

DOCUMENTOS

INFORME DE LA COMISIÓN RANDALL SOBRE POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR *

Tanto en Estados Unidos, como en el extranjero ha despertado considerable interés y discusión la publicación del informe de la Comisión sobre Política Económica Exterior, encabezada por Clarence B. Randall. La Comisión, formada por diez miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, elegidos por los dos partidos políticos, y por siete personas nombradas por el presidente Eisenhower, quedó constituida legalmente en agosto pasado de acuerdo con la ley del año 1953 que prolonga la vigencia de los acuerdos comerciales norteamericanos. Se dieron a la Comisión instrucciones generales de examinar, estudiar e informar sobre el comercio internacional y su aumento compatible con una economía nacional sana, la política económica exterior y los aspectos comerciales de la seguridad nacional y política exterior global, y para recomendar políticas, medidas y prácticas adecuadas.

Aunque en años anteriores varias comisiones oficiales, en especial aquellas encabezadas por Gordon Gray, William Payley y Daniel Bell, ya habían estudiado e informado con detalle sobre los problemas económicos exteriores de Estados Unidos, su política y sus objetivos, es muy comprensible que el nuevo gobierno deseara que un grupo de su propia elección volviera a examinar esta serie de problemas importantes con vistas a modelar su política económica exterior futura. La nutrida representación del Congreso en la Comisión sugiere también que de esta manera el gobierno esperaba conseguir un programa legislativo que pudiera reconciliar, en el Congreso, la gran diversidad de opiniones antagónicas que existen sobre este amplio tema. Como quiera que fuese, el monumento no parecía inoportuno para dar un nuevo vistazo al problema. Para fines de 1952 parecía haber llegado a su fin el período de las grandes dislocaciones y reajustes económicos internacionales de la postguerra; había habido una notable mejora en la situación económica y en la de pagos en una gran parte del mundo, y había en el país y en el extranjero una insistencia creciente en fomentar un movimiento más rápido hacia la liberación del comercio y pagos internacionales con objeto de reforzar más la base económica del mundo libre.

El informe de la Comisión, preparado en un período de tres meses tras gran actividad en forma de discusiones, declaraciones (*hearings*) y trabajo del personal, pasa revista a muchos problemas de economía y política internacionales de Estados Unidos, entre los cuales se cuentan los relativos a políticas arancelaria y comercial, a ayuda exterior, inversiones internacionales, convertibilidad de las monedas, agricultura y materias primas, comercio entre Este y Oeste y otros. Sin embargo, la naturaleza polémica del tema estudiado está indicada por el hecho de que varios elementos de la Comisión expresaron, en el texto del informe, un número grande de opiniones disidentes o de puntos de vista especiales sobre algunas recomendaciones específicas. Más significativos son la declaración separada que sometió el senador Millikin, expresando desacuerdo o reservas sobre muchas de las recomendaciones, y el informe minoritario de los representantes Reed y Simpson, que se publicó por separado.

A pesar de esta diversidad de opiniones, el cuerpo del informe pone de manifiesto que varios miembros de la Comisión hicieron muchas concesiones, probablemente con deseo de reducir al mínimo el campo de desacuerdo y permitir recomendaciones que pudiesen llegar a ser leyes. En realidad, para poder enjuiciar de

* Traducido de la *Monthly Review of Credit and Business Conditions* del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, vol. 36, nº 3 (marzo de 1954), pp. 36-39.

una manera adecuada el informe es esencial considerarlo como un documento de transición que pretende proporcionar un programa práctico para que el Congreso actúe con rapidez. A diferencia de muchos de los informes sobre los mismos temas que le precedieron, el enfoque de éste es sobre problemas de corto plazo en vez de generales de largo plazo.

Sin embargo, en conjunto, el programa de acción por el que se aboga en el informe tiene una tendencia francamente liberal en cuanto al comercio internacional. Esa posición liberal se ha basado tradicionalmente en aquellos principios generales de la economía de mercado libre hacia los que se ha orientado en la mayoría de los casos la política económica nacional de Estados Unidos. Uno de los postulados "liberales" básicos es que al mundo en general y a los países en lo individual les conviene que tenga lugar el mayor volumen posible de comercio mundial libre de restricciones y discriminaciones. La libertad relativa en el comercio y pagos internacionales tiende a inducir a cada país, a través del funcionamiento del mecanismo de los precios, a concentrarse en la producción de aquellas cosas en que tiene mayor ventaja relativa, tendiendo así a aumentar la producción total de bienes y servicios y a elevar el nivel de vida de cada nación. Aplicado a Estados Unidos, que representa un papel dominante en la economía mundial, la posición "liberal" es partidaria de medidas que reduzcan sustancialmente las barreras norteamericanas a la importación, no sólo para proveer al país de bienes que se puedan adquirir más baratos en el extranjero que en Estados Unidos mismo, sino para aumentar las entradas corrientes de dólares de otros países y facilitar así la liberalización de las restricciones extranjeras contra la importación de mercancías norteamericanas. Se suelen sugerir varias alternativas, que pueden ser: persistencia de restricciones severas en el extranjero o ayuda económica en gran escala de Estados Unidos, o ambas cosas.

