

LA COOPERACION ECONOMICA INTERAMERICANA

LUIS E. NIETO ARTETA

Bogotá

LA Resolución ix aprobada por la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad en el Continente asignó al Consejo Interamericano Económico y Social la misión de redactar un proyecto de "convenio básico" sobre cooperación económica que será sometido a la Novena Conferencia Internacional Americana que se reunirá en enero del próximo año en la ciudad de Bogotá. Para facilitar al Consejo esa función, la misma Resolución pide que los gobiernos americanos incluyan entre sus representantes o asesores ante el organismo mencionado a especialistas en asuntos económicos y financieros. Posteriormente, en el segundo semestre de 1948 y en la fecha que determine la Novena Conferencia Internacional Americana, se convocará una conferencia económica que estudiará "los mejores procedimientos de ejecución del convenio que se haya suscrito" y examinará "cualesquiera medidas tendientes a hacer más efectiva la cooperación económica interamericana".

La Resolución citada suscita la necesidad de discutir y analizar el contenido que haya de distinguir a la cooperación económica en el continente. No es la primera vez que se decide reunir una conferencia económica interamericana. Ya la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, a iniciativa de Colombia, decidió en la Resolución xxv que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana adoptara las medidas necesarias para convocar una reunión internacional de esa índole.

En cuanto a aquella Resolución de Quitandinha son dos las posibilidades que se pueden realizar en Bogotá: en la Novena Conferencia Internacional Americana puede firmarse un convenio que, aun siendo "básico", tenga un contenido amplio o relativamente

COOPERACION INTERAMERICANA

amplio, o puede suscribirse un convenio que sea muy general e impreciso y que deba ser concretizado por la conferencia económica que se celebrará en 1948. Debería rechazarse toda tendencia a transformar el acuerdo que se firme en Bogotá en una simple recomendación o en una común resolución. Igualmente los convenios ulteriores que suscriba la reunión económica tampoco deberían ser recomendaciones o resoluciones. No debe desconocerse que una de las características del desarrollo del llamado "sistema interamericano" es la definición y adopción de normas jurídicas, y por ende obligatorias, en escuetas recomendaciones o declaraciones que no tienen estructura formal de acuerdos o tratados.¹ Dentro de esa índole del sistema interamericano se han precisado y afirmado postulados y principios de naturaleza económica en resoluciones o recomendaciones. Desde la Primera Conferencia Internacional Americana hasta la de Quitandinha, las naciones del hemisferio se han dedicado a adoptar determinadas políticas económicas y comerciales en declaraciones colectivas que no pueden asimilarse a auténticos acuerdos o convenciones internacionales. Además, muchas de esas resoluciones carecen de unidad y coherencia. Es el caso de la denominada "Carta Económica de las Américas" —Resolución LI de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz—. Pero en la reunión de Bogotá, y ulteriormente en la Conferencia Económica Interamericana, no se podrá conservar el sistema de definir la política económica, que realizarán en sus relaciones mutuas las repúblicas del continente, en recomendaciones o resoluciones que no tengan fuerza obligatoria o que aun poseyéndola carezcan de la estabilidad que distingue a los acuerdos y tratados internacionales. Tanto en Bogotá como en la Conferencia Económi-

¹ En América predominan las normas "convencionales" sobre las normas "jurídicas" en las relaciones que unen a las naciones del continente. América es todavía (no lo será ya después de la Conferencia de Bogotá) una "comunidad" y no una "sociedad". En ello ha residido la eficacia pero también la debilidad del sistema interamericano.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

ca posterior deben adoptarse convenios que no puedan identificarse con resoluciones o recomendaciones carentes de coactividad.

