme aumento de la eficacia administrativa, basada en gran parte en los nuevos métodos de comunicación, facilita la movilización y el manejo de fuerzas humanas y de equipo mecánico más grandes, los cuales exigen a su vez cantidades mayores y más variadas de abastecimientos. De este modo se hace posible movilizar segmentos más grandes de la actividad económica para la preparación bélica o para la conducción efectiva de las hostilidades.

Con todo, el totalitarismo no es una filosofía nueva. Debe reconocerse más bien que la liberación de la actividad económica para fines privados, ocurrida en el siglo XIX, fué un episodio histórico derivado de que la seguridad nacional estaba asegurada. El hecho significativo no es que la preparación bélica involucre ahora una movilización mayor de la actividad económica efectiva; sino que ciertos gobiernos hayan tenido la voluntad y la oportunidad de llevar a cabo tal movilización e integrar todos los aspectos de las relaciones extranjeras dentro de políticas congruentes, dictadas por ambiciones de poder. Es obvio que ha desaparecido la seguridad basada en el aislamiento al amparo del poderío marítimo, y los grandes pueblos continentales, decididos a movilizar todos sus recursos, han destruído la balanza del poder que antes contenía sus ambiciones políticas.

Los triunfos obtenidos por la diplomacia alemana a partir de 1933 se explican en gran medida por los hechos expuestos arriba. El gobierno nacionalsocialista desplegó la voluntad y la capacidad de usar la guerra psicológica y económica como un preliminar de las operaciones militares, o como una alternativa de éstas, cuando ello era posible. En los años que precedieron inmediatamente a la presente guerra, los fracasos contínuos de la diplomacia británica y francesa y la futileza de las intervenciones norteamericanas esporádicas fueron la consecuencia natural de intentar combatir la nueva diplomacia totalitaria con métodos del siglo XIX. Antes que los gobiernos inglés y francés pudieran hacer uso efectivo de su poderío financiero y económico, y mientras su contrapropaganda era todavía débil, las economías nacionales

de los estados de Europa central y oriental habían caído bajo la dependencia del mercado alemán. Además, se había roto su unidad política, sus pueblos estaban divididos y confusos, y se había debilitado su voluntad nacional para la resistencia.

La derrota aplastará —al menos temporalmente— el totalitarismo agresivo de Alemania y de Japón; pero las circunstancias que permitieron su surgimiento seguirán en pié. Es claro que la guerra habrá acelerado muchos de los desarrollos que nos han robado nuestra seguridad. El transporte aéreo se ha desarrollado sin duda alguna, la eficiencia de la administración ha aumentado y la actividad económica ha alcanzado nuevas alturas de producción para fines de guerra. En muchos países la destrucción y la desmoralización postbélica darán amplia oportunidad a la acción gubernamental centralizada y presentarán obstáculos desalentadores al restablecimiento de la empresa privada. Estados Unidos, que ha alcanzado un nuevo y alto nivel de capacidad industrial, se encontrará frente a un mundo de inestabilidad, de inseguridad y de confusión económica. Las políticas norteamericanas tendrán influencia, cuando no estén en condiciones de decidir sobre la determinación del grado de seguridad política que pueda establecerse y sobre la medida en que sea factible suavizar los controles de la actividad económica. Ese grado y esa medida decidirán, a su vez, hasta dónde será seguro para Estados Unidos seguir su política tradicional de confiar en la empresa privada y dejar a sus ciudadanos en libertad para ocuparse, primordialmente, más de las cuestiones económicas que de las políticas, tanto en sus actividades internacionales como nacionales.

II

La terminación de esta guerra brindará a los forjadores de la política económica internacional una oportunidad para escribir una página nueva, como nunca se había presentado en la historia moderna. La restauración de los métodos comerciales del siglo XIX que se intentó

después de la primera guerra mundial es claro que se había derrumbado diez años antes de comenzar la actual: Esa década dió pruebas de una gran confusión de ardides temporales, que no proporcionan ninguna base satisfactoria para reconstruir las relaciones económicas después de esta guerra.

A la restauración del patrón oro internacional, que se derrumbó en el curso de la depresión de 1929-33, siguió un período de confusión monetaria. Algunas monedas se fueron ligando gradualmente al dólar y otras a la libra esterlina. De 1933 a 1939 Alemania luchó tenazmente para construir un sistema de acuerdos de compensación bilateral basados en el marco. La Declaración Monetaria Tripartita, de septiembre de 1936, fué un intento tardío por lograr la estabilidad cambiaria entre el dólar, la libra esterlina y (después de su devaluación preliminar) las monedas del bloque de oro, uniéndolas de esta manera en un frente común contra el éxito creciente de los métodos de compensación alemanes. El éxito de tal aventura fué limitado y al romperse las hostilidades no existía un sistema monetario internacional efectivo.

No habiendo una estabilidad cambiaria asegurada, había cesado casi por completo la inversión a largo plazo en el extranjero. En cambio, había mucho capital refugiado, casi todo en Estados Unidos. Antes de la guerra, casi todos los países practicaban el control de cambios y al estallar la contienda se hizo universal.

El comercio quedó obstruído no sólo por aranceles más elevados y complicados, sino, después de 1931, por una gran acumulación de restricciones cuantitativas y monetarias que redujeron su volumen y modificaron su naturaleza. En ambos casos, Estados Unidos fué una de las principales víctimas. No sólo disminuyeron sus mercados de exportación, sino que se hicieron más caprichosos con el cambio frecuente de los convenios bilaterales. El comercio llegó a ser una especie de guerra económica: se obtenían las materias primas importadas subsidiando a los mercados neutrales. Para combatir semejante guerra la

Ley de Convenios Comerciales Recíprocos se impuso como objetivo el comercio multilateral.[7]

No sólo se redujo el comercio, sino que lo que antes eran mercados mundiales interconectados, entre los cuales los precios de los principales artículos apenas diferían, se desintegró en zonas aisladas con grandes diferencias de precios. Estas se debieron en parte a los métodos más eficaces de restricción comercial y en parte a las medidas de política deliberada, como cuando Alemania compró lana en Europa Sudoriental a precios superiores a los de la lana australiana. El precio del trigo en Francia era tres veces superior a su precio en Londres; en Alemania el del azúcar era seis veces el vigente en Rotterdam. Estas disparidades, que se reflejaban en distintos niveles de salarios y costo de la vida, dieron lugar a que las estructuras nacionales de precios dejaran de variar de un modo armónico, de tal modo que resultaba imposible hallar una paridad de poder adquisitivo a la que se pudieran estabilizar los tipos de cambio y liberar de restricciones extraordinarias el comercio. En cada economía nacional se venía perfilando, desde hacía varios años, una tendencia distinta e independiente en los precios —de mayoreo y menudeo, tipos de salario y costo de la vida— y no era posible hallar una paridad cambiaria entre dos monedas que reflejara correctamente la paridad de poder adquisitivo. Cualquiera que se adoptara suponía un ajuste mutuo de las diversas clases de precios dentro de cada economía nacional.[8] Esta confusión obedeció en parte al esfuerzo deliberado de los alemanes por crear un nuevo sistema de comercio basado en Berlín, comercio llevado a cabo mediante convenios de compensación celebrados a precios superiores a los vigentes en los mercados mundiales (calculados a tipos de cambio mantenidos de hecho en paridades artificiales).

[7] También por este motivo Estados Unidos rechazó en agosto de 1938 las proposiciones alemanas de celebrar un convenio bilateral. Cf. Henry J. Tasca, *World Trading Systems*, París, 1939, pp. 41-42.

[8] Cf. J. B. Condliffe, "Exchange-rates and Prices", *Index*, vol. 10, nº 109, enero de 1935.

Así pues, antes de la guerra había sido ya destruída la integración de los mercados mundiales. El comercio de Estados Unidos hallaba nuevos y crecientes obstáculos no sólo en el continente europeo (y en cierta medida en los países latinoamericanos que de tiempo en tiempo concertaban acuerdos bilaterales con Alemania), sino también en el área esterlina.

Durante la guerra el comercio normal por empresas privadas ha disminuído en forma importante. Una gran parte del mundo, mayor que nunca, ha estado en el campo enemigo. Casi todo el intercambio con los aliados beligerantes y los neutrales accesibles se ha regido por factores estratégicos más bien que económicos, y la gran mayoría del mismo la han realizado los gobiernos en forma de préstamos y arrendamientos y ayuda mutua. Este comercio de tiempo de guerra ha carecido forzosamente de equilibrio. Las exportaciones de Estados Unidos han crecido mucho más que sus importaciones. El Reino Unido se ha convertido en un gran deudor en cuenta corriente de los Dominios, la India, Argentina y otros países exportadores de alimentos y materias primas. Habrá necesidad de convenios financieros especiales para liquidar estos saldos bloqueados antes de que el comercio pueda reanudarse sobre una base de pagos normales.

En cambio, por lo que se refiere a aranceles y otras barreras comerciales, el terreno se presentará despejado o podrá despejarse cuando termine la guerra, al menos temporalmente. En la actualidad, los aranceles, contingentes, controles de cambios y convenios de compensación de antes de la guerra están subordinados a los controles bélicos. Puede ser que renazcan y aun se fortalezcan, y sin duda lo harán a menos que se haga un esfuerzo común para sustituirlos por un convenio que permita realizar el comercio de postguerra sobre la base de la eficiencia comercial competitiva.

Es probable que durante un tiempo considerable después de las hostilidades haya tal escasez de artículos esenciales, inclusive de alimentos, materias primas y equipo capital, que se presentará una oportunidad para edificar un nuevo sistema de comercio multilateral. Sin

embargo, si los esfuerzos se han de encaminar en este sentido, deben incluir medidas positivas para apoyar la estabilidad cambiaria, proporcionar crédito a plazo corto e intermedio para el financiamiento del comercio y facilitar las inversiones productivas a largo plazo. Sin tales medidas, el esfuerzo negativo (igualmente necesario) consistente en evitar el restablecimiento de barreras comerciales conducirá pronto a un problema de pagos que puede resultar irresoluble. Por algún tiempo habrá un mercado aparentemente insaciable para las exportaciones de Estados Unidos y de otros países cuya capacidad productiva no ha sido afectada, como los de América Latina y los Dominios británicos. Este mercado puede subsistir algunos años si se le financia con créditos comerciales amplios, como se hizo después de la guerra pasada; pero está condenado a desplomarse de modo desastroso, salvo que el comercio multilateral proporcione oportunidades de pagar y que se celebren a la vez convenios financieros internacionales capaces de amortiguar la presión transitoria que sufran las balanzas de pagos nacionales.