El problema mundial del dólar

El análisis y las recomendaciones del informe se desarrollan y se presentan sobre el trasfondo del problema mundial del dólar. Durante todo el período de la postguerra, los países extranjeros, considerados en conjunto, tuvieron un gran déficit en sus pagos con Estados Unidos, a pesar de los fuertes controles de cambios y del comercio que han mantenido sobre sus gastos en dólares. En términos generales, estos déficit se han financiado —y han sido posibles— por donativos y préstamos del gobierno de Estados Unidos; la ayuda económica norteamericana alcanzó un total de alrededor de 33,000 millones de dólares en los años 1946 a 1953. Sin embargo, el informe llama la atención sobre la gran mejora que ocurrió durante los últimos años. Para 1953, el déficit mundial de dólares (con exclusión de las partidas de ayuda militar) había desaparecido, y los países extranjeros acumularon en ese año más de 2,000 millones de dólares en reservas de oro y dólares; la producción industrial y el comercio exterior de Europa Occidental habían alcanzado niveles muy superiores a los de preguerra; en términos generales, la inflación en el extranjero había sido detenida, se habían reducido los controles internos directos y había habido un progreso considerable en la liberación del comercio y pagos mundiales.

Sin embargo, el informe subraya que la presente situación de holgura relativa en la posición mundial del dólar está basada en parte en una serie especial de factores que le dan un carácter algo incierto e inestable. Por ejemplo, si se redujeran sustancialmente las presentes restricciones directas a los gastos en dólares por los países extranjeros —y ha sido un objetivo fundamental del gobierno de Estados Unidos y una esperanza expresa de la Comisión que deberían reducirse—.

la demanda extranjera de mercancías pagaderas en dólares podría aumentar mucho. Además, los altos niveles actuales de ingresos mundiales en dólares se basan en parte en grandes gastos “extraordinarios”—y, por implicación, no permanentes— en el extranjero por el gobierno norteamericano, incluyendo 3,000 millones de dólares al año de desembolsos de los establecimientos (*establishments*) militares de Estados Unidos en el extranjero, para compras oficiales en el exterior y para acumulación de existencias, y alrededor de 2,000 millones de dólares al año de donativos y préstamos de carácter económico. (De hecho la Comisión recomienda expresamente que los donativos de carácter económico, que constituyen el grueso de la ayuda económica norteamericana a los países extranjeros, deben, en términos generales, terminar tan pronto como sea posible.) Finalmente, se advierte que la posición extranjera respecto a entradas de dólares también se deterioraría si hubiera una contracción marcada de la actividad económica en Estados Unidos o un cambio desfavorable en la relación de intercambio de Europa Occidental. Por lo tanto, se llega a la conclusión de que “falta mucho por hacer antes de que se pueda llegar a una solución sólida y duradera del problema del dólar”.

Del informe se deduce que el problema del dólar es un problema tanto para los países extranjeros como para Estados Unidos mismos. Al parecer Estados Unidos quiere que las economías del resto del mundo libre sean fuertes, sanas y capaces de un crecimiento constante no sólo en beneficio de los intereses económicos y comerciales norteamericanos, sino también en beneficio de la seguridad de Estados Unidos. No es probable que los países amigos puedan y quieran resistir la intriga y subversión comunistas si no se encuentran sobre una base económica sólida. Las fuertes restricciones extranjeras contra la importación de productos norteamericanos—como consecuencia de las dificultades de hacer pagos en dólares—constituyen un impedimento importante a la consecución de estos objetivos, al privar a países amigos de las mercancías que necesitan y al debilitar con ello tanto sus economías y su potencial de crecimiento como su capacidad para rearmarse. En consecuencia, la persistencia de las dificultades de hacer pagos en dólares podría tener serias implicaciones de distanciamiento de carácter económico y político para el mundo libre, podría hacer que sus recursos totales se emplearan y distribuyeran de una manera menos económica y podría poner en peligro la seguridad norteamericana. Basta todo ello para que Estados Unidos tenga un interés vital en la solución satisfactoria del problema del dólar.

