

## LA COOPERACION ECONOMICA INTERNACIONAL HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

ROBERTO T. ALEMANN

Prof. Adjunto de Economía Política

### I. LA NECESIDAD DE LA ARMONIZACIÓN Y COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

La existencia de muchas naciones independientes, que manejan su propio sistema económico acorde con sus designios y métodos, requiere la solución de los problemas que se presentan en la comunicación monetaria, financiera y económica entre esas naciones. Las naciones como grandes unidades económicas, necesitan del intercambio de bienes y dinero con las otras naciones. Si todas respetan las mismas reglas y ninguna sigue políticas económicas contrarias a las demás, no surge ningún problema, pero en los hechos ello no ocurre así. Por el contrario, no prevalecen reglas totalmente comunes en las relaciones económicas internacionales, ya que eso supone sistemas económicos análogos que siguen reglas internas similares. Por ello surgen diferencias en los enfoques para la solución de los problemas económicos internacionales y aparecen obstáculos en las relaciones económicas entre las naciones, para cuya superación se ha intentado la armonización y cooperación económica internacional de éxito variado.

Mientras la mayor parte del mundo vinculado económicamente entre sí mantenía un sistema monetario basado en patrones metálicos de oro y plata, las relaciones entre las naciones se resolvían en términos del valor relativo de ambos metales. La libertad de comercio, implantada después de las guerras napoleónicas y sólo limitada por tarifas relativamente reducidas y pocas prohibiciones directas, favorecía el movimiento de mercaderías y capitales conforme a las ventajas comerciales de los agentes en el mercado. En esas condiciones, la necesidad de armonización de las políticas nacionales no se plantea con mayor urgencia, y la cooperación internacional se traduce en el intercambio privado de bie-

nes y las inversiones de capitales, también privadas, en busca de ventajas comerciales. El sistema monetario se consideraba dado y no se discutía, la libertad de comercio, de capitales y de personas eran parte del sistema y las políticas económicas nacionales interferían relativamente poco en el movimiento de bienes, capitales y personas a través de las fronteras de los países.

La situación actual, nacida tras la transformación económica de la primera guerra mundial, ofrece un cuadro fundamentalmente distinto. La libertad de comercio está todavía fuertemente cercenada, el sistema monetario de los países ya no reposa sino indirectamente y al sólo efecto de los pagos internacionales sobre monedas metálicas, ni los capitales ni las personas se mueven con igual libertad como antaño. Las políticas económicas nacionales ejercen, por el contrario, un efecto considerable sobre el curso de las relaciones económicas internacionales. De ahí surge la necesidad permanente de armonizar las políticas y los sistemas económicos nacionales y de hallar formas efectivas de cooperación económica internacional como instrumentos complementarios en la permanente búsqueda del objetivo general de incrementar el bienestar de los pueblos.

## II. ANTECEDENTES

Durante el siglo XIX el mecanismo de ajustes monetarios funcionaba en torno al patrón oro, complementado por el patrón plata, y en función de los precios relativos entre uno y otro metal monetario. A los efectos de las relaciones monetarias internacionales, el patrón oro contó con más predicamento. Gran Bretaña adoptó el patrón oro después de las guerras napoleónicas en 1816. Los países del continente europeo, Rusia y Estados Unidos así como los países de América del Sur y Centro seguían afectos a la plata para sus monedas de circulación nacional, sin perjuicio de emplear el oro en los pagos internacionales. El oro y la plata se movían, además, de país en país según sus precios relativos de mercado y las paridades legales de los sistemas bimetalistas.

Las funciones que actualmente se denominan de cooperación internacional en materia monetaria, las ejercían algunos banqueros prominentes, en especial los que dirigían los principales bancos de cada país, tales como el Banco de Inglaterra y el Banco de Francia, y las casas financieras con vinculaciones internacionales como los Rothschild. Los gobiernos eran ajenos a esas relaciones, sin perjuicio del interés que tomaban en las mismas como responsables del sistema monetario interno y de las tesorerías nacionales.

