

---

# POLÍTICA ECONÓMICA DE POST-GUERRA PREFACIO\*

---

*Ministerio de la Economía Nacional*

## I

La Carta del Atlántico, proclamada el 14 de agosto de 1941 por el Presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, y el Primer Ministro del Reino Unido de la Gran Bretaña, Winston S. Churchill, a la cual han adherido todas las Naciones Unidas, entre ellas Colombia, patrocina como norma de una cooperación económica internacional la igualdad de acceso de todas las naciones “al comercio y a las materias primas del mundo que sean necesarias para su prosperidad económica”, con el objeto de asegurar para todas ellas y para sus habitantes una mejor regulación del trabajo, adelanto económico y seguridad social.

Se estima, con sobrada razón, que es preciso hacer desaparecer los desajustes económicos y sociales existentes estableciendo relaciones equitativas en el comercio multilateral puesto que las medidas que a ello contribuyan tienden a proscribir el uso de la guerra entre los pueblos, como medio para zanjar dificultades que nacen al calor de controversias de orden comercial en el intercambio de productos.

Y al proclamar un libre acceso a las materias primas y a los mercados del mundo se esbozó claramente una orientación librecambista; o, en otras palabras, de un liberalismo económico para las relaciones comerciales entre los pueblos, en igualdad de equitativas condiciones.

Sin embargo, la planificación del comercio multilateral, a que conducen los objetivos principales de la Carta del Atlántico, no se

\* Tomado de *Política Económica de Post-Guerra*, n.º 14, Ministerio de la Economía Nacional, septiembre de 1946, pp. i-xviii.

había estructurado, es decir, que no se había concebido la forma de su desarrollo y operación prácticos.

Las medidas concretas que se han adoptado y las que se han propuesto a la consideración de las Naciones Unidas, a iniciativa gubernamental de los Estados Unidos de América, para hacer viables o factibles los postulados de la referida Carta, son las que se insertan en este folleto para el conocimiento del público colombiano y para que todos los habitantes del país puedan enterarse a cabalidad de la nueva política comercial que se tiende a fraguar en el presente período de la post-guerra, porque es apenas natural que ella va a repercutir intensamente en la vida económica nacional, esto es, en todas las actividades económicas de los colombianos; y, desde luego, se requiere el concurso de sus puntos de vista, los que espera el Gobierno se expongan con extraordinaria libertad y con toda amplitud.

Dentro de este orden de ideas, esta publicación pretende dar a conocer, muy principalmente, el texto de los Acuerdos de Bretton Woods, sobre Fondo Monetario Internacional y sobre Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y las propuestas para la consideración de una Conferencia Internacional sobre Comercio y Trabajo, según fueron sometidas por el Gobierno de los Estados Unidos de América, como agenda para acordar un tratado multilateral, al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, reunido en Londres en los meses de enero y febrero del corriente año, entidad que convocó aquella reunión.

Además, se desea dar amplia publicidad a la política gubernamental frente a la orientación librecambista de la post-guerra, principalmente insertando las salvedades que se han dejado expuestas por los delegados colombianos, en varias conferencias internacionales, en el sentido de que tal orientación debe necesariamente consultar las peculiares condiciones que prevalecen en los países cuya industria manufacturera está aún en las etapas iniciales de su desarrollo.

## II

La política que propugna por una mayor libertad en el campo de las relaciones económicas de orden internacional abarca, por una parte, los temas relativos a la estabilización monetaria, control de cambio extranjero e inversiones internacionales, contemplados en los Acuerdos celebrados en Bretton Woods, uno de los cuales lleva ya la aprobación del Consejo Nacional; y, por otra, los diversos aspectos, diferentes del monetario propiamente dicho, que atañen a las barreras comer-

ciales que entraban el comercio multilateral, tales como aranceles de aduanas, uniones aduaneras, subsidios, restricciones gubernamentales cuantitativas, monopolios y carteles, etc., contemplados en la propuesta sobre tratado multilateral de comercio y trabajo.

Lo que en otras palabras quiere significar que se trata de un plan conjunto de diferentes medidas, por la necesaria relación que existe entre los temas relativos a política comercial con aquellos otros referentes a aspectos monetarios, plan que está determinando las normas que pueden aplicarse al comercio del mundo en la post-guerra.