De acuerdo con el encargo que recibió, el informe pone especial atención en las medidas que podría tomar Estados Unidos para aumentar la corriente de dólares hacia el resto del mundo, a fin de fortalecer las economías de los países extranjeros y así contribuir a la solución del problema del dólar. Se subrayan de un modo especial las medidas destinadas a aumentar la importación y las inversiones privadas norteamericanas en el extranjero. Sin embargo, se insiste en que Estados Unidos “no puede hacer este trabajo solo” y en que la solución final “probablemente dependerá aun más de los esfuerzos de otros países que de los norteamericanos”.

Resumen de las recomendaciones

En el campo polémico del comercio y de la política arancelaria—que es la médula del informe—la Comisión hace una serie de recomendaciones que llevan el sello de ser un intento de transacción. Recomendamos que la ley sobre Acuerdos Comerciales Recíprocos se prorrogue por no menos de tres años, a fin de reducir el grado de incertidumbre que acompaña a las prórrogas recientes de corto plazo. En la nueva ley debe autorizarse al Presidente para que reduzca las tarifas exis-

tentes en un máximo de 5% de su nivel actual en cada uno de los primeros tres años. También debe ser autorizado para reducir las tarifas sobre productos que no se están importando, o que lo están en un volumen insignificante, en no más del 50% de los niveles al 1º de enero de 1945, y a reducir al 50% *ad valorem*, o su equivalente, cualquier tarifa que exceda ese nivel. Se recomienda la retención de las discutidas cláusulas de "escape" y de "nivel crítico" que contiene la legislación actual, pero que se autorice expresamente al Presidente a hacer caso omiso de estas disposiciones cuando lo requieran los intereses nacionales de Estados Unidos. También se recomienda que las disposiciones de la ley de "Compra Productos Norteamericanos", que requieren que los organismos oficiales de compras favorezcan a los abastecedores nacionales a no ser que sus precios sean sustancialmente más altos que los de los extranjeros, no se apliquen en caso de que los abastecedores extranjeros sean de aquellos países en donde tratan a los exportadores norteamericanos en términos de igualdad con sus propios abastecedores. A pesar de la naturaleza transaccional de estas recomendaciones, los tres miembros de la Comisión procedentes del Congreso, anteriormente mencionados, no se hicieron solidarios de muchas de ellas en sus recomendaciones concretas.

Según la Comisión, también se deben tomar medidas para eliminar de la actual estructura arancelaria de Estados Unidos y sus procedimientos y administración aduanales, complejidades innecesarias que han demostrado ser por sí solas un obstáculo significativo a las importaciones. De un modo más concreto se debe instruir a la Comisión Arancelaria para que estudie las tarifas arancelarias con vistas a hacer proposiciones con el fin de simplificar las definiciones de mercaderías y las estructuras de los derechos aduaneros; el departamento de la Tesorería debe formular proposiciones con el fin de simplificar el problema que constituye la clasificación de artículos no enumerados en el arancel, y debe hacer un estudio continuo de las dificultades y los retrasos en la administración aduanal norteamericana con vistas a eliminarlos; el Senado debe examinar pronto un proyecto de ley que tiene en la actualidad entre sus manos y que enmendaría y mejoraría los procedimientos de valuación aduanal, y deben tomarse medidas para fomentar un funcionamiento más eficaz de las disposiciones actuales a nuestros derechos anti-dumping y compensatorios (*countervailing*).

Uno de los miembros de la Comisión que no procede del Congreso, David J. MacDonald, presentó una propuesta (que aparece reimpresa en el informe) en el sentido de que el gobierno ayude a comunidades, patrones y trabajadores a fin de facilitar los ajustes en caso de que los cambios arancelarios ocasionen perjuicios. Aunque la Comisión simpatizaba en cierta medida con la propuesta, se negó a incorporarla a sus recomendaciones basándose en que el posible daño causado por los cambios de tarifas sólo eran un aspecto de un problema más amplio, pues muchos otros cambios inevitables que ocurren en una economía libre pueden causar un daño similar. Por otro lado, la Comisión adoptó la recomendación de Mr. MacDonald de que no se deben hacer concesiones arancelarias a mercancías producidas por trabajadores que reciben salarios más bajos de lo normal en el país exportador.