III

Previendo los problemas económicos que surgirán después de la guerra, algunos países hacen ya preparativos y anuncian posibles políticas comerciales y financieras. Si bien son importantes los arreglos comerciales que hagan los países más pequeños tomados en su conjunto, debe atribuírse una importancia especial a la política de Inglaterra y la Unión Soviética.[9] Estos países no sólo son las unidades comercia-

[9] Cf. el discurso de Gunnar Myrdal en la reunión de los Comerciantes de Mayoreo de Suecia, el 11 de mayo de 1944: "Es probable que la postguerra inmediata traiga una etapa de duras negociaciones y quizá una guerra comercial caótica, en que el único principio orientador será el interés de las grandes potencias. Probablemente tendremos regulaciones internacionales plenamente imperialistas. Nuestras necesidades de importación se emplearán a veces como tornillos para obligarnos a seguir senderos que no nos agradan. Como viejo librecambista, siento tener que insistir en que cuanto más autosuficiente se

les más grandes, sino que cada uno por su cuenta puede asegurar o negar el éxito a una política norteamericana destinada a crear un área creciente de comercio multilateral basada en la igualdad de oportunidades comerciales.

Para comprobar lo dicho basta con echar una rápida ojeada al mapa comercial del mundo. En el continente europeo, a más de confusión política, habrá sin duda enorme destrucción y empobrecimiento. En los primeros años de postguerra sólo en el borde noroccidental es probable que haya gobiernos que, aunque empobrecidos, puedan en cierta medida desarrollar políticas comerciales independientes. Pero estos países, sobre todo Noruega, Dinamarca, Holanda y Bélgica, tienen estrechas relaciones de comercio con Gran Bretaña, que normalmente constituye su mercado principal. En los años difíciles que precedieron la guerra, el gobierno inglés concertó convenios de compras con Noruega, Dinamarca, Polonia y los tres estados bálticos, y convenios de compensación con Turquía, Rumania, Argentina y Brasil, a fin de ampliar sus mercados de exportación. Su poder de negociación para lograrlo era grande, en virtud de que hacía fuertes importaciones de esos países.[10] Se recordará también que estaba en vigor un convenio de pagos entre Alemania y el Reino Unido.[11] Parece bien claro que Gran Bretaña, abocada a una política comercial independiente, podría negociar convenios bilaterales no sólo con los Dominios y el Imperio, sino también con los países comerciales de Europa y con los de América Latina cuyo principal mercado es Inglaterra, como sucede con Argentina y Uruguay. Varios grupos poderosos de Inglaterra abogan con vigor por que se adopte esta política.

Dada la difícil situación de balanza de pagos en los primeros años de postguerra, habrá una tentación natural a servirse de la capa-

vuelva Suecia, mejor preparada estará para hacer frente a la crisis de la postguerra. Su comercio exterior y todo su aparato productivo continuarán necesitando de la dirección y la regulación gubernamentales."

[10] Cf. H. J. Tasca, *op. cit.*, p. 151.

[11] *Ibid*, pp. 83-89.

74788

BIBLIOTECA DEL COLEGIO DE MEXICO

cidad de importación como medio de ampliar los mercados externos. La negociación de convenios bilaterales que equilibren las compras y las ventas será una manera evidente de tratar de liquidar los saldos bloqueados —que se estima para fines de 1944 en 12.000 millones de dólares— y para rehabilitar las industrias de exportación. Hay la posibilidad de que se forme una fuerte combinación política de los grupos industriales monopólicos que desean una división cartelizada de los mercados exteriores, los imperialistas que buscan la integración económica de los Dominios y el Imperio y los grupos políticos izquierdistas que aspiran a una seguridad reglamentada dentro de un estado a base de servicio social.[12]

La U. R. S. S., que durante varios años antes de la guerra siguió una política de aislamiento comercial modificada por convenios *ad hoc* para la importación de equipo especial, puede volver a ella en caso necesario. Terminada la guerra tendrá gran necesidad de bienes capitales y aun de consumo, aunque sólo sea para restaurar las zonas devastadas. Se presentará una oportunidad para idear métodos de comercio con la organización estatal soviética que no sean incompatibles con un comercio multilateral basado en igualdad de oportunidades comerciales; pero hasta ahora la Unión Soviética ha efectuado el comercio que necesitaba para sus planes mediante convenios bilaterales a corto plazo.[13]

Se habla mucho y muy vagamente de la reanudación del comercio con la U. R. S. S. después de la guerra. Se mencionan enormes cifras de exportación potencial proveniente de Estados Unidos —principalmente de bienes capitales— sin dar la debida consideración a la forma en que la U. R. S. S. puede pagar. Es claro que los métodos que sirvieron para un comercio limitado con un monopolio oficial, deberán ser objeto de adaptaciones considerables para que puedan servir a un

[12] Cf. William Benton, "How shall we Trade with Britain", *Saturday Evening Post*, vol. 216, nº 50, 10 de junio de 1944, p. 18.

[13] A. Gerschenkron, *Economic Relations with the U. R. S. S.* Nueva York, Comité sobre Política Económica Internacional, 1944.

intercambio de mucha mayor magnitud. Si semejante monopolio incrementa súbitamente sus compras, éstas pueden resultar un factor muy perturbador en las economías de otros países, a menos que se distribuyan en el tiempo y entre los diversos abastecedores de manera uniforme. El desplazamiento de dichas compras bien podría acentuar las fluctuaciones industriales. El mero hecho de que las haga a granel un solo comprador puede quitarle casi todo significado a cualquier intento de estipular que se rijan exclusivamente por un crédito comercial. Sin embargo, en la depresión de la década anterior la U. R. S. S. adquirió grandes cantidades de ciertos tipos de equipo, contribuyendo con ello a estabilizar la economía mundial.

Hay motivos para esperar que el pago de cantidades relativamente grandes de equipo capital estimule la tendencia, que ya es manifiesta, al desarrollo multilateral del comercio soviético. Si bien puede haber pagos directos y bilaterales —el envío de oro, pieles y minerales a Estados Unidos—, es probable que buena parte de los pagos tome la forma indirecta de embarque de bienes de consumo y aun de producción a países vecinos del cercano y el lejano Oriente, y de materias primas tales como maderas y petróleo a Europa occidental, dejando que el saldo se liquide con exportaciones de estas zonas a Estados Unidos.

Sin embargo, el aumento de las exportaciones soviéticas a estos mercados, lo mismo que sus importaciones procedentes de los países altamente industrializados, se negociará a través del monopolio comercial del estado. Es posible que ello signifique una ampliación considerable de los convenios bilaterales de compras, aun cuando los saldos consiguientes de divisas se liquiden en forma multilateral. Igual que en el caso de las importaciones, el desplazamiento de las exportaciones o los cambios rápidos de los precios pueden acarrear a los mercados mundiales perturbaciones mayores que las que produjeron en 1930-1931 las ventas limitadas de materiales soviéticos.

En consecuencia, quizá sea muy reducida el área en que el comercio de la postguerra pueda desarrollarse por iniciativa privada. Si el

comercio soviético de exportación e importación se rige por convenios bilaterales, aun cuando los saldos de divisas se liquiden de manera multilateral, y si se reorganiza simultáneamente un área esterlina más amplia, será muy pequeña la parte del comercio mundial que se lleve a cabo por operaciones competitivas multilaterales.

Debe recordarse que una gran parte de las exportaciones agrícolas de numerosos países latinoamericanos se dirigía a los mercados europeos, sobre todo a Gran Bretaña. Las principales regiones coloniales en las que Estados Unidos se abastecía antes de materias primas caen dentro de la órbita política de Inglaterra, Bélgica y Holanda. Japón, derrotado y desprovisto de su imperio territorial, quedará económicamente postrado por algún tiempo; y China, si bien ofrecerá un gran mercado para bienes capitales, carece de medios de pago suficientes, fuera de que sus ya escasas exportaciones disponibles se restringirán aún más si no se restauran los mercados multilaterales.

Así pues, parece evidente que de no tomar Estados Unidos una iniciativa vigorosa para reorganizar un sistema mundial de comercio multilateral y sin discriminaciones, hay una gran posibilidad de que el mercado mundial se desintegre, como ocurrió en la década anterior a la guerra, en bloques económicos más o menos autosuficientes, entre los que la U. R. S. S. y el área esterlina serán los mejor organizados y más poderosos. Protegidos por controles de cambio eficaces y sobre una base preferencial, dichos bloques podrían realizar un gran intercambio entre las entidades que los constituyen. El comercio que se hiciera con países ajenos al bloque, como Estados Unidos, sería escaso y se le haría objeto de discriminación por medio de aranceles, contingentes y racionamiento de divisas. Dicho tráfico se canalizaría mediante convenios bilaterales y se encaminaría cada vez más hacia las operaciones de trueque compensando las compras a granel de materiales con exportaciones equivalentes.

Aunque Estados Unidos no pudo efectuar rebajas arancelarias efectivas, protestó contra las políticas comerciales de este tipo en los años anteriores a la guerra y todavía sostiene su política oficial de que

"el comercio y los pagos multilaterales, aislados por el principio de la igualdad de trato y basados en la empresa y la iniciativa privadas, constituyen el sistema mejor calculado para hacer crecer el ingreso real del mundo y mejorar así el nivel de vida real de la población mundial".[14] ¿Será esta política tan sólo un apego poco realista a la tradición, o habrá motivos fundados de economía y seguridad por los que Estados Unidos deberá continuar la difícil lucha contra las tendencias contemporáneas de la política comercial en el resto del mundo?

IV

Parece haber razones económicas muy precisas por las que Estados Unidos ha intentado y sigue intentando restaurar y expandir el comercio mundial multilateral y sin discriminaciones.

La circunstancia de que en la economía nacional sigan teniendo importancia ciertos intereses productores cuya conexión con los mercados externos es pequeña, no debiera ocultar el hecho de que la dirección industrial del mundo ha pasado hoy a manos de Estados Unidos en forma más decisiva que cuando pasó a las de Gran Bretaña hace un siglo. La política arancelaria de la nueva república por que abogaba Hamilton en su *Report on Manufactures* que se realizó varios años después de la guerra civil gracias a la influencia conjunta de los intereses industriales del Norte, tenía por objeto proteger las industrias de transformación. Los estados agrícolas y exportadores del sur y del medio oeste se oponían a esta política en la gran época de exportación de cereales, y su oposición cesó hace pocos años; hasta después de la última guerra mundial hubo sectores importantes de la población agrícola que se pasaron a las filas del proteccionismo, con excepción de los estados exportadores de algodón. Viendo la imposibilidad de reducir los aranceles que hacían subir sus costos de producción, las regiones agrícolas norteamericanas se dieron cuenta de que el país comenzaba

[14] H. J. Tasca, *op. cit.*, p. 141.

a importar grandes cantidades de productos agrícolas, y en vista de que ellas mismas iban dependiendo cada vez más del mercado nacional y no del exterior, buscaron compensar la protección industrial con la agrícola.