* * *

La cooperación económica interamericana se ha comprendido siempre, en forma muy inadecuada, como el problema de las relaciones económicas entre Estados Unidos y las naciones latinoamericanas. El motivo o raíz de esa común posición es muy sencillo y claro: obedece a la gran desproporción entre el desarrollo económico de la república del Norte y el de las otras del hemisferio. Es ese, por lo demás, el hecho fundamental en América. Dentro de esa situación es explicable que se conciba la cooperación económica interamericana como una cooperación que ha de establecerse entre Estados Unidos y las "proletarias" naciones latinoamericanas. Hay otra circunstancia que explica esa errónea apreciación de la mencionada cooperación: las relaciones económicas recíprocas de las naciones americanas eran muy limitadas, casi inexistentes, con algunas excepciones. Pero la segunda guerra mundial eliminó en parte esa circunstancia. Durante el conflicto, el comercio entre las naciones latinas de este continente se ha desarrollado, y con mucha amplitud en determinados casos. Unas y otras encontraron en el hemisferio, es decir, en los países latinoamericanos, las materias primas que necesitaban o los productos de consumo inmediato que solían comprar en Europa.

La cooperación económica interamericana debería tener dos fases, dos rostros, como la diosa romana. La una estaría indicada por el contenido de las relaciones entre Estados Unidos y el resto del continente. Es el sector más valioso. La otra faz estaría dada por las relaciones recíprocas entre las naciones latinoamericanas. Es necesario no continuar comprendiendo por "cooperación económica interamericana" la que se realice entre la gigantesca economía norteamericana y las todavía poco vigorosas economías nacionales de Latinoamérica.

COOPERACION INTERAMERICANA

Se suele también asumir otra actitud ante la cooperación económica interamericana: se la define (siempre pensando en Estados Unidos) como un conjunto de procedimientos para proteger a las economías nacionales del hemisferio contra la competencia estadounidense. Para mostrar a Estados Unidos la necesidad de aceptar ese objetivo se intenta explicarles amablemente que es el precio que deben pagar por la solidaridad política del continente. Es la razón aducida en los discursos pronunciados en las sesiones plenarias de la Conferencia de Quitandinha por algunos cancilleres y jefes de delegación. Sin seguridad económica, decían ellos, no hay eficacia en la defensa del hemisferio, ni seguridad política. En tal virtud, concluían los cancilleres, si se quiere la seguridad política y la defensa del continente, debe aceptarse una plena seguridad económica, la cual sólo podrá obtenerse mediante la protección de las economías latinoamericanas contra la competencia foránea.

Estimo que esa segunda posición es también inexacta. Se debe presentar objetivamente a la cooperación económica interamericana como un conjunto ordenado y armonioso de propósitos y finalidades que beneficiarán también a Estados Unidos. Esa cooperación no se dirige contra estos, pero intenta modificar, y ese es el problema, el sentido del comercio de Estados Unidos con Latinoamérica. Se busca y se desea una transformación de ese comercio, creyendo que no se lesionan así los intereses económicos de Estados Unidos. En efecto, la industrialización de las economías latinoamericanas, —objetivo loable que, entre otros, puede inspirar a una política de auténtica cooperación económica interamericana—, equivale a una mayor capacidad de compra en las naciones latinas del hemisferio y ese hecho permitirá que Estados Unidos venda a esas naciones una mayor cantidad de productos.

Es menester detenernos en este contenido de la cooperación económica interamericana. Si se quiere una ampliación del comercio internacional entre las naciones de este continente y se desea obtener, como hoy se dice, un “empleo total” en esas mismas nacio-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

nes, el procedimiento más eficaz no es la liberalización del mencionado comercio, especialmente cuando se trate del comercio entre Estados Unidos y otras naciones del hemisferio, sino la industrialización de las economías nacionales de Latinoamérica, supuesto necesario para una superior capacidad de compra y consumo en las dichas naciones. Por otra parte, la industrialización es también la condición que permitiría alcanzar una situación de empleo total, es decir, que eliminaría el paro forzoso en aquellas naciones de América Latina en las cuales ya se haya dado el citado paro. Mas el empleo total en la gran mayoría de los países del continente no será la eliminación del paro forzoso. Empleo total en esos países es un aumento de los salarios y de los jornales. En ellos no hay superproducción. Si la ha habido en algunos, se ha dado en la esfera de la producción agrícola (café en el Brasil y algunos productos agrícolas en la Argentina). Por el contrario, en las naciones latinoamericanas se sufre una permanente crisis de subproducción. No cultivan, ni fabrican todos los artículos que consumen. No hay, por ende, en ellas, paro forzoso, ni, en consecuencia, el empleo total tiene el significado de una aspiración que tienda a eliminarlo.²