En materia comercial, cabe recordar los antecedentes de las uniones aduaneras que vincularon territorios aduaneros independientes pa-

ra lograr la formación de uno solo. Desde la declaración de la independencia de las trece colonias norteamericanas hasta la adopción de la constitución, prevaleció una unión aduanera entre ellas, que terminó en un solo territorio aduanero al pasarse de la Confederación a la Unión como forma política. El Imperio alemán, por su parte, a mediados del siglo XIX, sobre la base de una unión aduanera de los reinos y principados alemanes, llamada asociación aduanera ("Zollverein"), y concluyó también en un solo territorio aduanero bajo una bandera política única. Las Provincias Unidas del Río de la Plata siguieron también la práctica administrativa establecida en las postrimerías del Virreynato y mantuvieron, de hecho, una unión aduanera entre sí hasta que la incorporación definitiva de Buenos Aires configuró la República Argentina, territorio aduanero y político único. El impulso hacia esta forma de cooperación y armonización comercial entre unidades económicas separadas, era, en los tres casos citados, netamente político.

### III. LAS PRIMERAS CONFERENCIAS ECONÓMICAS INTERNACIONALES

En la década de 1860 a 1870, aparecen los primeros esfuerzos de cooperación internacional en el campo de las comunicaciones como consecuencia del progreso que se había operado hasta entonces. Se creó la Unión Postal Universal en 1863 y la Unión Telegráfica Universal en 1865. Un congreso estadístico en 1863 y la convención de Ginebra para la protección de los heridos de guerra en 1864 crearon esperanzas dirigidas a una internacionalización progresiva, que alcanzaron también el campo monetario.

En 1865, Napoleón III formó la Unión o Liga Latina con Italia, Bélgica, Suiza, y Grecia, basada en el franco como unidad monetaria y la moneda de cinco francos y 25 gramos de plata como pivote del sistema. Francia, la nación más poderosa del grupo, mantenía el sistema con sus reservas metálicas. En un intento de extenderlo a otros países, Napoleón III invitó en 1867 a otros gobiernos para destacar representantes a una conferencia monetaria que tuvo lugar ese año en París. Francia sugirió allí que el dólar sea redefinido en término de la moneda de cinco francos y que su representación bimetalística sea una pieza de oro muy pequeña y una moneda de plata. Prevalció en cambio, la opinión de que el bimetalismo debería ser reemplazado por el patrón oro, y se aprobó por unanimidad una resolución en favor de un patrón común, con nueve décimos de fino, que no fue definido en términos de contenido metálico.

Otra conferencia monetaria internacional tuvo lugar en París en 1878; la iniciativa partió de los Estados Unidos en un intento, vano por cierto, de lograr una relación internacional entre el oro y la plata, puesto que el gobierno acababa de ser comprometido legalmente a so-

tener el precio de la plata para satisfacer los intereses de los productores del metal. La conferencia fracasó. El bimetallismo ya estaba de capa caída. Alemania venía de abandonar el patrón plata y su ejemplo sería seguido por muchos países, también los Estados Unidos.

En 1881 se realizó otra conferencia internacional, convocada conjuntamente por Estados Unidos y Francia; tampoco se logró acuerdo alguno, ya que la declinación del precio de la plata lo impedía. Francia había tenido un interés en la conferencia, por que perdía oro y era inundada por plata en virtud de su insistencia en mantener una relación fija entre las dos monedas, aunque ya en 1878 los miembros de la Unión Latina habían abandonado la libre acuñación de plata.

El último intento de salvar el bimetallismo de oro y plata lo hicieron los Estados Unidos en la conferencia que convocaron en 1892 en Bruselas y que fracasó como las tres anteriores.

Si para algo sirvieron estas conferencias, fue para demostrar internacionalmente que el bimetallismo con relaciones legales fijas no podía subsistir cuando la oferta y demanda de ambos metales en el mercado formaba precios diferentes, que sólo coincidían transitoriamente con los oficiales. El oro, con mayor valor monetario que la plata, se impuso como patrón de las transacciones internacionales y base de los sistemas monetarios nacionales, en tanto que la plata era gradualmente desplazada en las transacciones internas de los países por el papel moneda y los depósitos bancarios. La necesidad de una armonización internacional, que había surgido por la insistencia política de los gobiernos de Estados Unidos y Francia de mantener un precio elevado para la plata, desapareció con la uniformación del sistema monetario internacional en base al patrón oro. No se realizaron más conferencias internacionales hasta concluida la primera guerra mundial.