La estadística del comercio es una razón de peso que explica la etapa más reciente de la política arancelaria. Si bien subsistieron importantes mercados de exportación para muchos productos agrícolas, se redujeron progresivamente las exportaciones de varios de los principales, sobre todo el trigo. Además, la presión en el sentido de mantener los precios interiores de productos como el algodón, restó posibilidad de competencia a los exportadores y fomentó un gran aumento de la producción del mismo en zonas rivales, con el resultado de que, no obstante la importancia del mercado exterior para ciertos productos agrícolas, la proporción de las exportaciones totales constituída por la agricultura se redujo en gran medida y en forma progresiva. En el período 1901-1905, el algodón, el trigo y los productos alimenticios de origen animal constituían el 45% de la exportación total, en tanto que cuatro de los principales productos manufacturados, incluyendo el petróleo, formaban sólo un 13%. En 1937 se habían casi cambiado estas proporciones, representando las exportaciones agrícolas el 14% y las de manufacturas el 45%.[15] La creciente importancia que tiene el mercado externo para las principales industrias de transformación está cambiando rápidamente y en forma radical la actitud de éstas hacia los aranceles. Igual que en Inglaterra hace un siglo los industriales encabezan el movimiento hacia un comercio más libre.[16] Parece indudable que la capacidad potencial de exportación de las industrias manufactureras habrá aumentado gracias a la movilización de la producción para la guerra mecanizada. A menos que el trabajo y el capital puedan utilizarse en un programa de construcción nacional que

[15] Cf. Arthur R. Upgren; *Raw Materials and Inter-American Solidarity.* Chicago, julio de 1941.

[16] Comité sobre Política Económica Internacional, *World Trade and Employment,* Nueva York, julio de 1944.

exija equipo pesado y que, además, se exporte éste para el desarrollo económico del resto del mundo, la reconversión a la producción normal acarreará inevitablemente una fuerte desocupación. La industria pesada que se ha ampliado tanto con motivo de la guerra es un sector industrial estratégico en el que con frecuencia se han generado las fluctuaciones cíclicas. Es muy necesario, pues, evitar toda posibilidad de estancamiento o contracción de las mismas que precipitaría una gran depresión postbélica.

Los métodos productivos y los servicios de investigación característicos de Estados Unidos ofrecen las mayores ventajas relativas a los exportadores, principalmente en la exportación de equipo mecánico y de bienes de consumo durables de fabricación muy acabada. En cambio, los artículos que han de fabricarse en pequeña escala, con variaciones individuales que por lo regular exigen trabajo altamente calificado son los que más han sufrido con la reducción de la producción civil en tiempo de guerra. Se presenta una oportunidad para importar mayores cantidades de bienes de consumo y de materias primas a fin de concentrar los recursos económicos en la producción de manufacturas más elevadas en que los norteamericanos tienen máximas ventajas comparativas. Son estas industrias las que proporcionan más ocupación y pagan salarios más altos. No es sorprendente, pues, encontrar entre muchos grandes industriales un cambio de opinión a favor de una mayor libertad de comercio, cambio que todavía no se refleja plenamente en las filas de los pequeños industriales del país. Tampoco es extraño que el movimiento a favor de un comercio más libre cuente con mayor aceptación entre los sindicatos industriales cuyo vigor principal radica en las grandes industrias de producción en serie, que entre los sindicatos gremiales de las industrias en pequeña escala que se interesan poco por el mercado externo.

El hecho de que la agricultura tienda a depender cada día más de los mercados nacionales en vez de los exteriores liga la prosperidad agrícola de un modo más preciso al volumen de poder adquisitivo en manos de los trabajadores urbanos. En Detroit se venden más filetes

cuando la industria automovilística se halla en plena actividad que cuando está deprimida. Es necesario hacer una concesión a los laneros australianos y a los empacadores argentinos para que acumulen suficientes dólares que les permitan adquirir automóviles y refrigeradores de Estados Unidos. Sería preferible que la agricultura norteamericana dejara a estos productores extranjeros abastecer un cinco y hasta un diez por ciento del mercado norteamericano, en lugar de correr el riesgo de otra gran depresión que volviera a reducir el poder adquisitivo de las zonas industriales en un 50 ó 60%.

Hay muchos motivos para que las industrias de transformación bien desarrolladas y poderosamente organizadas de Estados Unidos estén dedicando más atención a la necesidad de restaurar y expandir los mercados mundiales. Durante varias generaciones los argumentos populares más convincentes en pro del arancel han nacido del deseo de dar ocupación en el país y mantener niveles de vida elevados. Hoy día las mayores oportunidades de expansión industrial para las industrias estratégicas pesadas, ampliadas por el esfuerzo bélico, las ofrece la exportación para el desarrollo económico de las regiones atrasadas.

Las industrias de maquinaria de Estados Unidos no temen ya la competencia extranjera. Sí temen, sin embargo, quedar excluídas de los mercados externos ya sea por regulación oficial o por acuerdos de cartelización, o tener que hacer frente a una competencia desleal a causa de subsidios otorgados por otros países. La eficiencia de su organización, incluídos sus grandes servicios de investigación científica e industrial, les permite competir eficazmente en los mercados mundiales, por lo cual buscan crear ocupación y altos salarios no mediante la protección del mercado nacional, sino mediante la apertura de nuevos y crecientes mercados en el exterior.

Si estos mercados se desarrollan habrá mayor probabilidad de evitar una gran reorganización y disminución de la actividad en este sector estratégico de la industria. Las dificultades de la reconversión quizá se manifiesten más claramente en las industrias de transportes. Habrá necesidad de reducir enérgicamente la fabricación de aviones y

barcos y la navegación; pero la reducción será menor si un aumento del comercio mundial hace crecer el volumen de carga a transportar por aire y por mar. A este respecto debe pensarse en maquinaria pesada, equipos para construcción, acero, automóviles y camiones refrigeradores, radios, equipo eléctrico y productos químicos (a medida que disminuya la demanda de explosivos).

No debe olvidarse tampoco que por la naturaleza misma de estas industrias la importación de materias primas es aún más importante que la ampliación de los mercados externos. Las industrias de producción en serie más desarrolladas utilizan una gran variedad de materias primas importadas. En algunos casos la cantidad es pequeña, si bien esencial, como en el de aleaciones metálicas; en otros, por ejemplo tratándose del cobre, la creciente escala de producción industrial crea una presión sobre la oferta nacional que se traduce en costos más elevados. Högböm ha demostrado que el consumo industrial de minerales y metales básicos aumenta en proporción geométrica. El período en que dicho consumo se ha duplicado (teniendo en cuenta la recuperación de desperdicios) es a veces muy breve: carbón, 17 años; cobre, 12; y petróleo, un poco más de 8½ años.[17] No es extraño, por tanto, que las grandes empresas industriales traten de asegurarse un suministro adecuado de materias primas obteniendo el control de la producción extranjera. El deseo de hacerlo es uno de los motivos impulsores del mayor volumen de inversiones directas en el exterior. Puesto que el estudio autorizado más reciente sobre los minerales del mundo llega a la "conclusión firme" de que "aunque varíe la naturaleza, el grado y el modelo de la interdependencia, ésta como tal subsistirá",[18] puede deducirse que también continuará la ampliación de las inversiones directas.

[17] Ivar Högböm, en el apéndice a Sociedad de Naciones, *Report of the Committee for the Study of the Problem of Raw Materials*. Ginebra, 1937.

[18] C. K. Leith, J. W. Furness y Cleona Lewis, *World Minerals and World Peace*, Washington, 1943, p. 101.

Pero se ha dudado que estas tendencias se sostengan en el futuro. Se dice que "sustituyendo los productos localizados y escasos de la evolución geológica y biológica por los elementos ubicuos e ilimitados del mundo químico, la nueva tecnología parece ofrecer a toda región bien poblada una situación de 'autarquía productiva'." [19] Nadie pretende subestimar las potencialidades de la revolución científica actual; pero hay que guardar las proporciones. El aumento de la producción de aluminio ha sido espectacular, pero en el último año para el que se dispone de cifras comparables, su producción mundial era de 670,000 toneladas, contra 134.000,000 de acero. La realidad es que la industria se basa aún de modo fundamental en el acero. Aun los nuevos productos químicos exigen complicadas estructuras de acero para su manufactura.

Quizá sea posible "una política de aislamiento económico por parte de Estados Unidos, con tal de que formule planes con éxito para un nivel creciente de consumo en masa"; pero es dudoso que pueda realizarlos "sin efectuar un cambio fundamental en su estructura industrial actual".[20] En realidad, semejante política es la única alternativa práctica a la política oficial actual que trata de restaurar y expandir el comercio mundial multilateral y competitivo.

El regionalismo no es en realidad una alternativa. El "hemisferio occidental" no proporciona ni los mercados ni las materias primas necesarias para una zona comercial autosuficiente. Además, el organizarla supondría exportaciones de capital norteamericano y rebajas del arancel de este país que, políticamente, sería aún más difícil realizar que medidas similares en mayor escala que comprendieran todo el mundo comercial. Por ejemplo, sería más difícil para Estados Unidos constituir un mercado satisfactorio para el trigo, la carne, el maíz y la lana de los países latinoamericanos exportadores de productos agrícolas, que llevar a efecto una rebaja más general de los aranceles, con-

[19] Adolphe Lowe, "The Trend in World Economics", *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 3, nº 3, abril de 1944, pp. 421-22.

[20] *Ibid.*, p. 426.

centrando en gran parte artículos acabados y semiacabados y materias primas, como parte de un convenio multilateral para expandir el comercio.

Del mismo modo, un convenio regional con los países británicos, negociado con o sin una serie complementaria de convenios con la América Latina, exigiría la misma clase de exportación de capital y rebaja de aranceles que un convenio multilateral, y quizá sería aún más difícil hacerlo sobre una base regional. Si se han de abordar estos problemas de ajustar la economía norteamericana a las nuevas circunstancias de la postguerra, más vale intentarlo sobre una base amplia y mundial, pues en este caso los ajustes económicos necesarios serían menos graves.