Y, en efecto, en los considerandos que en la propuesta de Tratado Multilateral de Comercio y Trabajo acreditan y subrayan la necesidad de una cooperación económica internacional, se lee:

A fin de alcanzar los objetivos de la Carta del Atlántico y del Artículo VII de los convenios sobre mutua ayuda, es esencial que las medidas de cooperación económica que ya se han tomado o recomendado, se complementen con nuevas medidas referentes directamente a las barreras al comercio y a las discriminaciones que hoy estorban el camino de una expansión del comercio multilateral, y con un compromiso por parte de las naciones para acabar con el desempleo.

La acción cooperativa con respecto al comercio y al trabajo es indispensable al éxito de otras medidas, tales como las que se refieren a la estabilidad de la moneda y del cambio y a las inversiones de capital. Una acción efectiva con respecto al trabajo y a las barreras y discriminaciones comerciales debe, por consiguiente, emprenderse, o el programa total de la cooperación económica internacional fracasará, y no llegará a crearse un ambiente económico encaminado al mantenimiento de relaciones internacionales pacíficas.

### III

Los Estados Unidos pretenden obtener, con la adopción de estos tratados por parte de las Naciones Unidas, una expansión del comercio mundial. La eliminación de todas las formas de tratamiento discriminatorio en el comercio internacional —argumentan— no sólo suprimiría una constante fuente de fricciones sino que promovería el aumento de la producción, cambio y consumo de las riquezas, lo cual conduce a levantar el nivel de bienestar económico entre los pueblos.

El comercio internacional, según estas tesis librecambistas, se mantiene reducido a consecuencia de los cuatro factores siguientes: a) restricciones impuestas por los gobiernos; b) restricciones impuestas por combinaciones privadas; c) temor de desorganización en los mercados con respecto a ciertos productos primarios; y, d) temor de irregularidad en la producción y el trabajo.

Precisamente la propuesta sobre tratado multilateral inserta contempla los múltiples aspectos de tales problemas. Ella fue elaborada

por un grupo de expertos de varias dependencias del gobierno de los Estados Unidos bajo la dirección general de William L. Clayton, Secretario Auxiliar de Estado, y constituye una simple base de discusión del tratado por celebrar entre las Naciones Unidas en una próxima conferencia internacional.

Dicha propuesta, por otra parte, armoniza con los acuerdos monetarios que se adoptaron en Bretton Woods en julio de 1944 y los complementa, tal como se ha indicado precedentemente; y, además, sigue como orientación no sólo los postulados de la Carta del Atlántico sino el programa de acuerdos comerciales de los Estados Unidos, anteriores al conflicto bélico, que han tendido a aumentar el volumen del comercio, bilateral y multilateralmente, mediante la adopción de normas que realizan una función liberalizante.

Desde el punto de vista particular de los Estados Unidos, y desde luego sin que quiera significarse que la política librecambista deje de ser en principio benéfica para otros países, especialmente para aquellos que tienen una fisonomía industrial definida, se ha calculado que las exportaciones de aquel país, que ascendieron a US\$3.000.000.000.00 en 1938, tendrán que triplicarse en el período de post-guerra; y que si aspira aquella nación a dar trabajo para todos sus habitantes y a utilizar su gran capacidad industrial, enormemente desarrollada durante el conflicto, es apenas natural que persiga como objetivos la estabilización de los sistemas monetarios del mundo; y además, que las transacciones internacionales sean libertadas de los controles y restricciones que las afectan en todos los países.

a) Las restricciones o barreras gubernamentales que dificultan el comercio internacional pueden presentarse de muy distintas maneras, y adoptar diferentes formas. Especialmente se señala que los aranceles aduaneros engendran un encarecimiento de las materias primas o de los artículos manufacturados importados de un país a otro, algunas veces con fines fiscales; y, en la mayoría, con propósitos de carácter proteccionista para con la industria nacional respectiva. Sin embargo, como es apenas natural, no existe una clara división entre los efectos fiscales y los puramente proteccionistas, aunque debe reconocerse que muchos países, particularmente los latinoamericanos, necesitan de esos derechos rentísticos porque ellos forman parte apreciable de los ingresos presupuestales del Estado.