Se dedica gran atención en el informe a varios métodos de aumentar la salida de inversiones de capital privado hacia el resto del mundo. Se afirma que tal aumento contribuiría a aumentar el volumen del comercio internacional, a mantener altos niveles de actividad económica en Estados Unidos, a desarrollar los recursos primarios en el extranjero para hacer frente a las necesidades siempre crecientes de Estados Unidos y de los países extranjeros, y contribuiría al desarrollo económico total y a alcanzar niveles más altos de productividad en el extran-

jero. El informe llama la atención sobre la necesidad de crear en los países extranjeros un "clima" de inversiones que atraiga mayor volumen de capital privado norteamericano. A este respecto, recomienda que el gobierno de Estados Unidos dé todo su amparo diplomático para que se acepten y se entiendan en el extranjero los principios subyacentes a la creación de tal "clima", y que se continúen negociando tratados internacionales para establecer reglas comunes acerca del tratamiento imparcial de las inversiones extranjeras. También recomienda que el actual programa norteamericano de garantías a los inversionistas norteamericanos en el extranjero contra expropiación e inconvertibilidad de la moneda debe continuar por un nuevo período de prueba y ampliarse de forma que cubra los riesgos de guerra, revolución o insurrección.

Sin embargo, la Comisión insiste más en varias medidas impositivas como medio de estimular las inversiones de Estados Unidos en el exterior. Las medidas que se recomiendan son sustancialmente las mismas que sugirió el presidente Eisenhower en su Informe sobre el Presupuesto y aquellas que el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes aprobó recientemente. En términos generales, sus recomendaciones implicarían tres revisiones del Código de Ingresos. En primer lugar, la Comisión recomienda que se reduzca la tasa del impuesto sobre sociedades por lo menos en 14% sobre el ingreso procedente de las inversiones en el extranjero. En segundo lugar, la Comisión recomienda que el Congreso elimine varias restricciones concretas que hoy impiden que una persona que invierte en el exterior reduzca por entero de su impuesto norteamericano los impuestos correspondientes extranjeros. Finalmente se hacen recomendaciones para reducir la posibilidad inherente en las actuales leyes impositivas de Estados Unidos, de castigar a los inversionistas por adoptar la forma específica de organización que ordenan las leyes locales o las condiciones económicas en el extranjero.

Desde el punto de vista de la Comisión, se debe confiar sobre todo en inversiones privadas en el extranjero, en contraste con las del gobierno norteamericano. Pero se señala que hay circunstancias especiales en que los objetivos económicos y de política exterior de Estados Unidos se pueden promover mediante préstamos oficiales, a saber, cuando se juzgue necesaria para sus intereses una ayuda económica sustancial pero no se pueda obtener de fuentes privadas o internacionales. Ejemplos de esto serían la expansión de la producción extranjera de materias primas que se necesitan para fines de defensa, el alivio de las penalidades resultantes de desastres naturales, la expansión de las facilidades básicas en el extranjero (como los transportes) y, en algunos casos, el desarrollo económico general. Pero se hace hincapié en que los préstamos públicos no deben competir con las inversiones privadas en el extranjero o desplazarlas.

Respecto a los donativos económicos hechos por el gobierno de Estados Unidos, ya se ha dicho que la Comisión recomienda que éstos se supriman tan pronto como sea posible. Pero se hace una excepción en los casos en que se necesite ayuda para mantener fuerzas militares o para conducir operaciones militares relacionadas con la seguridad de Estados Unidos más allá de lo que permite la capacidad económica del país extranjero. La Comisión también recomienda que se dé un fuerte apoyo al programa norteamericano de ayuda técnica para países poco desarrollados, pero advierte que no se debe convertir en programa de "mucho dinero" (*big money*) o implicar inversiones de capital.

Es evidente la fuerte insistencia, a través del informe, sobre incentivos del sistema de libre empresa —los efectos estimulantes de la competencia y la influencia estabilizadora de los mercados libres—. Este énfasis se destaca en la sección que trata de los problemas de la agricultura y de las materias primas. Si bien el informe