Por consiguiente, la verdadera opción en la política económica es: un esfuerzo por expandir el comercio mundial o un retroceso al aislamiento autárquico. Desde el punto de vista económico hay mayores posibilidades de reducir al mínimo las fluctuaciones industriales después de la guerra si se sigue con éxito el primero de estos caminos. En tal caso las industrias pesadas estratégicas podrán contar con un período bastante largo de exportación creciente, que disminuiría las dificultades del período de reconversión. Bajo la égida de mecanismos internacionales de consulta y cooperación, un auge intenso y la depresión consiguiente, como los que siguieron a la pasada guerra mundial, bien podrían controlarse.

Sin embargo, los motivos directos para procurar una expansión del comercio mundial son, a más de económicos en sentido riguroso, políticos. Como se verá más adelante, la acción económica es necesaria por razones tanto políticas como económicas. Sobre todo porque el aislamiento autárquico debe comportar inevitablemente consideraciones de poder, es dudoso que la autarquía pueda practicarse sin provocar cambios fundamentales en la estructura industrial del presente y, puede añadirse, en la estructura política y social.

V

Quizá la mejor forma de estudiar las consecuencias políticas de la política económica que siga Estados Unidos sea examinar las de una política orientada hacia el aislamiento que pudiera surgir si se fracasara en el intento de restablecer el comercio mundial multilateral. No es probable que Estados Unidos elija hoy una política deliberada de aislamiento económico; pero en ciertas circunstancias podría ser difícil evitarla.

La posición de poder que ocupa Estados Unidos en la actualidad es muy fuerte. Descansa en la movilización efectiva de grandes recursos naturales, de abundante mano de obra, de gran capacidad técnica y de un claro liderazgo en organización económica, comprendida la investigación industrial. Su abrumadora fuerza aérea y naval, sus poderosos ejércitos y su extraordinario complemento de equipo, contrastan de un modo notable con la debilidad que tenían sus fuerzas armadas inmediatamente después de Pearl Harbor. El contraste es aún mayor cuando se recuerda que, además de la construcción de equipo nacional, ha prestado una gran ayuda a sus aliados. Se ha logrado todo esto gracias a un gran esfuerzo de movilización, hecho posible en gran parte por mayor productividad; pero, además, ha significado cierta regimentación y disminución del consumo civil y cierto agotamiento del capital nacional constituído por recursos naturales.

Vale la pena fijar la atención en la forma en que se ha efectuado, con todo éxito, esta movilización. El éxito no puede atribuirse propiamente ni a la fuerza organizadora de la empresa privada ni a la planeación general de los organismos gubernamentales. Ambos han contribuído; pero ninguno habría sido eficaz de no existir una voluntad común superior, encaminada a alcanzar el objetivo aceptado casi universalmente: el máximo de producción y de poderío nacionales. El consumidor y el obrero organizado han participado para lograr esta finalidad común y han aceptado los sacrificios consecuentes. No obstante las salvedades y reservas que pueden hacerse a las afirmaciones

anteriores, ha habido una unanimidad notable de propósitos y una falta notable de conflictos de grupo.

Esta es la primera cuestión que debe tenerse en cuenta en relación con la política de postguerra. En un país tan grande, tan heterogéneo, tan dividido en secciones como Estados Unidos, debe estudiarse con gran cuidado la posibilidad de conseguir un acuerdo de carácter democrático sobre medidas de política nacional que exigen sacrificios a ciertos grupos. Cuando es evidente que una gran guerra, sobre todo una provocada por un ataque deliberado y traicionero, amenaza la supervivencia de la nación, la unidad nacional se consolida casi de un modo instintivo. Pero una vez que la victoria aplastante hace desaparecer la amenaza, puede no ser muy fácil subordinar los intereses de grupo a un propósito nacional común.

Son pocos los casos en que una comunidad democrática sigue voluntaria y congruentemente una política nacional de preparación militar. En cambio, pueden citarse muchos ejemplos de preparativos económicos y militares que han conducido a la oligarquía y a la dictadura. En el pasado la necesidad de movilización de un país para la defensa, ha dado lugar casi siempre a un gobierno militar. Las excepciones aparentes, ocurridas principalmente durante el largo período de paz del siglo XIX, revelan, si se examinan más de cerca, una independencia virtual de las fuerzas armadas, aun en las democracias parlamentarias. Quizá el tradicional apoyo de los ingleses a su Marina Real constituye la mayor aproximación a una aceptación democrática voluntaria de una costosa política de defensa. Este es un caso interesante, menos costoso que el mantenimiento de un ejército nacional y a la vez un medio de defensa inmediata que da tiempo para efectuar una movilización más costosa cuando fuere necesario. Sugiere que podría convencerse a una democracia que apoye los costos de una fuerza defensiva permanente destinada a resistir el primer golpe y que los considere como una prima de seguro. En cambio, hay pocos indicios de que una democracia activada en gran parte por grupos de presión acep-

te por mucho tiempo, en épocas de paz, el tipo de regulación económica que exige el estar preparado contra el riesgo de una guerra total.

Sin embargo, este es el corolario inevitable del aislamiento económico. Si al finalizar la guerra actual no se puede restablecer y ampliar un sistema mundial de comercio moderadamente estable, parece ineludible la creación de bloques económicos exclusivistas. No es posible predecir qué grupos podrían formarse. Pero es evidente que la Unión Soviética, con su enorme y estratégicamente situado territorio, su grande y creciente población (que se estima excederá dentro de poco la población total de Europa central, septentrional y occidental),[21] y sus considerables recursos naturales, contiene una gran área que durante una generación ha practicado la autarquía y puede hacerlo de nuevo. Además, es bien posible y aun probable que, si no se restablece rápidamente el comercio mundial, este gran núcleo de poder tenga de ambos lados, tanto en Europa como en Asia, estados débiles en que predomine su influencia política y económica. De cualquier modo, estas zonas marginales, desde Mongolia hasta Turquía y desde Bulgaria hasta Finlandia, bien pueden convertirse en mercados que absorban las exportaciones de productos manufacturados de la Unión Soviética. Si este comercio se efectúa mediante convenios bilaterales de compras, Estados Unidos puede verse obligado a adoptar métodos semejantes. El área en cuestión no puede hacerse a un lado ni política ni económicamente. Contiene, en efecto, las mayores reservas de petróleo que se conocen.

Otro posible núcleo de organización económica es la Comunidad y el Imperio británicos. Aunque muy extendido y difícil de defender, tiene grandes recursos naturales. Si las economías complementarias de los países noroccidentales de Europa (y sus colonias) y de los países exportadores de productos alimenticios de América Latina se ligan de nuevo a este núcleo, constituyendo, mediante convenios bilatera-

[21] Frank W. Notestein y otros, *The Future Population of Europe and the Soviet Union*, Ginebra, 1944, p. 312. La población prevista para la U. R. S. S. en 1970 se estima en 251 millones.

les de compras y de pagos, un "área esterlina", la combinación resultaría bastante poderosa.

No hay por qué suponer que semejantes áreas de relativa autosuficiencia, u otras que pudieran formarse, se organizarían conscientemente como combinaciones hostiles al poderío económico de Estados Unidos. Antes bien, podrían surgir por defecto, por falta de una alternativa viable. Existe claramente la posibilidad de que eso ocurra. En tal caso, Estados Unidos hallaría que, debido a la necesidad de efectuar convenios bilaterales, se reducirían sus mercados de exportación y sus fuentes de materias primas. Para negociar convenios de ese tipo necesitaría crear un organismo eficaz, encargado de dirigir negociaciones económicas que tendrían algunas de las características de la guerra económica. Habría que facilitar esta vigilancia pública mediante la organización de asociaciones comerciales. La experiencia demuestra que semejante regulación del comercio exterior lleva inevitablemente a regular la producción nacional. La misma determinación de lo que puede o no importarse influye en la naturaleza de la producción nacional y conduce rápidamente a racionalizar ésta bajo los auspicios del gobierno. En verdad, si se llegase a prever que no podría restablecerse el gobierno mundial, podría convenir que se adoptase una política comprensiva de regulación nacional que satisficiera plenamente las consideraciones de orden estratégico. Bien podría ser preferible una política abierta de preparación económica para guerras futuras a una mezcla confusa de empresa privada y apoyo gubernamental de la misma para los tratos con bloques comerciales integrados y bien organizados.

Para Estados Unidos no habría duda que en un mundo de comercio regulado ni éste ni la empresa privada serían tan satisfactorios, desde el punto de vista del poder nacional, como un liderazgo en un sistema de comercio mundial siempre creciente. En un mundo comercial capitalista se elevaría al máximo su poderío económico, tanto en términos absolutos como en relación con el poderío de posibles combinaciones rivales. Pero semejante mundo sólo puede sobrevivir si las

tres grandes potencias de la postguerra, ya sea aliándose o formando el núcleo de un sistema colectivo, convienen en mantener la fuerza armada que sea precisa para impedir que los ajustes de la postguerra se vean interferidos por la agresión. El costo de tal acuerdo sería bastante inferior al de la preparación económica que haría falta en su defecto y sería también más aceptable para la opinión pública.

Lo que hace aventurada toda política que descanse en el aislamiento económico es la poca probabilidad de que en una democracia la opinión pública se mantenga vigilante y decidida durante mucho tiempo, a través de auges y depresiones de la actividad económica. La única forma de lograr que esa política impida el desastre consiste en prepararse constantemente y alcanzar prácticamente una movilización total. La guerra moderna es total. La agresión es inmediata. Los mares ya no dan protección ni tiempo a una comunidad amante de la paz para reunir sus recursos y energías y desviarlos de la consecución del bienestar a un esfuerzo concentrado de movilización bélica. En un mundo de bloques comerciales exclusivistas, organizados para la defensa y no para el bienestar, la comunidad que prosiga una política de avestruz, de descuidar su propia preparación, invita a la agresión; por tanto, la peor de las políticas que podría seguir Estados Unidos sería la de andar a la deriva. Si Norteamérica permanece pasiva, dando lugar a bloques económicos organizados que siguen políticas comerciales exclusivistas, mientras ella descuida la regulación estratégica de su producción y de su comercio, verá reducirse rápidamente su poderío relativo.

En cambio, en la organización deliberada de una política defensiva de aislamiento se presenta la dificultad de conseguir el apoyo de una voluntad común decidida y sostenida y, por consiguiente, se corre el riesgo de que sea necesario imponer sacrificios especiales a ciertos grupos poderosos. Peligraría la democracia política y la probabilidad de un conflicto de grupo bien podría debilitar la producción económica y dar cabida a la propaganda hostil. No es fácil concebir una aceptación democrática de una política defensiva planeada que entrañe, entre

otras cosas, una reorganización considerable de industrias estratégicas, con objeto de apartarlas de las zonas costeras, una restricción del consumo personal, un fomento de industrias militares, la aplicación de impuestos elevados para mantener no sólo fuerzas aéreas y navales importantes sino ejércitos de tierra dotados de gran cantidad de material, una reorientación del comercio que por fuerza elevaría el costo del consumo de bienes y lo limitaría, y quizá un control de la mano de obra.