Si, como ya se advirtió, el método más eficaz para ampliar el comercio internacional no es el de su liberalización, si para fomentar el comercio entre las naciones el procedimiento más adecuado es el de la industrialización de aquellas economías que todavía no disfrutaban de un elevado grado de desarrollo, sería necesario presentar la cooperación económica interamericana, no como un conjunto de métodos que se inspiren en el propósito de suscitar una situación desfavorable para el comercio de Estados Unidos con Latinoamérica, ni tampoco como el precio que esa nación debe pagar para obtener una vigorosa solidaridad continental, solidaridad que es más necesaria y conveniente para el resto del continente que para

² En las grandes naciones industriales el paro forzoso es ya una realidad permanente. Anteriormente, sólo se daba esporádicamente, cuando se contemplaba una situación de superproducción nacional.

COOPERACION INTERAMERICANA

los mismos Estados Unidos. La cooperación económica interamericana adquiriría una significación diversa: sería el procedimiento más aconsejable para ampliar el comercio entre Estados Unidos y las demás naciones del hemisferio, o por lo menos, algunas de ellas.

No es posible interpretar la cooperación económica interamericana como la transformación del continente en una unidad económica. Hay varias circunstancias que impiden esa transformación: 1ª) Incapacidad de Estados Unidos para absorber todos los excedentes exportables, toda la producción exportable de los otros países del hemisferio; 2ª) Las economías latinoamericanas no son economías complementarias. Muchas de ellas exportan los mismos artículos. En algunas regiones y circunscrita a ellas sí sería posible realizar una ensambladura orgánica de las respectivas economías nacionales; 3ª) Competencia recíproca que se hacen las naciones latinoamericanas, las cuales, según ya se dijo, exportan en términos generales, idénticos productos; 4ª) Competencia entre Estados Unidos y ciertos países del continente, en el mercado internacional y 5ª) Imposibilidad en que se encuentra Estados Unidos de exportar a las naciones del hemisferio cantidades suficientes de los productos que éstas necesitan. Así los países latinoamericanos tienen que recurrir también a otros mercados para importar los artículos que su normal desarrollo requiere.³

* * *

Los problemas a que actualmente se enfrentan las naciones latinoamericanas se pueden clasificar en dos grupos: a) Los suscitados por la terminación de la segunda guerra mundial y b) Los que

³ Cfr. Lorwin, *Consecuencias económicas de la segunda guerra mundial*, pp. 378, 379 y 380, Ediciones Minerva, México, 1943 y Spykman, *Estados Unidos frente al mundo*, p. 330, Fondo de Cultura Económica, México, 1944. Pero esos dos autores no presentan ordenadamente todas las enumeradas condiciones que impiden que el hemisferio pueda transformarse en una unidad económica. Hacen observaciones aisladas o presentan ejemplos muy oportunos para mostrar esa imposibilidad.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

responden a circunstancias más generales, no circunscritas a una estrecha y ocasional vinculación con el conflicto que ha concluído.

Hagamos un recuento de las condiciones creadas por la guerra. Se limitaron las importaciones (cierre de algunos mercados europeos y restricciones de las importaciones procedentes de otros). Simultáneamente, se elevaron los precios de los productos que exportaban estas naciones o de algunos de ellos y se iniciaron nuevas exportaciones o se ampliaron las ya existentes. Esas dos circunstancias produjeron una balanza comercial favorable, hecho que a su turno se expresó en una mayor capacidad emisora de los bancos centrales, debido a acumulación de reservas y divisas. Se suscitó así un estado de inflación monetaria que se hizo más agudo por cuanto la producción interna no se amplió en idéntica forma y las importaciones estaban drásticamente limitadas. No fué posible eliminar la inflación mediante un aumento adecuado de la producción nacional. La inflación ocasionó todos los fenómenos sociales y económicos que siempre le acompañan.