De esta manera se expresa el folleto editado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América al dar a conocer las propuestas sobre expansión del comercio industrial:

La transacción entre un comprador de un país y un vendedor de otro puede impedirse, a pesar de que ambas partes estén deseosas de hacerla, porque el arancel del país comprador crea un costo adicional demasiado alto para que pueda soportarse; porque los trámites para la exportación o importación son tan engorrosos que el negocio no vale la pena; porque el vendedor no puede obtener una licencia de exportación; porque el comprador no puede obtener la moneda del país del vendedor para hacer el pago; porque la importación está restringida por el país del comprador a una cuota que ya está cubierta, o porque la transacción está prohibida por completo.

Y para que se cumpla el objetivo perseguido, cual es el de la expansión del comercio internacional, se pretende, ante todo, una “substantial reducción” de las tarifas arancelarias, aunque también se reconoce que, dentro de ciertos límites, esas barreras no pueden evitarse, sin descuidar por ello los demás obstáculos con que tropieza en la actualidad el comercio entre las naciones.

En las propuestas que se dan a conocer por medio de este folleto, ofrecen los Estados Unidos una base para la celebración del acuerdo internacional por el cual propugnan. Y así, de acuerdo con el prefacio de la publicación de las mismas,

[...] se sugieren reglas para limitar las cuotas y los embargos a casos cuidadosamente definidos y para evitar privilegios en su aplicación. Se establecen disposiciones para la reducción substancial de los aranceles y la eliminación de las preferencias arancelarias. Los subsidios, especialmente los subsidios sobre exportaciones, estarían sujetos a supervisión. Los impuestos locales sobre productos importados estarían limitados a tipos no mayores que los impuestos sobre artículos similares producidos en el país importador. Se solicitaría de las agencias a cargo del comercio exterior que den un trato justo al comercio de naciones amigas, que hagan sus compras y ventas sobre bases económicas, que eviten el empleo del monopolio en las importaciones para proveer protección excesiva a los productores nacionales. Sobre estos y otros puntos las Propuestas tratan de establecer principios justos, aceptables para todos y en beneficio de todos.

b) También el comercio tropieza con dificultades que ya no provienen de limitaciones resultantes de medidas gubernamentales, puesto que el mismo interés privado, favorecido por la libertad de contratación y mediante alianzas, restringe seriamente las transacciones y, en determinados casos, dichas restricciones pueden ocasionar disminuciones del volumen de comercio internacional mucho más significativas que aquellas otras que tiene origen en la acción estatal.

En efecto, existen organizaciones de empresarios del mismo ramo de la producción, que se constituyen precisamente para limitar y aun para suprimir la libre competencia, en beneficio propio. Estas asociaciones, que adoptan muy diferentes formas y que actúan en los mercados de muy distinta manera, sin embargo, se dirigen prin-

principalmente contra los intereses del público consumidor, porque, al controlar la oferta, con un poder casi omnímodo, por ende controlan los precios de los productos y provocan así alzas o bajas artificiales de los mismos, según convenga a sus intereses particulares. En esta forma obtienen ventajas injustas en virtud del monopolio.

Tales asociaciones (carteles y *trusts*) limitan, pues, la producción o la exportación de cada una de las fábricas asociadas, o de las materias primas; regulan el precio y las condiciones de venta; distribuyen los mercados; limitan el empleo de la tecnología o la invención; excluyen a determinadas empresas o firmas del negocio; etc. Lo que logran bien por actos consensuales, o bien por el sistema de fusión de las empresas en una gran sociedad anónima que controla a su turno sociedades del mismo tipo y de inferior capital que se denominan subsidiarias.

En fin, tales prácticas, como lo manifiestan acertadamente los antecedentes de las propuestas norteamericanas, destruyen la competencia leal y el comercio justo, perjudican a los nuevos negocios y a los negocios pequeños, e imponen una carga injusta sobre los consumidores.

Las mercaderías —manifiestan textualmente dichos antecedentes— pueden prevalecer sobre los aranceles si pagan los impuestos; pueden entrar a un país a pesar de la cuota fijada si están comprendidos dentro de ella. Pero cuando un convenio privado divide los mercados del mundo entre los miembros de un cartel, ninguna de las mercaderías objeto de la combinación puede circular entre las zonas repartidas mientras el contrato esté en vigor. Es evidente que si el comercio ha de aumentar como resultado del alivio de las restricciones gubernamentales, los gobiernos interesados deberán asegurarse de que no habrá de ser restringido por combinaciones privadas.