Bajo el patrón oro, como se desarrolló hacia fines del siglo XIX, la armonización monetaria internacional estaba dada por el sistema mismo. La moneda de cada país estaba definida en un contenido determinado de oro metálico fino y los billetes eran convertibles a una paridad determinada en oro. La libre circulación internacional del metal monetario a las paridades nacionales resultaba prácticamente en una sola moneda mundial. Mientras los gobiernos de los principales países, a la cabeza de todos Gran Bretaña, pero también Francia, Alemania y Estados Unidos, hicieron honor a su compromiso de convertir su moneda en oro a una paridad establecida, las cotizaciones monetarias sólo podían fluctuar entre los puntos del oro.

En materia comercial, tampoco se justificaba la necesidad de armonizar las diversas políticas nacionales. Eliminadas las restricciones administrativas del mercantilismo, el comercio internacional reposaba

sobre la libertad comercial y las tarifas aduaneras. Aún cuando algunos países como Gran Bretaña eran extremadamente liberales y eliminaron casi las tarifas a mediados del siglo XIX, en tanto que otros países como Francia, Alemania y Estados Unidos eran más proteccionistas y mantenían tarifas más elevadas, los niveles respectivos no justificaban una acción política concertada para armonizarlos o convenir bases comunes de política tarifaria.

Una excepción lo constituyó el caso europeo del azúcar, cuya producción se encontraba fuertemente protegida con tarifas y su exportación circunstancialmente subsidiada. En 1902 Gran Bretaña, Bélgica, Alemania, Francia, los Países Bajos y Austria-Hungría formalizaron un convenio —el primer acuerdo sobre una materia prima— por el cual se comprometieron a reducir las tarifas exageradas y aminorar los subsidios a la exportación del producto, permitiéndose el establecimiento de tarifas compensatorias contra países que subsidiasen la exportación. Gran Bretaña logró inscribir en el acuerdo las tarifas preferenciales que había concedido a sus colonias. El convenio rigió hasta la primera guerra mundial.

#### IV. LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

El estallido de la primera guerra mundial afectó al sistema económico y monetario imperante en sus cimientos; de inmediato, se suspendió la conversión de las monedas nacionales a oro y los embarques internacionales del metal monetario fueron interrumpidos de hecho, por el riesgo que implicaban, o de derecho por medio de prohibiciones gubernamentales. Se trataba de una medida precautoria, sin intención de modificar el sistema monetario, pero en los hechos nunca más se volvió al patrón oro, tal como habían funcionado hasta entonces.

Al poco tiempo, la posición comercial y financiera de los Estados Unidos, hasta entonces un país predominantemente deudor de las potencias europeas, comenzó a modificarse, y cuando Estados Unidos entró en la guerra en abril de 1917, comenzó a facilitar considerables créditos a sus aliados, que llegaron a 10.000 millones de dólares y consolidaron la posición acreedora de ese país. Se sentó así el primer ejemplo de ayuda crediticia en gran escala, de gobierno a gobierno, como se difundiera durante y después de la segunda guerra mundial.

Terminado el conflicto, Estados Unidos retornó al patrón oro en 1919, pero bajo la nueva forma de patrón metálico en barras y no ya en monedas de oro. Gran Bretaña sólo retornó a la conversión de la libra a oro, también en barras, en 1925 y Francia le siguió en 1928.