Si bien es indudable que se podrían sustituir numerosos materiales importados por artículos nacionales, como en tiempo de guerra se ha sustituído el hule natural por el sintético, deben tenerse en cuenta tres consecuencias. A primera vista, es probable que los sustitutos sean más caros y por tanto desvíen el trabajo y los recursos en detrimento de un nivel de vida más alto. Los posibles rivales tendrán acceso a fuentes más baratas de materia prima, a menos que Estados Unidos emprenda una guerra económica oculta encaminada a obtener estos materiales mediante convenios de compras o mediante inversiones que tengan algunas de las características del imperialismo económico. Bien podría ser que se reanudara la lucha por el poderío y que fuera necesario ejercer presión, por ejemplo, en América Latina, para tener acceso preferente y seguro a ciertos minerales. Además, una política de aislamiento significaría utilizar para el consumo normal las reservas nacionales, a veces con altos costos de producción, en vez de conservarlas para emergencias futuras.

La naturaleza de la guerra moderna es tal que el aislamiento económico elevaría el costo de mantener los aviones y los barcos necesarios para operaciones en gran escala. Es probable que en todo caso sea costoso mantener estas facilidades de transporte; pero el costo sería menor si hubiera una gran marina mercante y una importante aviación civil ocupados en el comercio normal y disponibles como reserva para la guerra.

En realidad, las tradiciones políticas y económicas de Estados Unidos son de tal naturaleza que en épocas de paz es extremadamente

difícil adaptarse a políticas de preparación económica. A los gobiernos anteriores les era mucho más fácil hacerlo. Por otra parte, el impulso y el poder del sistema norteamericano alcanzarán seguramente una expresión más plena en un mundo competitivo de comercio e inversiones crecientes. Su eficiencia competitiva permite que su posición de poder sea mayor si el comercio se restablece sobre una base multilateral de iguales oportunidades de competencia. En Norteamérica, la eficiencia de la regulación gubernamental y la aceptación democrática del mismo son menores que en otros países, de tal modo que si las relaciones económicas internacionales se convirtieran en guerra económica, este país se hallaría en una situación de poder relativamente débil. En tales circunstancias, la división y la indecisión son peligros graves. Por consiguiente, es muy importante intentar el otro camino que reduce al mínimo la debilidad y capitaliza la fuerza de la organización nacional norteamericana.

VI

Puede resumirse lo dicho hasta aquí. La gran expansión del comercio mundial en el siglo XIX realizada por la empresa privada, fué consecuencia de una situación de seguridad que no existe ya y que exige reponerse antes de que pueda restaurarse firmemente el comercio privado. El corolario del aislamiento continental de Estados Unidos y de la supremacía naval inglesa fué una separación entre la política y la economía internacionales. De hecho la política económica fué políticamente negativa. El librecambio inglés y la protección arancelaria norteamericana no fueron instrumentos de diplomacia. Ante la diplomacia total de Alemania, Japón e Italia, esta actitud negativa hacia los aspectos que no fueran puramente políticos resultó ser una causa de debilidad, y lo seguirá siendo, no obstante la derrota final de los países totalitarios, a menos que se tomen medidas positivas para crear un sustituto satisfactorio de la seguridad tras de la cual se desarrolló el comercio privado durante la época del *laissez faire*. Si no surge este sus-

tituto, Estados Unidos puede hallarse en un mundo de bloques comerciales exclusivistas que emplean los métodos de la guerra económica.

Para organizar una economía de preparación para la guerra total la posición norteamericana no es fuerte, debido a su régimen de democracia política, a su estructura económica actual y al temperamento de su pueblo, de donde resulta que si se viera obligado a organizar una preparación autárquica, su posición de poder se debilitaría en términos relativos y quizá absolutos. No parece probable que las autoridades responsables o la opinión pública de Estados Unidos elijan seguir una política de aislamiento económico, pero puede ser inevitable a menos que se haga un esfuerzo positivo para organizar una seguridad eficaz y a la vez edificar un sistema viable de cooperación económica internacional. Este ensayo no se ocupa de la organización de la seguridad, mas, en el supuesto de que pueda crearse, subraya la necesidad de tomar medidas complementarias en el campo económico.

Estas pueden ser de tres tipos. En primer término, habrá que resolver un conjunto de problemas inmediatos que originará la liquidación de la guerra. En segundo lugar se necesita una acción positiva para crear la organización política y económica dentro de la cual puede establecerse la empresa privada y aumentarse el comercio mundial sobre una base multilateral y no bilateral. Por último, se requieren nuevos mecanismos de consulta y cooperación para convenir y ajustar las políticas económicas nacionales y hacerlas paralelas en vez de contradictorias.

Podrían enumerarse los problemas de política económica que se presentaran inmediatamente después de concluída la guerra, pero no es posible en este momento examinar soluciones detalladas de los mismos. Sin duda se están examinando en los círculos oficiales que tienen, sólo ellos, acceso a la información disponible sobre las situaciones de hecho y los posibles acuerdos sobre la política a seguir. Ejemplo importante de ello es la necesidad de definir los títulos a las propiedades industriales, incluídas patentes y procesos que han cambiado de manos durante la ocupación alemana de los países europeos y la japo-

nesa de China y el sureste de Asia. La restitución de la propiedad extranjera a sus antiguos propietarios es apenas una parte del problema, pues, además, ha cambiado de manos una gran parte de la propiedad de los nacionales de los países ocupados, no sólo por secuestro y confiscación sino a través de operaciones comerciales efectuadas en circunstancias económicas, financieras y políticas, creadas por la ocupación, que no son normales. Se ha dado una apariencia de realidad al pillaje y quizá sea difícil desenmarañar los hilos de la propiedad, sobre todo cuando los títulos han sido traspasados subrepticiamente a propietarios nominales situados en países neutrales. A falta de organismos internacionales capaces de tomar en custodia estos derechos de propiedad, al menos convendría que las medidas nacionales fueran uniformes y se convinieran de antemano.

Hay otros problemas que quizá dificulten la reanudación de la cooperación económica internacional después de la guerra. Por ejemplo, se estima que la acumulación de saldos bloqueados en Gran Bretaña alcanzará 12,000 millones de dólares a fines de 1944. A menos que se llegue a un arreglo satisfactorio para consolidar y liquidar gradualmente estos saldos, la posible presión sobre las monedas del área esterlina tenderá a impedir que se mitigue el control de cambios y será también un factor poderoso tendiente a mitigar el control de cambios y un incentivo importante para la negociación de acuerdos comerciales bilaterales en lugar de multilaterales.

Tendrá también importancia la reorganización de los sistemas nacionales de crédito y moneda en los países que durante muchos años formaron parte del sistema alemán de compensación. En algunos de ellos las disponibilidades de reserva consisten en gran parte en títulos sobre las cuentas bloqueadas en Berlín. En todos ellos la ocupación por el enemigo ha originado una penuria de mercancías, enormes depósitos bancarios, mayor deuda pública y un aumento de la emisión de moneda. Para resolver las posibles situaciones inflacionarias, será necesario tomar medidas inmediatas.

Aun entre los aliados habrá necesidad de liquidar cuentas. Es probable que la ayuda mutua (préstamos y arrendamientos) continúe después de las hostilidades durante un período breve que propiamente debería considerarse como una liquidación de las operaciones bélicas. Esta probabilidad aumentará en la medida en que las autoridades militares continúen desempeñando las funciones para las que se han creado el Gobierno Militar Aliado y la U. N. R. R. A. Con el tiempo, sin embargo, debe haber una liquidación de las operaciones contraídas conforme a los convenios de ayuda mutua. Si bien puede esperarse que el grueso de ellas se cancele de acuerdo con el principio reiterado en los informes de la Oficina de Administración de Préstamos y Arrendamientos, no está claro en modo alguno que el Congreso o los electores hayan aceptado plenamente el punto de vista de que los materiales consumidos en el esfuerzo bélico deben considerarse como una aportación gratuita a la causa común. Habrá en todo caso almacenamientos no usados —a veces de gran magnitud— de alimentos, materiales y equipo. El número de *bulldozers* utilizados en la construcción de aereódromos en las islas centro y sudoccidentales del Pacífico excede seguramente de un modo considerable la demanda normal de esas zonas. Será preciso negociar la devolución o disposición de estas existencias de alimentos, municiones y equipo. Quizá se requiera una parte de los alimentos y del equipo para auxilio y rehabilitación de las zonas afectadas por la guerra. China, por ejemplo, podría utilizar gran número de camiones. Pero el problema más difícil surgirá en relación con el capital fijo y las construcciones. Tal vez se abandonen muchos campos de aterrizaje del Pacífico, pero otros serán útiles al tráfico aéreo de la postguerra. Se han construído, amparados total o parcialmente con los préstamos y arrendamientos, oleoductos, puertos, ferrocarriles, plantas armadoras y aun fábricas y refinerías, y exigirán que se negocie su disposición última.

El artículo VII de los Convenios de Ayuda Mutua estipula que las condiciones relativas a la determinación de los beneficios que se otorguen a cambio de los préstamos y arrendamientos, "serán tales que

BIBLIOTECA DEL COLEGIO DE MEXICO

no graven el comercio,... sino que promuevan entre ellos relaciones económicas para ventaja mutua y mejoren las relaciones económicas en todo el mundo". Estas palabras, repetidas en todos los convenios de ayuda mutua, son un compromiso solemne cuya observancia debe ser el principio fundamental en las negociaciones encaminadas a liquidar las obligaciones mutuas.

Es también el principio director y el punto de partida para considerar el segundo tipo de política económica de postguerra a que se ha aludido antes. En efecto, en el artículo VII se menciona concretamente la expansión del comercio mundial con objeto de lograr los fines económicos de la Carta del Atlántico. Los gobiernos signatarios se han comprometido a proveer "para la acción concertada... abierta a la participación de todos los otros países de criterio semejante, [que] tenderá, mediante disposiciones internacionales e interiores apropiadas, a la expansión de la producción, la cooperación, el cambio y consumo de mercancías que constituyen la base material de la libertad y bienestar de todos los pueblos; a la eliminación de todas las formas de tratamiento discriminatorio en el comercio internacional y a la reducción de aranceles y otras barreras al comercio; y, en general, a la consecución de todos los fines fijados" en la Carta del Atlántico.