En virtud de las razones expuestas, la agenda de tratado multilateral propone eficaces remedios contra las combinaciones de capitalistas privados y sugiere que los organismos internacionales en ella previstos estudien y aconsejen, a los gobiernos que de ellos forman parte, las medidas que sea necesario adoptar en orden a que sobre el particular se obre individual y cooperativamente a fin de evitar dichas prácticas restrictivas del comercio.

c) En ciertas ocasiones la demanda y la oferta de un determinado producto se desequilibran fuertemente en los mercados internacionales; y, por consiguiente, sobrevienen indeseables efectos económicos cuando la oferta es mayor que la demanda. Esto acontece, por regla general, con ciertos productos primarios o básicos y no con artículos manufacturados.

La desorganización que se produce en el mercado a consecuencia de la quiebra de los precios, como se indicó, trae consigo repercusiones

que perjudican una política general de expansión económica. De tal manera que para sostener tanto el equilibrio entre la producción y el consumo de aquellos artículos básicos, como para lograr una mejor estabilización de los precios, se sugiere la adopción de medidas que tienden a subsanar la situación anormal, apelando en primer término al aumento del consumo; y, cuando esto no fuere posible, a la celebración de convenios intergubernamentales que, para cada caso, provean la solución que se juzgue más conveniente para eliminar el desasosiego comercial que se haya producido o que se teme que exista, siendo entendido que en el acuerdo participen tanto los países productores como consumidores del producto de que se trate.

Evidentemente que la mejor manera de resolver los problemas relativos a excedentes de determinados productos es la de incrementar la capacidad de compra del consumidor. En otras palabras, promover un consumo mayor. Pero en muchas ocasiones las medidas que se adoptan para aumentar al consumo no tienen posibilidad de obrar con la prontitud suficiente para evitar que se acumulen existencias en exceso de un producto dado. Por lo cual se hace preciso adoptar medidas entre los países productores y los consumidores que pongan fin al exceso de oferta, inclusive restringiendo la producción, pero sobre la base de un programa de ajuste económico global encaminado a promover un traslado de recursos y de elementos humanos de la industria excesivamente desarrollada a nuevas y productivas ocupaciones. Lo que conduce a la diversificación de la producción en los países exportadores del género que sobrecarga el mercado internacional.

Y es que no hay que olvidar que la baja unilateral de los precios del producto afectado, en orden a incrementar su consumo, no resuelve el problema, puesto que, por una parte, se llegaría al límite que señala el costo de producción; y, por otra, se producirían problemas de otra índole, particularmente el del desempleo resultante del receso o disminución de determinadas actividades económicas y comerciales.

Las restricciones intergubernamentales que se adopten en la forma cooperativa indicada precedentemente, sobre producción y exportación de un producto básico, quedan definidas en sus bases generales en las propuestas que sobre expansión del comercio mundial se insertan en este folleto.

d) Con respecto al temor de irregularidad en la producción y en el trabajo, expresa el folleto norteamericano en la parte en que analiza las propuestas:

Cada país procurará dirigir sus propios asuntos de tal modo que su vida económica esté libre de violentas depresiones. El objeto de la acción internacional debe consistir en asegurar que estos esfuerzos nacionales se fortalezcan mutuamente y no se invaliden entre sí.

La actividad industrial de toda nación es afectada por la cuantía y la regularidad de sus pedidos del exterior. Cuando en un país la industria detiene su ritmo y se reduce o suspende la compra de materiales del exterior, los efectos se sienten en cada rincón del globo. El mayor obsequio que cualquier nación puede hacer a los productores del mundo es una producción nacional completa y regular, con un aumento de su participación en el comercio mundial.

Es importante, sin embargo, que las naciones no procuren obtener trabajo a plenitud para sí mismas produciendo desempleo en otras naciones. Procurar empleo para sus pueblos prohibiendo las importaciones o concediendo subsidios a las exportaciones sería perjudicial y contraproducente.