La terminación del conflicto, al permitir que desaparecieran en las grandes naciones industriales y muy especialmente en Estados Unidos, las restricciones que había impuesto la guerra, ocasionó una rápida elevación de las importaciones en los países latinoamericanos. Las reservas acumuladas se invierten un poco alocadamente en la compra de muy diversos productos, muchos de ellos no indispensables para las respectivas economías nacionales. Ante tal agotamiento de las mismas, los gobiernos latinoamericanos adoptan medidas que tienden a limitar las importaciones de los artículos que no son necesarios y a permitir las de aquellos que son indispensables. Son medidas que se unen a otras de índole y de vigencia internas destinadas a impedir una deflación súbita. Aquel agotamiento es una expresión de esa universal "hambre de dólares" que aqueja al mundo y que inquieta a Estados Unidos.

Además, terminado el conflicto se planteó el problema de las industrias ampliadas o establecidas durante la guerra. Desde luego,

COOPERACION INTERAMERICANA

mientras en Estados Unidos se satisfacía la extraordinaria demanda interna de la postguerra, no se inician las exportaciones cuantiosas al exterior. Pero una vez satisfecha esa demanda, y en virtud de la mayor capacidad productiva alcanzada por ellos mediante las transformaciones técnicas impuestas por el conflicto, la industria norteamericana se lanza a la conquista de nuevos mercados o intenta ampliar las ventas que anteriormente solía hacer. Es el momento en que se presenta con mayor dramatismo el problema de la necesidad de proteger las industrias.

En consecuencia, los problemas que la terminación de la guerra ha creado son dos: 1) El tránsito de la inflación a una tendencia deflacionaria. Disminuyen las reservas acumuladas. Se invierten sin plan y sin método. América sufre también la escasez de dólares. Las importaciones se restringen, hecho que eleva de inmediato el precio de algunos artículos y 2) La situación de las industrias ampliadas o creadas durante la guerra, problema que se vincula al más general del destino de las industrias ya establecidas en estas naciones.

El segundo grupo de problemas de América está formado por aquellos que no han sido ocasionados por la vuelta a la normalidad (a una precaria y muy relativa normalidad), una vez terminado el conflicto mundial. Son los más numerosos y complejos. Veamos:

1º) El futuro del desarrollo industrial de las naciones latinoamericanas es el primero de ellos. No es ya la cuestión de las industrias desarrolladas en el curso de la guerra. Es el problema más general del destino histórico de las economías nacionales del continente. Más aún, es el propio destino histórico de las naciones.

2º) Hay también una disparidad permanente entre los precios de los productos que estos países exportan y los de los artículos que importan, artículos que, en general, son productos de consumo inmediato. Esta diferencia se acentúa en determinadas épocas y se amortigua levemente en otras, pero jamás desaparece. La función que tradicionalmente han desempeñado estas naciones en la eco-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

nomía mundial es precisamente esa: suministrar a precios reducidos, materias primas y alimentos indispensables a Europa, primero, y luego también a Estados Unidos. Las grandes naciones industriales han transformado a Latinoamérica en un continente que les ofrece un amplio mercado externo para los artículos que fabrican, mercado en el cual realizan comercialmente la plusvalía,⁴ y que les suministra materias primas y productos alimenticios.

3º) Un problema que no es propiamente económico, pero que por estar condicionado económicamente en forma directa puede ser analizado en este trabajo, es el de la análoga disparidad entre los salarios que se pagan en las grandes naciones industriales y concretamente en Estados Unidos y los salarios que devengan los obreros en las naciones latinoamericanas. Aquéllos son elevados y éstos son muy bajos. Es una diferencia que se acentúa aún más en ciertos países del hemisferio: los que tienen economías nacionales de desarrollo muy incipiente todavía.

4º) En determinadas naciones latinoamericanas disfruta de hegemonía un cierto producto, predominio que es más o menos vigoroso y que en algunos países es menos grave, por darse esa hegemonía sólo en el comercio de exportación —caso del café en Colombia—. Aun cuando no hay primacía de un solo artículo, gozan de hegemonía productos ganaderos o agrícolas, pero jamás artículos industriales que supongan la existencia de una sólida economía. La situación de las naciones latinoamericanas, analizada desde esa perspectiva, es la siguiente: Café en Colombia, Centroamérica y Venezuela. Cacao en Ecuador, Costa Rica, Brasil y Venezuela. Café, algodón y caucho en el Brasil. Azúcar en Cuba y Santo Domingo. Metales y minerales en México, Bolivia y Perú. Algodón y azúcar en el Perú, unidos al petróleo. Productos agrícolas y ganaderos en Argentina y Uruguay. Carbón y algunos metales en Chile. La

⁴ En esa afirmación se encuentra implícita una teoría de la acumulación del capital y del imperialismo. Sobre ella estaría fuera de lugar hacer consideraciones en este ensayo. Quede para un posterior trabajo.