Sin embargo, antes de pasar a considerar los medios de dar efecto a este compromiso, es necesario recalcar que, además de la posible ampliación de los préstamos y arrendamientos para el auxilio y la rehabilitación, y de los convenios especiales respecto de saldos bloqueados, reorganización monetaria y otros asuntos, habrá necesidad urgente de crédito para financiar la demanda anormal de importaciones que ejercerán los países empobrecidos, liberados de la ocupación alemana o japonesa. Es deseable que se eliminen los obstáculos al comercio internacional. Mediante un convenio multilateral que restablezca los derechos legales de los exportadores y de los inversionistas sobre una base de igualdad con los nacionales, debieran establecerse oportunidades iguales de comercio. Son completamente necesarios medios de consulta y de cooperación internacional para mantener las corrientes

comerciales. Estos tres pasos hacia la restauración del sistema de comercio mundial se examinan algo más detalladamente más adelante.

Antes es preciso idear métodos extraordinarios para financiar el comercio, que constituirá el único método efectivo de reaprovisionar y reconstruir los países devastados. Si éstos han de impedir una desintegración considerable de sus sistemas monetarios y de producción, deben recibir embarques rápidos y considerables de artículos de primera necesidad, tales como alimentos y ropa, materias primas y equipo. Ni el auxilio que otorgará la U. N. R. R. A., ni las reservas de divisas que proporcionará el proyectado Fondo Monetario Internacional, ni las garantías de préstamos de inversión a largo plazo que otorgará el proyectado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, podrán satisfacer las necesidades de crédito exigidas para financiar el comercio en el período inmediato de postguerra.

Es verdad que algunos países actualmente ocupados por el enemigo poseen grandes disponibilidades líquidas, inclusive reservas de oro, en lugar seguro. Es también cierto que existe una cantidad importante de capital refugiado que puede repatriarse una vez garantizadas la seguridad y la oportunidad. Pero pesarán muchas demandas sobre estas disponibilidades. No es posible usar las mismas sumas de dinero para pagar las compras destinadas al auxilio, para restaurar las reservas monetarias, para financir un volumen anormal de importaciones destinadas a reconstituir existencias y para reconstruir el capital fijo. Además, algunos países no se encuentran en situación muy afortunada, como, por ejemplo, Checoslovaquia.

El financiamiento del comercio requiere un fondo de crédito de gran magnitud. Puesto que la reformación de existencias y la reconstrucción son urgentes, en tanto que no puede restaurarse de inmediato la capacidad de exportación para pagar los créditos, la necesidad de éstos será mayor en los primeros años de la postguerra que más tarde. Siempre hay necesidad de que se destinen grandes sumas a financiar el comercio. El exportador espera que se le pague con prontitud en su propia moneda; el importador sólo paga al recibir la mercancía. Mien-

tras tanto, los créditos comerciales financian la operación. Cuando el comercio se lleva a cabo con libertad, estos créditos se pagan constantemente y se renuevan en operaciones nuevas; su plazo es corto y su rotación rápida, de modo que constituyen excelentes salidas para los fondos de los bancos comerciales.

Hasta que se restablezca firmemente el intercambio, y se paguen las importaciones con exportaciones a través de operaciones multilaterales, harán también falta formas nuevas de crédito comercial a plazos más largos. Los grandes pedidos que los organismos comerciales de la U. R. S. S. hoy tratan de colocar se basan en un nuevo tipo de pago: pagarés, a baja tasa de interés, pagaderos a plazos en diez años. Es probable que otros países también procuren financiar sus primeras importaciones anormales mediante créditos por plazos mayores que los que solían existir cuando el comercio era más normal.

En consecuencia, los bancos privados, sobre todo en Estados Unidos, pueden operar en un amplio campo y tienen ante sí una oportunidad excepcional de demostrar su iniciativa y su ingenio. Un grupo de bancos californianos ha iniciado ya conversaciones encaminadas a formar un fondo común de crédito para financiar el comercio con el Lejano Oriente. Las ha precedido, en el campo industrial, la constitución de "empresas comunes" *(joint ventures)* por compañías constructoras para ejecutar contratos muy importantes, siendo cada "empresa" una asociación en participación para una obra concreta. Parece que se podrá aplicar este precedente a los créditos comerciales. En vez de constituir un solo crédito, quizá convenga establecer fondos comunes de crédito para fines concretos y períodos limitados, en los que participen diversos grupos de bancos conforme les interese. Para ciertas operaciones, puede ser preciso idear un sistema de garantías, ya sea a través del Banco de Exportación e Importación o de otro organismo oficial. En este terreno, funcionó eficazmente antes de la guerra el Departamento de Garantía de Créditos de Exportación de Gran Bretaña.

Si ha de funcionar con éxito semejante empresa bancaria, con o sin garantía oficial, los bancos mismos tendrán que tomar la iniciativa.

En varios países el control oficial del comercio y la empresa oficial se han extendido tanto que lo natural sería que estos países pidieran crédito a organismos de los gobiernos. En las naciones ocupadas, la banca, el comercio y la producción privados pueden quedar tan desorganizados y empobrecidos que no puedan virtualmente tomar la iniciativa solos. De cualquier modo, tendrán que someterse por algún tiempo a estricta regulación oficial, sobre todo de las operaciones financieras y económicas con el exterior en el primer período de reconstrucción. Si la banca privada en los países acreedores ha de conservar su función de financiar el comercio, debe emprender la iniciativa y crear medios de hacer frente a las necesidades del período postbélico de emergencia. De otro modo bien puede haber una consolidación de mecanismos comerciales y financieros del estado. En tal caso, no tendrían efecto las medidas destinadas a aumentar el comercio privado.

El Comité sobre Política Económica Internacional, patrocinado por un grupo de destacados industriales, comerciantes y banqueros, ha publicado hace poco un plan para restaurar el comercio mundial sobre una base de iguales oportunidades competitivas de comercio.[22] En esencia, este plan abarca las tres propuestas antes mencionadas. Propone un convenio multilateral para establecer condiciones de igualdad mediante la restauración de los principios de "trato nacional" y "trato de nación más favorecida". Pasa a proponer medios de eliminar o simplificar los trámites burocráticos, restringir la competencia desleal, fortalecer el arbitraje comercial, abolir la doble imposición y resolver el problema de los obstáculos al comercio tales como las prohibiciones y los contingentes de importación, el control de cambios, las preferencias y discriminaciones, las prohibiciones y derechos de exportación y los subsidios a ésta. A este respecto subraya la importancia decisiva de los aranceles e incita a tomar medidas de común acuerdo para modificarlos. Estas proposiciones se refieren tanto al comercio con monopolios comerciales de estado como al comercio por empresas priva-

[22] Comité sobre política Económica Internacional, *World Trade and Employment.*

das, y se sientan principios que pueden regir el comercio con monopolios estatales sobre una base de igualdad de oportunidad. Por último, el plan esboza las funciones de una Organización Económica de las Naciones Unidas que interprete y lleve a cabo una Carta Económica Internacional en que se incorporen los diversos aspectos del convenio multilateral propuesto.

Parece evidente que la perspectiva de que se adopte algún plan de este tipo como proposición práctica para la acción intergubernamental dependerá de la medida en que los principales países comerciales le presten apoyo. Si pudiera llegarse a un acuerdo considerable entre el Imperio Británico, la U. R. S. S. y Estados Unidos, habría una buena posibilidad de tener éxito, puesto que los países más pequeños, industriales o agrícolas, pueden mantener mejor su independencia política y aumentar su prosperidad económica si comercian libremente y en condiciones de competencia, que si se ven obligados a realizar negociaciones bilaterales con bloques comerciales poderosos.

Se ha examinado ya la tendencia de la opinión en Gran Bretaña. Está claro que su debilidad en relación con su balanza de pagos de la postguerra será probablemente un estímulo fuerte para concertar convenios bilaterales que le aseguren mercados exteriores en los países en los que debe comprar sus importaciones esenciales. El núcleo de esta "área esterlina" potencial lo constituye la serie de acuerdos comerciales preferenciales celebrados entre los Dominios autónomos y que desde 1932 han incluído el comercio con las zonas dependientes. Tienen también importancia simbólica y no es probable que se les deje a un lado ligeramente.

Es erróneo suponer que Gran Bretaña pueda obrar sola en este asunto. Para Australia y Nueva Zelandia es de suma importancia tener acceso al mercado inglés. En todos los Dominios, inclusive la India, se considera importante, por motivos políticos y sociales, además de económicos, la protección de las industrias de transformación locales. Un convenio multilateral que no tuviera en cuenta la producción de industrias incipientes en los países en que la industrialización se halla

actualmente en una etapa primera y la considerara como excepción legítima a las proposiciones de reducción mutua de los aranceles, podría verse como un intento de los países industriales poderosos para mantener permanentemente a los pueblos menos desarrollados en la categoría de regiones productoras de materias primas. La India objetó la parte del artículo VII que compromete a los beneficiarios de la Ayuda Mutua a reducir sus aranceles y esto es sintomático del temor general que hay en muchos países antes atrasados pero hoy en vías de desenvolverse rápidamente.

Debe recordarse también que el mercado norteamericano no ha sido tan importante para las manufacturas inglesas como a veces se supone. Aun en 1937, que fué un buen año, el mercado norteamericano absorbió solo el 6% de las exportaciones inglesas.[23] Puesto que se estima que éstas deben aumentarse después de la guerra en 50%, es evidente que aun la duplicación de las exportaciones a Estados Unidos resolvería apenas en muy pequeña parte el problema de balanza de pagos inglés. Si se ha de disminuir el control de cambio y evitar los convenios bilaterales de compras y los cárteles, los exportadores ingleses deben obtener salidas adecuadas a un gran número de mercados en un sistema de comercio multilateral grandemente ampliado. Esta es una de las razones principales por las que se recomienda la acción multilateral para eliminar las barreras al comercio y no la técnica más limitada y más lenta de los convenios comerciales recíprocos.

Entre los dos mercados que deben buscar los exportadores ingleses figuran los Dominios y las colonias, hecho que refuerza el punto de vista definido con que ciertos sectores importantes de la opinión pública inglesa ven los convenios preferenciales concertados en Ottawa en 1932. En Australia y Nueva Zelandia, para quienes el mercado inglés es esencial, el punto de vista es más definido aún, y no debieran subestimarse en modo alguno la solidez de las ligas sentimentales que unen a éstos y a otros miembros de la Comunidad Británica. La guerra, lejos de

[23] Cf. P. W. Bidwell, *A Commercial Policy for the United Nations.* Nueva York: Comité sobre política Económica Internacional, 1944.

debilitar este sentimiento, lo ha fortalecido, y el principal resultado político de la guerra ha sido fomentar el creciente nacionalismo de los Dominios.