En efecto, la expansión del comercio mundial permite afirmar, sin duda, que existe una interdependencia entre las diferentes economías nacionales, es decir, que, como en la actualidad ninguna nación del mundo puede bastarse a sí misma, los pueblos dependen unos de otros en alto grado. Cualquier alteración económica en alguno o algunos de ellos repercute en los demás y, por consiguiente, la regularidad en la producción y en el trabajo debe procurarse colectivamente para evitar desajustes económicos.

Por lo demás, en las propuestas se hace especial hincapié en los problemas relativos al trabajo, tan íntimamente vinculados con la producción, porque se considera, con razón, que altos y estables niveles de vida son una condición necesaria para un amplio volumen del comercio, y puesto que, por aquella estrecha vinculación, los problemas del comercio y del trabajo deben ser considerados conjuntamente.

Finalmente, y como quiera que la realización de los fines propuestos en la agenda sólo puede alcanzarse por medio de medidas colectivas, en continuo funcionamiento y adaptables a los cambios económicos, se propone, como necesario, establecer un mecanismo permanente de colaboración internacional para el estudio de las cuestiones comerciales creando una Organización de Comercio Internacional de las Naciones Unidas cuyos estatutos se pueden consultar en la referida agenda.

#### IV

Como bien puede apreciarse, los argumentos a favor del libre cambio se basan en las ventajas inherentes a la especialización, las que en realidad conducen al aumento de la producción.

Colombia ha compartido, en lo esencial, esa tendencia, y la ha venido apoyando en diferentes reuniones internacionales, por considerar que realmente un ensanche del comercio mundial es requisito necesario para la restauración económica general y para el logro de la política que aspira al ideal de que todos los hombres tengan trabajo.

Pero, desde un principio, los representantes de nuestro país han sostenido que el desarrollo de tal política debe hacerse mediante procedimientos que no sujeten a las mismas reglas a los países de un avanzado desarrollo industrial y a aquellos que apenas comienzan a vivir las primeras etapas de una incipiente industrialización.

Esa política de Colombia ha sido constante e invariable a través de todas las conferencias internacionales reunidas en los últimos años.

Tanto en la Conferencia de Cancilleres de Panamá, como en la Conferencia de Río de Janeiro, se hizo hincapié en la necesidad de industrializar los países latinoamericanos, como paso indispensable para elevar el nivel de vida de sus pueblos. En la Conferencia de Bretton Woods, la delegación colombiana expuso de manera muy clara el mismo punto de vista, y manifestó que las medidas sobre abolición gradual de las barreras que obstaculizan el comercio mundial tenían que armonizarse, forzosamente, con la necesidad de desarrollar y hacer más compleja la economía de los incipientes países latinoamericanos.

En la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, por ejemplo, la delegación colombiana presentó el siguiente proyecto de resolución:

Los Gobiernos representados en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz,

Considerando:

- 1.º Que el común empeño de abolir innecesarias barreras comerciales y de ensanchar el volumen del intercambio internacional puede y debe armonizarse con la diversificación de la producción en aquellos países americanos insuficientemente desarrollados, y con el acceso de los mismos a etapas más avanzadas de la industria;
- 2.º Que el desequilibrio proveniente de la desigual disponibilidad de capitales, de la extensión de los mercados, de la mayor o menor experiencia industrial, del grado de educación profesional y de la posesión de utillaje técnico, ha requerido y requiere una moderada protección aduanera que garantice condiciones estables al desarrollo de las industrias; y,
- 3.º Que el crecimiento de la capacidad compradora de los pueblos económicamente débiles constituye el medio más efectivo para ensanchar el volumen del comercio internacional,

Resuelve:

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

Esta resolución no fue aprobada en la forma en que se presentó. Pero en la Conferencia se hizo visible la conformidad que, a los principios que la informan, prestaron los restantes países latinoamericanos. De hecho, todos estaban de acuerdo en la necesidad de hacer una distinción, frente a la política de reducción de aranceles, entre los países que ya han alcanzado un alto grado de industrialización y aquellos cuya industria se halla en un estado de incompleto desarrollo.