COOPERACION INTERAMERICANA

situación de determinadas naciones es aún más embarazosa si se considera que para el producto que exclusiva o principalmente exportan sólo hay un gran mercado, Estados Unidos. Ya es de suyo inquietante la monoexportación, prescindiendo de cualquiera otra circunstancia. Spykman así lo ha reconocido. Escribe: "Depender de un solo producto de exportación, vale tanto como vivir subordinado a los mercados extranjeros, compartir todas las vicisitudes de apartadas comarcas y depender de los monopolios de compra. En un mundo de guerra económica, que recurre al arma de rechazar las exportaciones, la economía de monocultivo es la que posee menor capacidad de resistencia. La América Latina no sólo necesita industrializarse sino también diversificar su agricultura."⁵

5º) Todas las naciones de América Latina sufren y la han sufrido siempre, una crisis de subproducción. Necesitan recurrir a la importación de grandes cantidades de productos de consumo inmediato. Por eso, en esas economías el comercio exterior ha tenido una significación muy peculiar: exportar artículos alimenticios o productos agrícolas y mineros que sean materias primas o combustibles e importar constantemente artículos de consumo inmediato y una muy limitada cantidad de materias primas. En general, esos artículos podrían fabricarse en las respectivas naciones. Tal es la función que, como se ha afirmado en este trabajo, ha cumplido en la economía mundial la América Latina y

6º) Otro problema de estas naciones es el de la posibilidad y conveniencia de que las que exporten los mismos productos decidan realizar una idéntica política de comercio exterior en defensa de esos artículos, bien en el mercado de Estados Unidos o en los europeos.

* * *

Ya hemos dicho que la cooperación económica interamericana debía tener una doble faz, estando una de ellas indicada por la

⁵ Spykman, *ob. cit.*, p. 279.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

cooperación que pueda establecerse entre las naciones latinoamericanas; la segunda guerra mundial modificó o eliminó una de las condiciones que había impedido que se planteara la posibilidad de una cooperación económica latinoamericana: las circunstancias creadas por el conflicto ampliaron o desarrollaron el comercio recíproco entre las naciones latinoamericanas. Esa cooperación no pretendería transformar a todas las economías nacionales de Latinoamérica en economías complementarias. Ello no es posible. Mas si el problema se circunscribiera a determinados grupos de naciones o a aquellas que geográficamente estén ubicadas en idénticas regiones, no es utópico pensar en una vinculación orgánica de las respectivas economías nacionales. Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia, pueden integrarse en una unidad económica que permita desarrollar el comercio que las une y ampliar previamente la producción interna para facilitar ese mayor comercio. Colombia, Ecuador y Venezuela pueden aumentar sus compras y ventas recíprocas. Dentro de cada uno de esos posibles grupos regionales la cooperación económica se concebiría como un intercambio de productos para suplir las deficiencias de cada nación. Hay, al respecto, muchas posibilidades. Por otra parte, no se deben desdeñar las inversiones y las uniones aduaneras para facilitar la realización de esa peculiar cooperación económica latinoamericana. Se aseguraría a las correspondientes naciones una adecuada provisión de alimentos y de ciertas materias primas. Es el caso del cacao. Hoy en día hay una situación de grave escasez de ese producto. Algunas naciones latinoamericanas, Costa Rica, Brasil, Venezuela, Ecuador, exportan ese artículo. Estados Unidos importa, como otras del continente, apreciables cantidades de cacao. Se trataría de distribuir equitativamente entre los importadores el cacao que exporten las naciones ya citadas. Se procuraría evitar toda situación de tremenda escasez del producto en cualquiera de las naciones latinoamericanas que lo importen. Esa posible cooperación económica ya no estaría limitada a una región o a un grupo de naciones, geográficamente próximas

COOPERACION INTERAMERICANA

las unas a las otras, y además podría asumir posibles formas. Es el caso del café. Hay naciones en América, prescindiendo por supuesto de Estados Unidos, que no cultivan café pero que consumen ciertas cantidades del grano. La cooperación económica latinoamericana se expresaría en una justa distribución, entre las naciones que lo exportan, de la cantidad total que compren las que lo importen (Estados Unidos quedaría exceptuado).