subraya que no competía a la Comisión reformular la política agraria de Estados Unidos, el informe da mucha importancia a la necesidad de coordinar las políticas agrícola y económica internacionales, sin sacrificar los sólidos objetivos de ninguna de ellas. Indica que esto debe realizarse tratando de evitar el recurso a los controles inflexibles de los precios agrícolas, a los subsidios a la exportación y a las cuotas de importación que éstos implican, e ideando otros procedimientos de alcanzar las metas más deseables de política agraria. Respecto al difícil problema de la inestabilidad en los precios mundiales de las materias primas, la Comisión, de acuerdo con el mismo criterio, se expresa en contra del uso en gran escala de los acuerdos internacionales sobre mercancías que, sostiene, solamente crearían rigideces y limitaciones indeseables y posiblemente implicarían grandes gastos de fondos públicos norteamericanos. Por razones similares se opone a las proposiciones de que Estados Unidos, unilateralmente, cree existencias amortiguadoras para estabilizar los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios. Por otra parte, cree que Estados Unidos puede hacer "aportaciones constructivas" a una estabilidad mayor de los precios mundiales aflojando o suprimiendo los obstáculos a su comercio exterior, alentando la diversificación de la producción en los países que hoy dependen demasiado de unos cuantos productos, evitando las medidas incidentales a su programa de control de mercancías y de acumulación de existencias que tengan efectos desquiciadores en los precios internacionales, y —de acuerdo con una idea que se repite a través del informe— moderando las fluctuaciones de la economía norteamericana.

Con objeto de contribuir aun más a una solución del problema mundial de la escasez de dólares, el informe recomienda una liberalización de las políticas norteamericanas respecto a navegación, turismo y comercio entre Este y Oeste. Recomienda que se deroguen las disposiciones legales que requieren el uso de barcos norteamericanos para la mitad de todos los embarques financiados por los préstamos y donativos del gobierno de Estados Unidos y, además, que en la determinación de las necesidades de la flota mercante activa, se tenga en cuenta la disponibilidad de barcos extranjeros. Para fomentar los gastos de los turistas norteamericanos en el extranjero deben aumentarse las mercancías que pueden traer a Estados Unidos libres de derechos de 500 a 1,000 dólares. Para reducir la dependencia de los países de Europa occidental respecto de la ayuda de Estados Unidos y para fortalecer sus economías, debe acceder a comerciar más en mercancías de uso civil entre la Europa occidental y el bloque soviético, en la medida en que sea posible hacerlo sin poner en peligro la seguridad nacional.

En la parte final del informe, la Comisión subraya la conveniencia de una restauración de la convertibilidad de las monedas y del comercio exterior no discriminatorio y sugiere medidas que Estados Unidos podría tomar, además de la política más general recomendada en el informe, para fomentar "un progreso gradual pero positivo hacia esta meta". Al señalar la necesidad de reservas monetarias mayores en el extranjero como requisito previo de la convertibilidad, la Comisión recomienda "una utilización mucho más activa que hasta ahora de las tenencias de oro y monedas convertibles del Fondo Monetario Internacional". Como segundo medio de ayuda recomienda que "el Sistema de la Reserva Federal explore, junto con los bancos centrales extranjeros, la posibilidad de conceder promesas de crédito (*standby credits*) o de celebrar acuerdos para líneas de crédito". Llama la atención hacia los "muchos precedentes" de tales acuerdos que se encuentran en el período comprendido entre las dos guerras y hacia el hecho de que evitarían un alza de la deuda pública y podrían manejarse de una manera más flexible que una concesión formal de crédito por la Tesorería norteamericana.

Conclusión

La Comisión Randall se enfrentó con la difícil tarea de preparar en un período breve un documento destinado a armonizar las opiniones muy diferentes que existen sobre problemas tan controvertidos y cargados de implicaciones políticas como son los de las orientaciones y programas económicos exteriores de Estados Unidos. Sus recomendaciones, resumidas brevemente en páginas anteriores, constituyen un programa de transacción modesto y esencialmente limitado, ideado con vistas a que el Congreso pueda actuar con rapidez. Del informe no se deduce claramente la magnitud de los resultados que la Comisión espera de este programa, si se adopta en su totalidad, como solución del problema mundial del dólar y para el logro de un comercio internacional más libre y más activo, que es la preocupación principal del informe. Y aún no se sabe, especialmente en vista de las numerosas desavenencias y las reservas expresadas por influyentes miembros del Congreso que formaban parte de la Comisión, cuántas de las recomendaciones se traducirán, de hecho, en una acción política. Pero es por lo menos probable que el tema y las recomendaciones del informe serán discutidos con calor, en el Congreso y fuera de él, en los meses próximos. Mr. Randall ha sido nombrado consejero del Presidente, encargado de vigilar la preparación de las propuestas del gobierno norteamericano que en este campo hayan de ser sometidas al Congreso.