El texto de la Carta Económica de las Américas que la delegación de los Estados Unidos presentó a la misma Conferencia de Chapultepec, fue modificado precisamente a la luz de las discusiones que se entablaron sobre la materia que queda enunciada. La fórmula definitiva quedó así:

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

Al discutirse la anterior redacción, se expuso de manera muy clara por la delegación colombiana y por otras delegaciones, que los pueblos latinoamericanos no concebían cómo podría alcanzarse la obtención de altos niveles de vida y la solidez y estabilidad de sus economías, sin un desarrollo industrial que hiciera más complejas sus actividades económicas, librándolas de los peligros de la monoproducción y de la monoexportación. Y en la resolución L de la misma Conferencia, “sobre desarrollo industrial”, quedó consignado el principio de que las condiciones peculiares de los países de desarrollo incipiente requieren una consideración especial a sus problemas propios, lo que, en realidad, descarta la posibilidad de proponer fórmulas uniformes sobre reducción de tarifas.

En la resolución número 26 de la Conferencia de las Comisiones de Fomento Interamericano, se recomendó que los gobiernos americanos “reconozcan que puede ser necesaria la adopción de medidas

para prevenir la eliminación de industrias eficientes que todavía se hallen en la primera etapa de su desarrollo”.

Por último, en la Conferencia de las Naciones Unidas reunida en Londres a principios de este año, la delegación colombiana planteó el mismo punto de vista, y luego, en el seno del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el representante de Colombia expuso de nuevo la política del país, en forma muy clara, para pedir que se introdujera una enmienda a la proposición sobre convocatoria de la Conferencia Mundial de Comercio y Trabajo.

La modificación que en definitiva se adoptó reza así:

El Consejo solicita de la Comisión Preparatoria que, al considerar los temas anteriores, tome en cuenta las especiales condiciones que prevalecen en los países cuya industria manufacturera está aún en las etapas iniciales de su desarrollo, y las cuestiones que surgen en conexión con las mercancías que están sujetas a especiales problemas de ajuste en los mercados internacionales.

Conviene aclarar que esta adición se introdujo entre las recomendaciones que se hacían a la Comisión Preparatoria de la próxima Conferencia, relacionadas con la disminución de las barreras que obstaculizan el comercio mundial; y, por consiguiente, quedó entendido que tal reducción debe hacerse tomando en cuenta las especiales condiciones que prevalecen en los países cuya industria manufacturera está aún en las etapas iniciales de su desarrollo. Esto es aún más claro si se considera que tal enmienda fue fruto directo de la primitivamente presentada por la delegación de Colombia, y que la redacción de la fórmula definitiva fue objeto de un acuerdo con nuestra delegación, que había expuesto en estos términos su pensamiento:

Colombia no rechaza la tendencia hacia una mayor libertad en el comercio internacional. Aún más, considera que, en su conjunto, esta política es prácticamente indispensable para alcanzar los objetivos económicos consagrados en la Carta de San Francisco. Tampoco pretende ella que el Consejo Económico y Social indique por anticipado a la futura Conferencia las limitaciones específicas que el desarrollo de tal política debe necesariamente tener. Pero creo que, así como se considera necesaria una cierta libertad de comercio para el mantenimiento de altos niveles de empleo y de la estabilidad económica, debe también aceptarse desde un principio que la diversificación de la producción y el progresivo desenvolvimiento industrial en los países que hoy están menos desarrollados, son condiciones esenciales para el logro del pleno empleo y de un alto nivel de vida. Y estos principios deben ser reconocidos por el Consejo, con el objeto de que la Comisión Preparatoria los tenga presentes cuando se trate de redactar la agenda final de la Conferencia y el proyecto de convención previsto en la proposición de los Estados Unidos [...] Por mi parte, debo declarar, con absoluta franqueza, que no podría comprometer el voto de mi país en la convocatoria de la Conferencia, si la enmienda presentada por Colombia llegare a ser recha-