En el interín, se ensayaron diversas formas de cooperación internacional. El problema de las reparaciones, planteado en el tratado de

Versalles, fue objeto de varias conferencias internacionales, hasta que la comisión de reparaciones determinó en 1929 el monto de la deuda. Posteriormente, ante la imposibilidad alemana de pagar sus compromisos, sumida como estaba la moneda del país perdedor en la inflación más atroz, se formuló el llamado plan Dawes para la emisión de un empréstito de consolidación. Más tarde, las conferencias de la Haya de 1929 y 1930, aliviaron la carga de los reembolsos con el llamado plan Young mediante la emisión de otro empréstito. De allí nació el Banco de Ajustes Internacionales para sustituir los organismos provisorios encargados de las reparaciones y oficiar de fideicomisario para el cobro de las anualidades y su distribución entre los acreedores para el servicio de los empréstitos Dawes y Young.

#### V. LAS CONFERENCIAS MONETARIAS Y ECONÓMICAS DE POSGUERRA

La incursión de la posguerra y los efectos inflacionarios del conflicto, indujeron a los gobiernos a buscar soluciones encaminadas al retorno al patrón oro en conferencias internacionales. La primera tuvo lugar en Bruselas en 1920, seguida por la de Génova de 1922, en la que se recomendó volver al sistema monetario basado exclusivamente en el oro, pero al mismo tiempo se consideró que las reservas monetarias podrían componerse, además del oro, de algunas divisas. Esta fue la base del sistema monetario internacional llamado patrón oro-divisa y surgió del deseo de economizar el empleo del oro, ya que el mismo sólo se empleaba para los pagos internacionales (de ahí su uso en barras) y numerosos nuevos países centroeuropeos procuraban hacerse de oro, con lo que provocaban una distribución desequilibrada de las reservas áureas. El sistema no era, por cierto, totalmente novedoso, pues antes de la guerra diversos bancos centrales mantenían libras esterlinas en sus reservas, si bien en proporciones relativamente reducidas.

Las transformaciones monetarias tan profundas fueron acompañadas por modificaciones igualmente trascendentes en materia de política comercial. Gran Bretaña, el país liberal por excelencia en materia tarifaria, introdujo en 1919 su primera tarifa aduanera en casi un siglo, y los nuevos países centroeuropeos, así como prácticamente todas las naciones aplicaron, unos antes y otros más tarde, tarifas proteccionistas que afectaron las corrientes tradicionales del comercio.

Gran Bretaña echó, también, las bases de sus preferencias a las colonias y dominios, al mantenerles tarifas más reducidas que las establecidas para el resto del mundo. Se consolidó así un sistema preferencial de raíces en el siglo XIX, cuando ya algunos países del Commonwealth le otorgaron a Gran Bretaña ventajas tarifarias.

Un intento de cooperación internacional para contrarrestar la tendencia autárquica en el comercio internacional, lo constituyó la con-

ferencia económica mundial de Ginebra en 1927, que redactó un proyecto de convención de prohibiciones con compromisos definitivos contra el uso de restricciones cuantitativas sobre el comercio y contra los controles de cambio, excepto bajo determinadas condiciones. La convención no fue ratificada.

El sistema de patrón oro-divisa funcionó deficientemente. Permitía el endeudamiento a corto plazo, sin ajustes monetarios internos, fomentaba la expansión monetaria en dos países al mismo tiempo cuando el aumento de las reservas en divisas de un país era la consecuencia de exportaciones de capitales del otro país, titular de la divisa-reserva, y no permitía el funcionamiento fluido de un mercado de oro. El retorno al patrón oro, aunque limitado al tráfico internacional de barras, se hizo sin que las economías nacionales hubiesen retornado o permitiesen el juego elástico de las reglas económicas que el funcionamiento normal del patrón oro requiere. Para superar los inconvenientes que se advierten en el patrón oro-divisa posterior a 1922, se formularon propuestas para intensificar la cooperación monetaria internacional. Más tarde, el "Comité del Oro" de la Liga de las Naciones propició la concentración de todas las reservas en divisas convertibles a oro en una organización internacional como el Banco de Ajustes Internacionales de Basilea, la cual a su vez debería repositar las reservas en los países participantes del arreglo. Aquí radican algunos gérmenes de la cooperación monetaria de la posguerra de 1945 con la creación del Fondo Monetario Internacional.