Ahora bien, si ese fuera el contenido de la cooperación económica latinoamericana,⁶ sería preciso analizar la relación entre la misma y la Carta de Comercio y Empleo que adoptará la Conferencia que se reunirá en La Habana. Parece inevitable que cualquier posibilidad para realizar una propicia cooperación entre las naciones del hemisferio está condicionada por las normas que surgirán de esa conferencia. Creo que el proyecto redactado en Ginebra en su Segunda Reunión por la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Comercio y Empleo no tiene en cuenta la autonomía de los sistemas regionales económicos. Estimo que en ese proyecto se adoptó el tratamiento incondicional de la nación más favorecida, sin ninguna excepción, incluso las relativas a las ventajas aduaneras otorgadas a naciones limítrofes para facilitar el comercio recíproco a las Uniones Aduaneras. Si ello fuera así, los métodos para realizar la cooperación económica latinoamericana anteriormente estudiados no serían viables. La autonomía de los sistemas económicos regionales, que tampoco fué prevista por la Carta de las Naciones Unidas,⁷ es

⁶ La Argentina ha realizado un programa de cooperación económica con los países limítrofes (acuerdo comercial y de cooperación económica con Chile, convenio con Bolivia, etc.). Además, por iniciativa del ex presidente del Ecuador, doctor José María Velasco Ibarra, se había decidido reunir una Conferencia Económica Gran Colombiana. Por otra parte, el Ecuador y Colombia están vinculados con un tratado comercial que sigue las líneas generales que se han esbozado.

⁷ La Carta de San Francisco contempla la autonomía política de los sistemas regionales en caso de ataque armado —artículo 51— y para el arreglo pacífico de las controversias —capítulo VI.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

el único procedimiento eficaz para impulsar y ampliar la cooperación económica interamericana.⁸

* * *

Ya enumeramos los problemas económicos de estas naciones de América Latina. Ante ellos se podrían adoptar determinadas posiciones que suponen una mayor cooperación entre los países del continente. Siguiendo el orden en que se explicaron aquellos problemas, se analizarán algunas posibles actitudes que respecto a los mismos se pueden asumir.

1.^o) El primero es el del futuro del desarrollo industrial de estas naciones. Es necesario decidir previamente si se protegen o no las industrias establecidas en ellas. Es tanto más urgente adoptar una posición ante el problema cuanto que tan pronto como la economía mundial vuelva a la normalidad (reconstrucción de Europa, reanudación de actividades en el Pacífico, etc.), las naciones de economía industrial vigorosa desearán aumentar sus exportaciones, aun en relación con los niveles anteriores a la guerra. Ya en Londres se ha sostenido reiteradamente que Gran Bretaña debe ampliar sus ventas al exterior en un 50% sobre la situación que precedió al conflicto. Además, Estados Unidos, aun disfrutando de un extenso mercado interno para su producción, necesitará aumentar sus exportaciones. En efecto, tienen actualmente una gran capacidad de producción.⁹ Las transformaciones técnicas introducidas durante la guerra han ampliado esa capacidad. Para impedir o amortiguar la divergencia o diferencia entre ella y el mercado interno, Estados Unidos tendrá que aumentar sus exportaciones. Para ello, ha adoptado el procedimiento de liberalizar el comercio internacional.

⁸ Hay un organismo, el Consejo Interamericano Económico y Social, creado por la Conferencia de México —Resolución ix—, que podría entregarse a estudiar los métodos adecuados para desarrollar esa cooperación.

⁹ No debería olvidarse que mientras se esté realizando el plan Marshall, Estados Unidos se entregará a satisfacer una creciente demanda europea.