zada [...] La presente tendencia del gobierno de los Estados Unidos de América modifica de manera radical la política de excesivo proteccionismo que ese país practicó por tanto tiempo y que tanto contribuyó a engendrar la última crisis. El mundo entero saludará con evidente satisfacción este cambio. El fácil acceso a un mercado cuya capacidad consumidora no tiene paralelo en la historia, no podrá menos de ejercer una profunda influencia sobre todos los aspectos de la vida económica. Pero al iniciar esta política, no todos los países tienen el mismo punto de partida, y los objetivos de ella no pueden ser alcanzados por todos de la misma manera. La aparente igualdad de procedimiento puede significar la más tremenda e injusta de las desigualdades. “Libre comercio” significa libre competencia. Y la libre competencia implica la eliminación de los que se encuentran en condiciones menos favorables. Yo no creo que nadie piense seriamente en que una evolución de esta clase pueda ser llevada a sus últimas consecuencias, hasta que, a través de dolorosas y profundas conmociones, llegáramos a una distribución internacional del trabajo tal como la concibieron los primeros escritores clásicos. Ciertas naciones, y entre ellas Colombia, se verían confinadas a uno o dos campos de producción, para los cuales la naturaleza las ha dotado especialmente. Y los grandes países industriales que, como resultado de una compleja evolución histórica, sobrepasaron a los otros en el campo de la industria manufacturera, muchas veces con la ayuda de una rígida política proteccionista, consolidarían indefinidamente una situación de privilegio [...] Para nosotros, el pleno empleo en condiciones razonables es inseparable del logro de dos objetivos fundamentales: diversificación de la producción y establecimiento progresivo de industrias manufactureras que, por su capacidad de pagar salarios más elevados de los que normalmente se obtienen en las industrias extractivas, pueden elevar el nivel general de vida y crear una clase trabajadora moral y mentalmente superior. El Consejo debe preguntarse francamente si una evolución de esta clase podría alcanzarse privando a nuestras industrias nacionales nacientes de una razonable protección, y si no es más natural que la política del libre comercio se desarrolle en armonía con las condiciones peculiares que prevalecen en los países menos avanzados industrialmente.

## V

A pesar de haber explicado cuál ha sido la invariable línea de conducta observada por el país en las conferencias internacionales en materia de relaciones comerciales multilaterales es, sin embargo, conveniente recalcar los fundamentos que tiene para sostener sus puntos de vista, cuales son, en esencia que, para lograr un equilibrio internacional y trabajo pleno, es indispensable, por una parte, la adopción equitativa en todo el mundo, y sobre todo en los Estados Unidos y en los países industriales, de políticas liberales económicas que reduzcan las barreras que entranaban el comercio; y, por otra, que se intensifique el desarrollo e industrialización de los países atrasados, como Colombia, con el fin de cambiar la estructura de sus economías, permitiendo una adecuada protección arancelaria.

Y es que la protección a las industrias embrionarias se impone y es adecuada y justa para las naciones que se hallan en el proceso evoluti-

vo de su economía. Los países que poseen un sistema industrial bien desarrollado no necesitan adoptar ninguna medida proteccionista.

Dentro de este orden de ideas y a manera de resumen se pueden expresar los siguientes conceptos:

a) La política de reducción de las barreras que dificultan el comercio mundial es de incuestionable importancia para la restauración económica universal; pero lo que más importa, indiscutiblemente, es la reducción de las tarifas aduaneras por parte de los países que, debido al volumen de su población y a la extensión de sus mercados, tienen mayor peso en la actividad económica general.

b) Al establecer un sistema para reducir las barreras que dificultan el comercio, no puede aplicarse un mismo criterio a los países que han alcanzado ya un alto grado de desarrollo industrial y a los que se encuentran aún en las etapas iniciales de su industrialización: ello no sólo por la diferente importancia que tienen los dos grupos de países, según se acaba de indicar atrás, sino también porque no sería equitativo que los del primer grupo privasen a los otros del beneficio de las normas proteccionistas que en el pasado aseguraron su propio desarrollo.

c) Los países atrasados industrialmente están obligados, para poder elevar su nivel de vida, para garantizar empleo en condiciones remuneradoras a sus habitantes y para poner a salvo su estabilidad económica –hoy tan expuesta a las bruscas fluctuaciones que acompañan las variaciones en los precios y en el consumo de sus pocos artículos de exportación–, a diversificar sus economías y a desarrollar una industria manufacturera capaz de pagar más altos salarios a sus trabajadores.