La influencia de éstos tiende a aumentar en los consejos de la Comunidad Británica. Por tanto, las negociaciones comerciales deben realizarse con ésta en su conjunto y no con Gran Bretaña a solas. El punto esencial en estas negociaciones será inevitablemente el de las concesiones que debe hacer Estados Unidos sobre productos agrícolas y ganaderos que algunos de los grupos organizados más poderosos vigilan cuidadosamente. Si los países británicos han de abandonar o mitigar sus convenios preferenciales, será preciso reducir los aranceles no solo de una gran variedad de productos manufacturados tales como casimires, tejidos finos de algodón y los artículos metálicos, sino también sobre renglones tan importantes como la lana y la mantequilla. Además, toda disminución de estos derechos se extenderá en virtud del tratamiento de nación más favorecida a otros países exportadores de productos agrícolas, así como las concesiones sobre la lana en bruto de baja calidad otorgadas en el convenio con Argentina beneficiaron también a Nueva Zelandia. Es difícil, si no imposible, definir ciertas categorías de estos productos en forma tal que la concesión arancelaria se limite a ciertas regiones nada más. Por consiguiente, es probable que las negociaciones para un convenio multilateral de reducción de aranceles lleguen a un punto crítico en relación con las industrias pequeñas y muy protegidas de textiles y maquinaria y con el bloque agrícola altamente organizado y sus grupos de apoyo. No es probable que los países británicos suavicen su sistema de preferencias imperiales salvo como parte de un convenio multilateral que les abra otros mercados además del norteamericano. Para que tengan resultado, las concesiones tendrán que afectar grupos en Estados Unidos que tienen gran fuerza política y gran vulnerabilidad económica. Desde luego, pueden hacerse concesiones considerables en las tarifas para ciertas cantidades cuya importación se limite por *tariff quotas*. Por ejemplo, para un contingente de 50.000,000 de libras, podría reducirse a la mitad el impuesto de im-

portación sobre la mantequilla; con ello se daría una ventaja importante a los productores neozelandeses, aunque la cantidad importada con la tarifa más baja sería una proporción pequeña (3%) del consumo anual norteamericano. Aun así, probablemente lo combatirían los granjeros de Nueva York y de California, apoyados por la industria organizada de otras partes del país y quizá por la totalidad del bloque agrícola.[24]

Por otra parte, el interés que tienen los demás países en la política económica de Estados Unidos no se limita a la reducción de los aranceles; en cierto sentido este es el aspecto menos importante. El peso económico de Estados Unidos en el comercio mundial es muy grande. Sus industrias producen hasta ahora más de la mitad de las manufacturas del mundo y consumen más de la mitad de la producción mundial anual de materias primas industriales. Los demás países no pueden permanecer indiferentes ante las fluctuaciones de una parte tan grande de la actividad industrial del mundo. En ellos la ocupación y la prosperidad ascienden y descienden conforme fluctúa el mercado norteameri-

[24] Un buen ejemplo de la forma en que una organización minoritaria, unida con otros grupos en una asociación comercial amplia, puede ejercer presión política contra los verdaderos intereses económicos de los sectores mayoritarios de la asociación lo constituye el éxito que tuvieron los cultivadores de almendras al movilizar a la Asociación de Agricultores de California para lograr que la Legislatura local votara una resolución contraria a la renovación de la Ley de Convenios Comerciales Recíprocos en junio de 1943. Se estaba negociando un convenio con Irán y entre los artículos a los que se haría concesión figuraban las almendras. En realidad, no se hizo concesión alguna a las almendras y, de todos modos, la posible exportación de Irán (o de otros países proveedores a quienes beneficiara la cláusula de nación más favorecida) es una proporción inapreciable del consumo total. Sin embargo, la sola posibilidad de una rebaja impulsó a un grupo pequeño pero unido a emplear el mecanismo organizado de toda la industria agrícola para lanzar un ataque general sobre el método íntegro de los convenios comerciales, no obstante que el comercio de exportación de las industrias empacadoras de frutas y de jugos cítricos, que son más poderosas, está en aumento y tiene grandes perspectivas en la postguerra a causa de la deshidratación.

cano. Mas no pueden permitirse semejante emoción. Aun Gran Bretaña, ahora que se ha estrechado tanto su margen de bancarrota externa, debe ver con cierto temor la perspectiva de que su economía esté montada en la cola de un auje norteamericano para quedar en el vacío cuando ocurra un descenso súbito de los precios y del poder adquisitivo, a la vez que se suspenda la inversión de fondos en el extranjero. En Inglaterra, muchas personas preocupadas por este problema, sostienen que antes que estar ligados a una economía volátil y fluctuante, sería preferible embarcarse por el camino menos ventajoso pero más estable del regionalismo regulado.

En efecto, existe un temor general a la exuberancia de la vida económica norteamericana. La cautela algo pedante mostrada por Australia en la Conferencia de Bretton Woods, donde su representante firmó los Convenios sólo "para efectos de certificación" se basa en el hecho reconocido de que la amplitud de las fluctuaciones periódicas de los precios de las materias primas es mayor en el caso de la lana que en el de ningún otro artículo. Por consiguiente, Australia no desea comprometerse por adelantado a mantener un paridad fija de su moneda hasta que vea con más claridad la forma en que pueda ampliar y estabilizar el mercado de su principal producto de exportación.

Es clara la relación que tienen estas consideraciones con la política comercial. Las proposiciones para liberar al comercio de sus barreras actuales más restrictivas deben ser correlativas con medidas paralelas para armonizar políticas económicas nacionales que al menos reduzcan la violencia de las fluctuaciones cíclicas. Antes de pasar a examinar estas posibilidades, sin embargo, es preciso considerar el papel que ocupará la U. R. S. S. en los proyectos de reorganización del comercio mundial.

Está claro que cualesquiera que sean las modificaciones en los métodos de pagar la remuneración o en otros aspectos de la organización económica del sistema soviético, no hay tendencia a restaurar la empresa privada o a abandonar el sistema de economía planificada. En consecuencia, no es probable que se abandone el monopolio oficial del

comercio exterior y de las operaciones extranjeras, el cual es instrumento esencial y a la vez consecuencia lógica de la planeación económica total.

Si la U. R. S. S. vuelve al mercado mundial, en primer término para obtener importaciones destinadas a reparar los daños sufridos por su equipo industrial durante la guerra, su comercio alcanzará proporciones muy grandes. Los pedidos que está tratando de colocar actualmente con fabricantes ingleses, canadienses y norteamericanos son tan grandes que han suscitado el comentario de que "casi equivalen a una intimidación económica". Con el tiempo, los pagos en sentido contrario serán de la misma magnitud, de tal modo que sólo un sistema de comercio multilateral grandemente ampliado podrá absorber las exportaciones de materias primas y manufacturadas con las que la U. R. S. S. podrá pagar sus importaciones. Además, la distribución de estas entre los diversos países puede constituír un elemento estabilizador muy valioso en los mercados mundiales. A fin de que se regularicen, es preciso que la U. R. S. S. convenga en realizar sus transacciones oficiales sobre bases comerciales y no políticas.

Es, desde luego, evidente que un comprador y vendedor de tanto peso, que efectúe negociaciones con inteligencia, puede, por el hecho mismo de perseguir fines comerciales, llegar a ser un factor muy importante en los mercados mundiales. La política oficial de Estados Unidos ha sido reconocer el hecho de que las concesiones arancelarias carecen de sentido cuando se trata de un monopolio comercial del estado. A cambio de las concesiones arancelarias y del trato de nación más favorecida por Estados Unidos, se ha pedido a la U. R. S. S. que garantice un contingente de importaciones. Sin embargo, es difícil establecer principios de comercio estatal que garanticen la igualdad de oportunidad de comerciar; éstas dificultades se harán probablemente más obvias cuando las exportaciones soviéticas principien a crecer para efectuar el pago de las importaciones iniciales y provocarán acusaciones de que los soviéticos efectúan *dumping*. Para evitar las perturbaciones en los precios y en la ocupación que podrían provocar los desplazamientos repen-

BIBLIOTECA DEL COLEGIO DE MEXICO

tinos de las importaciones y exportaciones, o que podrían resultar de las ventas de competencia, quizá debieran firmarse convenios de contingentación durante algunos años, debidamente armonizados internacionalmente. Es evidente que tales convenios introducirían en el comercio mundial un elemento de planeación que podría llegar a ser muy considerable.

Pero en el futuro inmediato la disposición de la U. R. S. S. a participar activamente en los proyectos de restauración de los mercados mundiales tendrá que depender en gran parte de los servicios que se le presten para efectuar las importaciones que necesita tan urgentemente para la formación de existencias y la reconstrucción. Así se explica la solicitud soviética de obtener en el Fondo Monetario Internacional una participación superior a la que se le asignó en un principio. Puesto que con su propia moneda puede comprar divisas al Fondo hasta que las existencias de rublos en poder de éste alcancen el 200% de su participación, podrá girar hasta por 300.000,000 de dólares al año, durante cuatro años, para equilibrar sus cuentas internacionales en el primer período de reconstrucción. Sin embargo, es probable que aun esta suma no sea suficiente, de tal modo que la reapertura de sus mercados dependerá principalmente de las facilidades de crédito que pueda obtener de los bancos comerciales y los organismos oficiales de los países en los que necesita comprar.

Aun este examen breve e inconcluso de las principales dificultades que pueden surgir entre los tres grandes grupos comerciales basta para indicar que Estados Unidos necesitará negociar con dureza si ha de llevar a cabo su política propuesta de restaurar el comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria. Se ha sostenido en este ensayo que semejante política es prudente por motivos de seguridad política y bienestar económico. Pero es obvio que se opondrán a ello ciertos sectores que temen que se sacrifiquen sus intereses. No tendría ningún objeto ocultar el hecho de que en Estados Unidos hay industrias que saldrían perjudicadas por una disminución de la protección arancelaria de que ahora disfrutan. El perjuicio sería en la mayoría

de los casos menor de lo que se supone, ya que aun las industrias más vulnerables tienen la gran ventaja de hallarse próximas al mercado local. En el caso de las actividades agrícolas, que cuentan con los partidarios más vociferantes, aunque no los más poderosos, del arancel protector, el volumen de importaciones relativamente pequeño que tendría que admitirse — y que podría limitarse mediante *tariff quota*— sería una proporción mucho más pequeña del consumo total que la disminución que es de esperarse si ocurre una gran crisis financiera. Quizá no pueda evitarse esta crisis en ningún caso, pero es seguro que tendrá mayor alcance si las grandes industrias de exportación no pueden aumentar sus ventas en los mercados mundiales. De hecho, es probable que los mayores perjuicios los sufran las industrias altamente protegidas como las de textiles, maquinaria y bienes de consumo que operan en escala relativamente pequeña.