COOPERACION INTERAMERICANA

Si se decide defender las industrias nacionales, los argumentos para justificar esa política son muchos y muy conocidos.¹⁰ Tan sólo se quiere acentuar éste: ya se dijo que el método más eficaz para ampliar el comercio internacional no es impedir la industrialización de las economías nacionales que así lo requieran. Ese procedimiento, lejos de conducir a un fomento del comercio exterior, llevaría a una limitación del mismo, pues reduciría la capacidad de compra de las naciones de economía poco desarrollada. Tan sólo un aumento de los consumos en esas naciones permitiría esperar una apetible ampliación del comercio internacional. El aumento de los consumos tiene una condición inexcusable: la industrialización. Si así se plantea el problema de la protección de las economías latinoamericanas, la cooperación económica interamericana, concebida en esa forma, sería un conjunto de procedimientos que también favorecerían a Estados Unidos. Así se advirtió ya. El libre cambio, como serena y objetivamente ha reconocido Lorwin, es la perpetuación de las condiciones actuales de honda desigualdad económica. Los métodos proteccionistas podrían ser varios. No es necesario analizarlos y describirlos.

Desde luego, una industrialización de las economías latinoamericanas que aun no gocen de un buen grado de desarrollo, suscitaría una modificación del comercio de importación de las correspondientes naciones del hemisferio, modificación que sería paralela a una transformación del comercio de exportación de Estados Unidos de América y de otros países industriales con esas mismas naciones. En esa forma se podría mostrar que la referida industrialización

¹⁰ El lector latinoamericano encontrará en la obra de Federico List, *Sistema Nacional de Economía Política*, publicada en pulcra versión castellana por el Fondo de Cultura Económica, todos esos argumentos. Hallará, también en esa obra, una posición justa ante el problema de las relaciones entre la industria y la agricultura. La mentalidad colonial se expresa en América en la defensa de la necesidad de que estas economías nacionales se dediquen exclusivamente a la agricultura. Se habla despectivamente de las industrias "exóticas".

EL TRIMESTRE ECONOMICO

no lesiona los intereses de Estados Unidos. Estos no nos venderían, por ejemplo, papel, sino la pulpa para fabricarlo y la maquinaria para ello. Posteriormente, nos venderían la maquinaria para producir la pulpa con materias primas obtenidas en las mismas naciones latinoamericanas o en algunas de ellas. No les seguiríamos comprando papel, pero en cambio nos podrían vender mayores cantidades de otros productos porque tendríamos una capacidad de compra superior a la anterior.

2º) En cuanto a la disparidad entre el precio de los artículos que exportan las naciones de América (materias primas y alimentos) y el de los productos que importan, hay una conciencia homogénea en este continente.¹¹ Pero no siempre los procedimientos adoptados para eliminar esas diferencias han sido los más aconsejables. La elevación de los precios de los artículos exportados se proyecta inmediatamente en dos efectos muy convenientes: una mayor capacidad de compra y un superior nivel de vida en las naciones latinoamericanas. Será necesario recordar que tanto la "Carta Económica de las Américas" —Resolución LI de la Conferencia de México— como la Carta de las Naciones Unidas (artículo 55) acentúan la conveniencia de obtener elevados niveles de vida. Aquellos dos efectos se traducen, a su turno, en una obvia ampliación del comercio internacional, que es justamente el propósito que se quiere realizar.

Las divergencia entre los precios de los productos que exportan las naciones latinoamericanas y los de los artículos que importan está vinculada al problema del precio remunerador de aquellos productos, problema que se hace dramático cuando el respectivo país del hemisferio sólo exporta un artículo o la exportación de los

¹¹ En la sesión plenaria que el 18 de agosto celebró la Conferencia de Quitandinha, el señor Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Luis Fernando Guachalla, se refirió amplia y sagazmente a esa disparidad. Cuando Colombia propuso a fines de 1941 que se reuniera una Conferencia Técnica Económica Interamericana, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, profesor Luis López de Mesa, sugirió que entre los temas que podía estudiar y discutir la Conferencia se incluyera el de esa disparidad.

COOPERACION INTERAMERICANA

otros productos es muy reducida (el estaño para Bolivia, el café para Colombia, etc.). Actualmente, Estados Unidos de América es el único mercado para algunos productos (platino colombiano, plata mexicana, estaño boliviano, etc.). Para justificar una elevación del precio de esos artículos bastan los argumentos ya explicados y afirmados.