d) Para el desarrollo de esa industria manufacturera, no puede prescindirse, en cierta medida, de la protección arancelaria. Las diferencias que existen en los distintos países con respecto a la extensión de los mercados de consumo, a la disponibilidad de capitales y rata de interés, a la preparación técnica etc., imponen la necesidad de la protección aduanera aun para aquellas industrias manufactureras cuyo desarrollo esté plenamente favorecido por las condiciones naturales de un país. No puede aceptarse el criterio de distinguir entre “industrias sanas” (que pueden desarrollarse sin protección) e “industrias artificiales”, porque tal criterio no corresponde a ninguna realidad. En efecto, no podría decirse que son industrias sanas tan sólo aquellas que pueden abastecerse con materia prima nacional, porque ello conduciría a desconocer la historia del desarrollo económico universal y la situación de países que, como Inglaterra, Bélgica y Suiza, aprovechan prepon-

derantemente para sus manufacturas la materia prima extranjera. Sin contar que cuando se habla de la utilización de los recursos de un país, no se entiende únicamente la utilización de los recursos naturales, sino también el beneficio de los recursos humanos, del trabajo y de la capacidad técnica de sus habitantes. La experiencia demuestra, por lo demás, que aun las industrias que pueden aprovechar íntegramente la materia prima nacional no podrían resistir la competencia extranjera, debido a los otros factores ya enumerados: disponibilidad y precio de los capitales, experiencia y capacidad técnicas, posibilidad de producción en masa, etc.

En realidad, puede afirmarse que el criterio de distinguir entre industrias sanas y artificiales, si fuera a llevarse al extremo, conduciría a la aplicación de las viejas tesis sobre división internacional del trabajo, tesis que la experiencia ha demostrado ser tan irrealizables como injustas.

e) El desarrollo de los países que hoy están económicamente atrasados es una condición más indispensable que cualquiera otra para lograr un positivo y estable ensanche en el volumen del comercio internacional. Países que sólo produzcan unas cuantas materias primas o artículos alimenticios no podrán constituir nunca un amplio mercado de consumo para las naciones más desarrolladas desde el punto de vista industrial. La experiencia demuestra que los países que han llegado a las más avanzadas etapas de progreso constituyen, a la vez, los mejores mercados de consumo y los más ricos compradores de la producción de los restantes pueblos. E igualmente demuestra la experiencia que cuando un país exporta tan sólo algunos pocos artículos, como Colombia, cualquier cambio en los precios de éstos lo obliga a restringir bruscamente sus importaciones, alterando el equilibrio general del comercio. Mientras más compleja sea una economía, más estable será, y más estable será también el volumen de su comercio exterior.

En un libro reciente (*El papel de América en la economía mundial*), el profesor Alvin H. Hansen, consejero económico del gobierno de los Estados Unidos, ha llamado especialmente la atención hacia estos aspectos del problema, y ha afirmado con especial énfasis que el desarrollo e industrialización de los países atrasados y el cambio de la estructura económica de los mismos son requisitos esenciales para conseguir un equilibrio estable en la economía del mundo.

Textualmente dice el profesor Hansen:

Se considera ahora en todas partes que debe promoverse el desarrollo, diversificación e industrialización en los países atrasados. Hemos llegado a

persuadirnos de que el futuro del comercio del mundo no puede continuar girando sobre los términos simplificados del cambio de materias primas por artículos manufacturados. Más bien debe girar en términos de un comercio altamente diversificado entre países dotados de diferentes habilidades y recursos, pero todos desarrollados hasta el máximo posible. Proyectos de desarrollo en grande escala, industrialización en la extensión en que sea posible económicamente, y diversificación de la agricultura; desarrollo y mejoramiento de los recursos humanos, por medio de la mejora en la salud, la nutrición y la educación; promoción de un más alto nivel de vida; productividad creciente y poder de compra aumentado: tales son los nuevos fines económicos del mundo. Ellos prometen una economía más estable y mejores niveles de vida en todas partes.

Y más adelante dice el mismo profesor:

El concepto de que la industrialización y el desarrollo de los países atrasados podrían traer consigo una reducción del comercio mundial es completamente equivocado. Toda la experiencia pasada muestra que son los países de más alta producción y con alto poder de compra los que constituyen un mercado mayor para los productos extranjeros y los que, a su turno, venden a otros países productos especializados para los cuales los capacitan sus recursos y su habilidad. Mientras más altos sean la productividad, los niveles de vida y el poder de compra de los países ahora atrasados, mayor será su comercio con los Estados Unidos y con otros países altamente desarrollados.

Bogotá, julio de 1946