## VI. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DURANTE LA CRISIS DE 1930 HASTA LA GUERRA

La profunda crisis económica que afectó a todos los países a partir de 1930 aparejó iniciativas en el campo económico internacional para superar los problemas, al tiempo que los gobiernos se embarcaban en políticas extremadamente nacionales que sólo agravaban la situación. En setiembre de 1931 Gran Bretaña abandonó la conversión y la sustituyó por un sistema de moneda regulada, y casi todos los países europeos y varios sudamericanos y asiáticos aplicaron controles de cambio. En 1930 Estados Unidos puso en vigencia la tarifa Hawley-Smoot, que aumentó los derechos de importación a un gran número de productos básicos.

### A) *La cooperación monetaria y financiera*

*Cooperación entre bancos centrales.* El antiguo vínculo monetario entre los bancos centrales para los movimientos de oro, adquirió nuevas formas durante la década de los veinte. Se fundaron varios bancos centrales en Europa, América del Sur y Asia, siguiendo las recomenda-

ciones de la conferencia de Ginebra de 1922, con la cooperación técnica de expertos de Gran Bretaña, Estados Unidos y la Liga de las Naciones. El establecimiento del control de cambios que siguió al abandono del patrón oro en un gran número de países, obligó a estrechar los vínculos de cooperación entre los bancos centrales a cuyo cargo corría la administración de los cambios. Esa cooperación comenzó por la apertura de cuentas corrientes por parte de los bancos centrales más importantes a los países sin moneda-reserva. Asimismo, los bancos centrales prestaron asistencia técnica y entrenaron funcionarios de institutos nuevos de otros países.

*El Banco de Ajustes Internacionales.* La primera institución monetario internacional organizada para facilitar la cooperación internacional en materias monetarias y financieras fue el Banco de Ajustes Internacionales (BAI), con sede en Basilea. Esta entidad es una sociedad anónima, cuyos accionistas son los bancos centrales europeos y algunas personas privadas, y cumple diversas funciones: a) servir de fideicomisario para la liquidación de los empréstitos de reparaciones; b) facilitar la cooperación entre los bancos centrales mediante el otorgamiento de facilidades adicionales para operaciones financieras internacionales; c) ejecutar el plan Young; d) facilitar a los presidentes de los ocho bancos centrales europeos y los ex presidentes que siguen como miembros honorarios del consejo directivo, un intercambio informal de informaciones una vez al mes; e) actuar de centro de estudios e informaciones económicos y financieros; y f) llevar a cabo funciones especiales, como la liquidación de las cuentas de la Unión Europea de Pagos y actuar de agente del Acuerdo Monetario Europeo. El BAI recibe depósitos en oro y divisas de los bancos centrales accionistas y de organismos internacionales u otras instituciones públicas; en algunos casos, también los bancos comerciales efectúan depósitos. Coloca los fondos en valores líquidos, especialmente bonos del tesoro, y en alguna medida efectúa préstamos a bancos centrales; así, adquiere gran parte del oro nuevo de los países productores, incluso la Unión Soviética, compra el metal en los mercados libres de oro y lo vende a los bancos centrales para sus reservas. El BAI contribuye, asimismo, a la cooperación económica internacional con estudios y expertos en las conferencias internacionales desde la conferencia económica mundial de Londres de 1933. Actualmente, participa de las discusiones internacionales sobre la liquidez en el mundo. Sus informes anuales revisten una autoridad reconocida en materias económicas internacionales.

*El área de la libra esterlina.* Los orígenes del área de la libra datan del siglo XIX, cuando numerosos países exportadores de materias primas mantenían saldos en libras esterlinas en razón de la conveniencia que resultaba de la organización de los mercados comerciales en Gran Bretaña, la existencia de servicios eficientes (bancarios, seguros,



transportes, comunicaciones) y la provisión de productos manufacturados que importaban. Esa vinculación informal se mantuvo cuando Gran Bretaña abandonó el patrón oro en 1931, y constituyó lo que desde entonces se llama el área de la libra esterlina. Los países que entonces usaban a Gran Bretaña como banquero eran los del Commonwealth y otros no pertenecientes a la comunidad británica, como Japón, Argentina, Tailandia, Portugal y los países escandinavos.