3º) Si se estableciere el equilibrio entre los precios de los productos exportados y los de los artículos importados, aun a través de las actividades que en ese sentido pueda desarrollar el Consejo Interamericano Económico y Social, sería necesario que se decretase en las respectivas naciones latinoamericanas un aumento de los salarios en las industrias que disfruten del alza de precios. Hay un antecedente: a raíz de la elevación de los precios del café a fines del año pasado, el último Congreso Nacional de Cafeteros en Colombia decidió hacer un estudio del monto de los jornales en las regiones productoras a fin de propiciar un aumento correlativo de los jornales.

4º) La diversificación de la producción agrícola no podría consistir en un fomento del cultivo de aquellos productos que, bien sean alimentos o materias primas, encuentran en época normal un estado de saturación en los mercados internacionales. Actualmente hay una situación de escasez en el mundo.¹² Pero ella irá desapareciendo. Si se piensa en la exportación futura, ese fomento sería un error. Se podría ampliar el cultivo de algunos productos con el exclusivo fin de satisfacer la demanda interna. Que, por ejemplo, en Colombia se fomenta la producción de algodón y cacao para substituir las actuales importaciones de esos artículos y en el Brasil se amplíe el cultivo del trigo, si ello fuera posible.

5º) Evidentemente, conviene que desaparezca la subproducción. Pero sería ingenuo creer que estas naciones de América Latina

¹² Es oportuno considerar que la posibilidad de que la producción agrícola de la Europa Oriental sea en adelante consumida por la Unión Soviética modifica las condiciones de producción agrícola en la economía mundial.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

puedan realizar una política de autarquía económica para la cual no tienen condiciones adecuadas.¹³ Prescindiendo de esa pintoresca finalidad, en las naciones del hemisferio se pueden realizar amplios programas de expansión de las economías respectivas. Pero estos deberán estar vinculados a determinadas políticas de comercio exterior.¹⁴ Ambos programas, el de fomento de la economía nacional y el de una cierta política de comercio exterior, son aspectos de la misma política económica general. La protección sin ampliación de la producción interna sería un grave error. Se elevaría el precio de los productos importados, lo que representaría para la gran masa de los consumidores un estado de honda inquietud social. Un fomento de la producción nacional sin defensa de las industrias ante la competencia extranjera, sería una finalidad que no podría realizarse. Una política librecambista debería estar unida a un rechazo de todo programa de expansión de la economía nacional. Una política proteccionista, si quiere ser una sensata y sobria política, debe estar vinculada a un desarrollo de la economía nacional. La política económica de una nación ha de ser una.

* * *

La cooperación económica interamericana no podrá realizarse autónomamente. Estará condicionada por las normas que informen la Carta que adoptará la Conferencia de La Habana. Posiblemente en los tiempos futuros estará fuera de lugar una política económica regional, fuera de lugar porque la Carta de La Habana será universalista. Pero, sin la autonomía de los sistemas regionales econó-

¹³ Sólo una nación, la Unión Soviética, ha podido realizar la autarquía. Se ha aislado económicamente. Circunstancias especiales le han permitido adoptar esa política.

¹⁴ En un volumen titulado *Nuestra Revolución Económica*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 1939, el autor de este ensayo publicó un trabajo en el cual intentó esbozar un prospecto de ampliación de la economía colombiana. En cada nación latinoamericana se podrían hacer estudios análogos. Hay extenso campo para ello.

COOPERACION INTERAMERICANA

micos, la cooperación interamericana no podrá realizarse con plenitud y con eficacia. Quedaría a las naciones latinoamericanas una posibilidad: realizar en la Organización de Comercio y Empleo que se creará en La Habana una política conjunta que se oriente en idénticos y comunes propósitos.

Cuando la Novena Conferencia Internacional Americana discuta en Bogotá el "convenio básico" al cual se refiere la Resolución ix de la Conferencia de Quitandinha, no podrá desconocer la Carta de La Habana. Pero dentro de las líneas generales de la misma cabe la adopción de una política económica interamericana que contribuya a realizar los objetivos fundamentales que ha de tener la Organización de Comercio y Empleo: aumentar el nivel de vida y fomentar el comercio internacional a través de una ampliación de los consumos, previa la industrialización de aquellas economías nacionales que todavía no disfruten de un elevado grado de desarrollo.