El que el interés nacional, y sobre todo la liberación del comercio en beneficio de la seguridad nacional, predominen sobre los intereses particulares, es en parte un problema de opinión pública y en parte uno de técnica administrativa. Durante los diez años en que ha estado en vigor, la Ley de Convenios Comerciales Recíprocos ha llegado a contar con un grado de apoyo considerable, pero de ningún modo unánime, por parte del público y del Congreso. Sin duda influye mucho la confianza que les inspira el Secretario de Estado; pero debe reconocerse también que en realidad ninguna industria norteamericana ha sido perjudicada en forma apreciable por los convenios hasta ahora firmados. Además, se ha educado considerablemente al público de tal manera que al menos una minoría informada del país comprende bastante bien los problemas que se trata de resolver. Si se negociara un gran convenio multilateral en el que Estados Unidos tomara la iniciativa para proponer un grado mayor de reducción de aranceles, que afectara algunos de los grupos organizados más fuertes, se pondría a prueba la opinión pública, así como la capacidad administrativa para hacer patente, de un modo dramático, la necesidad de hacer algo. En los círculos de negocios están aumentando los partidarios de dicha política; pero gran-

des sectores de la opinión se aferran aún a la tradición de servirse de derechos de importación muy elevados como medio de garantizar la ocupación y los niveles de vida.

Una de las causas principales de la piramidación de las tarifas arancelarias en el pasado ha sido el proceso político por el que ciertos intereses de grupo se han combinado para hacer aprobar tarifas muy elevadas.[25] El sistema de democracia representativa, como funciona en Estados Unidos, tiende a otorgar a ciertos grupos minoritarios organizados y tenaces, un poder de veto, hecho que se manifiesta sobre todo en relación con los aranceles, cuando los grupos de presión son activos. Además, la representación igualitaria de los estados en el Senado, concede al bloque de estados escasamente poblados un poderío fuera de toda proporción con su peso en la comunidad. Por ello, el método de concertar convenios administrativos que ratifique una simple mayoría de ambas cámaras tiene más probabilidad de reflejar fielmente la opinión pública democrática.

Se ha mencionado ya la relación mutua que existe entre un convenio multilateral para restaurar iguales oportunidades de comercio y los convenios referentes a otros aspectos de la política económica. Es esta la tercera clase de medida a que se ha hecho referencia antes.

Para preparar los organismos técnicos de cooperación económica internacional que han de funcionar en la postguerra es necesario idear cada técnica en su campo propio; pero en realidad las políticas que se sigan respecto de la agricultura, el trabajo, la estabilización monetaria, las inversiones y el comercio, no son más que aspectos distintos de un mismo problema. El éxito o el fracaso que tenga una iniciativa en uno de ellos depende del que se alcance en los demás. No nos corresponde aquí examinar en detalle el progreso alcanzado hasta ahora en materia de planear mecanismos de consulta y cooperación internacionales en relación con convenios sobre mercancías, otros aspectos de política agrícola, la Carta Internacional de Trabajo propuesta en la Conferencia de

[25] A. D. Gayer y C. T. Schmidt, *American Economic Foreign Policy*, Nueva York, 1939, pp. 5 *ss.*

Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo o los planes para crear un Fondo Monetario Internacional y un Banco Internacional, convenidos en la conferencia de Bretton Woods. Pero es preciso señalar que ni los mejores planes posibles de expansión del comercio mundial pueden tener éxito si no se pueden levantar las restricciones de los mercados de cambios, si no se puede resolver el problema de los excedentes agrícolas y los descensos catastróficos de los precios, si no se encuentra un método eficaz para reanudar las inversiones a largo plazo que elevan la productividad y si no se puede aumentar el nivel de vida en las zonas en que es hoy miserablemente bajo. El problema de la cooperación económica internacional no se puede dividir en segmentos técnicos susceptibles de organizarse independientemente. El programa de acción que emerge gradualmente de las negociaciones técnicas preparadas con tanto cuidado debe considerarse en su conjunto.

Es más, ninguna de las instituciones o convenios proyectados o que se proyectan para la cooperación internacional es o puede ser una solución definitiva de los problemas imprevisibles y cambiantes que probablemente se presentarán en la postguerra. Son mecanismos de cooperación internacional, instrumentos de los cuales se puede uno servir, y la música que toquen dependerá no sólo de la calidad de su estructura, sino aún más de la habilidad de los instrumentistas. Los problemas de la cooperación internacional en el campo económico y en el político no pueden resolverse de una vez por todas con una fórmula incorporada en una institución; deben atenderse continuamente.

Si Estados Unidos ha de llevar a cabo la política económica que más convenga a su bienestar y a su seguridad política, tendrá que "aportar constructores y estilos norteamericanos", pero también deberá estar dispuesto a mantener el edificio en buenas condiciones y a vigilar que se emplee en los fines para los que se creó. Debe insistirse ante todo en el valor de las consultas constantes para lograr que las políticas económicas y monetarias nacionales sean paralelas y no contrarias. La desintegración de los mercados mundiales entre las dos guerras fué consecuencia en gran parte de que se adoptaran políticas económicas

nacionales contrarias e independientes. Podría sostenerse que la crisis financiera de 1929 a 1933 podría haberse remediado, ya sea mediante la política clásica de deflación monetaria o mediante los nuevos experimentos de reflación, con tal que todos los países importantes hubieran convenido seguir la misma; al menos habría habido mayor posibilidad de éxito que cuando la política reflacionaria de un país se veía impedida por la deflación de otros y la deflación del bloque oro se hacía imposible a causa de la depreciación efectuada en países que habían abandonado la paridad oro. Sería exagerado afirmar que no volverá a haber ocasiones cuando se necesitará que, previa consulta internacional, se concierten políticas nacionales paralelas para evitar que una presión transitoria se convierta en una crisis violenta capaz de despedazar el tejido de la cooperación económica restaurada con tanto trabajo y tan precariamente. Quizá la creación de mecanismos institucionales con los que se fomente el hábito de la cooperación y la consulta sea hoy día el aspecto más importante de la reconstrucción económica internacional.

Los tres aspectos de la política postbélica por los que se ha abogado en las páginas anteriores exigen de Estados Unidos que tome la iniciativa y siga el curso de los acontecimientos con interés. El ocuparse pronta y adecuadamente de la situación inmediata de la postguerra, el reabrir los conductos del comercio mundial y el crear mecanismos permanentes de cooperación económica, significa que se necesita una política económica internacional activa. Una gran parte de la responsabilidad para idear los métodos de acción en estos campos corresponderá a Estados Unidos. La tesis de ese ensayo es que si Estados Unidos acepta esa responsabilidad y la desempeña con vigor, salvaguardará sus intereses políticos, estratégicos y económicos.

EL COLEGIO DE MEXICO
308/188/DO.26/CE
3 905 0334519 N

BIBLIOTECA
INVENTARIO 7915
DANIEL COSIO VILLEGAS

LISTA DE JORNADAS PUBLICADAS

1. José Medina Echavarría. *Prólogo al estudio de la guerra* (agotado).
2. Tomás Sánchez Hernández. *Los principios de la guerra* (agotado).
3. Jorge A. Vivó. *La Geopolítica* (agotado).
4. Gilberto Loyo. *La presión demográfica* (agotado).
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* (agotado).
7. Josué Sáenz. *Los efectos económicos de la guerra.*
8. Manuel F. Chavarría. *La disponibilidad de materias primas.*
9. Manuel M. Pedroso. *La prevención de la guerra.*
10. D. Cosío Villegas, E. Martínez Adame, Víctor L. Urquidi, G. Robles, M. Sánchez Sarto, A. Carrillo Flores, José E. Iturriaga. *La postguerra.*
    Alfonso Reyes, D. Cosío Villegas, J. Medina Echavarría, E. Martínez Adame, Víctor L. Urquidi. *La nueva constelación internacional.*
11. Raúl Prebisch. *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países.*
12. José Gaos. *El pensamiento hispanoamericano.*
13. Renato de Mendonça. *El Brasil en la América Latina.*
14. Agustín Yáñez. *El contenido social de la literatura iberoamericana.*
15. José E. Iturriaga. *El tirano en la América Latina.*
16. Javier Márquez. *Posibilidad de bloques económicos en América Latina.*
17. Gonzalo Robles. *La industrialización en Iberoamérica.*
18. Vicente Herrero. *La organización constitucional en Iberoamérica.*
19. M. F. Chavarría, A. Pareja Díez-Canseco, M. Picón-Salas, J. A. Portuondo, L. Alberto Sánchez, J. Vasconcelos, Jorge A. Vivó, J. Xirau. *Integración política de América Latina.*
    A. Castro Leal. *La política internacional de América Latina.*

20. Francisco Ayala. *Ensayo sobre la libertad.*
21. J. A. Portuondo. *El contenido social de la literatura cubana.*
22. Antonio García. *Régimen cooperativo y economía Latino-Americana.*
23. Jesús Prados Arrarte. *El plan inglés para evitar el desempleo.*
24. Florián Znaniecki. *Las sociedades de cultura nacional y sus relaciones.*
25. Renato Treves y Francisco Ayala. *Una doble experiencia política: España e Italia.*
26. John Condliffe. *La política económica exterior de Estados Unidos.*

ALGUNAS PUBLICACIONES DE EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS LITERARIOS

Alfonso Reyes, *El Deslinde, Prolegómenos a la teoría literaria.*
Enrique Díez-Canedo, *Juan Ramón Jiménez en su obra.*
Enrique Díez-Canedo, *Letras de América.*
Alberto Jiménez, *La ciudad del estudio.*
Alberto Jiménez, *Selección y Reforma.*

CONTRIBUCIONES A LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO HISPANO-AMERICANO

Leopoldo Zea, *El positivismo en México.*
Leopoldo Zea, *Apogeo y decadencia del positivismo en México.*

CENTRO DE ESTUDIOS HISTORICOS

Carlos Bosch García, *La esclavitud prehispánica entre los aztecas.*
Ramón Iglesia, *El hombre Colón y otros ensayos.*
José María Miquel i Vergés y Hugo Díaz-Thomé, *Escritos inéditos de Fray Servando Teresa de Mier.*

Distribución exclusiva:

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Pánuco, 63 - México, D. F.