Sólo después de la guerra, el área de la libra fue definida formalmente en la ley británica del control de cambios de 1947, que la limitó al Reino Unido, algunos dominios, dependencias y unos pocos terceros países. Las restricciones cambiarias de la guerra fueron eliminadas dentro del área, manteniéndose en las relaciones monetarias con países ajenos al área. Tras el restablecimiento de la convertibilidad de la libra a fines de 1952, se mantuvieron solamente limitaciones a las transferencias de capitales.

En la actualidad, pertenecen al área de la libra los países del Commonwealth, salvo Canadá, así como Kuwait y los protectorados británicos del golfo pérsico, Irlanda, Sudáfrica, Birmania, Islandia, Jordania y Libia. Irak se retiró en 1959. La participación en el área es voluntaria y significa la transferencia de las reservas monetarias al Banco de Inglaterra, que acredita a sus titulares las libras esterlinas correspondientes y les otorga facilidades en libras.

El área constituye una agrupación de países que mantienen reservas conjuntas en oro y otras divisas convertibles y respetan la libre convertibilidad para las transacciones corrientes dentro del área. Como forma de cooperación monetaria y financiera internacional, el área de la libra esterlina configuró una solución parcial al problema resultante de la inconvertibilidad mundial y los controles cambiarios.

*Los fondos de estabilización.* El abandono del patrón oro por parte de Gran Bretaña y Estados Unidos significó la sustitución de la libra y el dólar convertibles a los tipos legales por ambas monedas reguladas por las autoridades monetarias respectivas. En Gran Bretaña se instituyó la "cuenta de igualación de cambios" que servía para comprar y vender libras contra otras divisas y oro, a fin de asegurar el tipo de cambio. En Estados Unidos, tras las sucesivas devaluaciones del dólar por elevación del precio del oro del tipo legal de 20,67 por onza a 29,62 en agosto y 31,36 dólares en octubre de 1933 hasta la fijación de la nueva paridad a 35 dólares por onza el 31 de enero de 1934, se empleó la diferencia resultante para formar un "fondo de estabilización", creado originariamente para defender la nueva paridad, lo que no resultó necesario. En cambio, en 1935 la Tesorería empleó secretamente el fondo de estabilización para sostener el franco francés.

En setiembre de 1936, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia concluyeron el *Acuerdo monetario tripartito*, gestado durante la conferencia económica mundial de Londres (1933), por el cual se comprometieron a emplear sus respectivos fondos de estabilización para sostener las cotizaciones de sus monedas (Francia devaluó el franco al comenzar el acuerdo), sin recurrir a controles cambiarios. El acuerdo preveía variaciones de hasta el 10 % en las cotizaciones de cada moneda, sin consulta previa a los demás países.

A partir de entonces, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos declaró su disposición de comprar y vender oro de y a los gobiernos británico y francés a 35 dólares la onza y  $\frac{1}{4}$  por mil de comisión. Sobre esta declaración unilateral sigue reposando el tipo de cambio del dólar con el oro, y por ende, todo el sistema monetario mundial.

Según el acuerdo, cada gobierno podía denunciar sus compromisos con 24 horas de preaviso, por lo que el sistema se denominó "el paródico oro de 24 horas". Más tarde, Bélgica, los Países Bajos y Suiza adhirieron al acuerdo, que configuró un antecedente directo del Fondo Monetario Internacional, basado en principios semejantes (tipos de cambio fijos, variaciones unilaterales del 10 % sin consulta, préstamos recíprocos de estabilización).

El sistema funcionó bien en Estados Unidos y Gran Bretaña. Estados Unidos lo expandió con la asistencia monetaria que la Tesorería prestó a otros países antes de la guerra, como los casos de la Unión Soviética y Brasil, que recurrieron al fondo de estabilización.

Gran Bretaña, que no tuvo un revalúo como Estados Unidos con la devaluación, creó la "cuenta de igualación de cambios" sin efecto, empleando al efecto letras de tesorería que el Banco de Inglaterra vendía en el mercado cuando necesitaba libras para comprar divisas u otro y a la inversa, compraba los valores con las libras obtenidas mediante la venta de divisas u oro.

Francia, en cambio, gastó su fondo de estabilización de 10.000 millones de francos y se vio obligada a devaluar y recurrir a controles cambiarios al comenzar la guerra. Los fondos de estabilización, en particular el que se creó con el revalúo del oro frente al dólar, sirvieron con cierta eficacia a los fines de la cooperación monetaria internacional en los años de la preguerra y contribuyeron a echar las bases sobre las cuales se reconstruyó el sistema monetario de posguerra.

## B) La cooperación comercial

*La conferencia económica mundial de Londres de 1933.* Tras el fracaso de la conferencia económica de Ginebra de 1927 y las consecuencias catastróficas para el comercio mundial de las sucesivas medi-

das restrictivas y proteccionistas adoptadas por todos los países a partir de la primera guerra mundial, la Liga de las Naciones convocó otra conferencia mundial, que tuvo lugar en 1933 en Londres. En la misma se consideraron medidas para solucionar los problemas económicos que resultaban del nivel deprimido de los precios de las principales materias primas de comercio mundial y se recomendaron líneas de acción para acuerdos multilaterales o por productos. Como objetivo principal, se acordó que resultaba conveniente aumentar el ingreso de los productores de las materias primas mediante precios remunerativos, a cuyo efecto se señalaron requisitos generales respecto de los productos que serían objeto de acuerdo, los países participantes, la duración y, entre otras adicionales, las medidas complementarias de los países afectados como productores.

Como consecuencia de esa conferencia, se convinieron varios arreglos sobre productos básicos o materias primas. En 1937, la Liga de las Naciones constituyó una comisión para el estudio de los productos básicos, que llegó a conclusiones, meramente informativas, sobre el comportamiento de los precios, ingresos, producción y venta de las materias primas reguladas por acuerdos.

Los productos básicos regulados en esos años fueron los siguientes: Trigo; este alimento es, después del arroz, el segundo en importancia mundial y supera en valor de producción al carbón, maíz, petróleo, mineral de hierro, algodón, azúcar, tabaco y manteca, en esa secuencia, siendo uno de los primeros que resultó regulado por un acuerdo internacional. En 1933 se firmó un convenio de trigo en Londres, al que adhieron 21 países, de los que nueve eran exportadores y 12 importadores. La Argentina participó del acuerdo. Los países importadores se comprometieron a reducir sus tarifas, siempre que el precio básico se hubiese mantenido durante un determinado período en el nivel convenido, y a limitar la siembra. Los países exportadores restringieron sus exportaciones mediante cuotas y los Estados Unidos y Canadá limitaron sus áreas de siembra. El convenio fracasó, porque el precio siguió cayendo y no se pudieron implementar las limitaciones de siembra. Se mantuvo, en cambio, la secretaría para proseguir con las consultas entre los países exportadores e importadores. En 1938, ante una nueva acumulación de excedentes que gravitaban pesadamente sobre el mercado con una demanda prácticamente constante de trigo, se intentó concluir un nuevo convenio. La guerra impidió llegar a buen fin.

*Algodón.* Las consultas y negociaciones para concluir un acuerdo algodonero mundial duraron varios años, y sólo en 1939 se constituyó en Washington el Comité Internacional Consultivo del Algodón" ("In-

*International Cotton Advisory Committee" ICAC)*, al que se le dieron facultades exclusivamente informativas, de estudios sobre el mercado algodonero y de recomendaciones a los gobiernos. Fue, sin embargo, una de las primeras organizaciones internacionales relacionadas con un producto básico.

**Caucho.** El primer acuerdo sobre esta materia prima fue concertado en 1922 entre Gran Bretaña, Ceilán y Malaya, y cubrió alrededor del 70 % de la producción mundial. No regulaba la producción, sino determinó cuotas de exportación. Por los excedentes de las cuotas se aplicaban impuestos progresivos de exportación. El sistema funcionó hasta 1928. En 1934 se concertó un segundo convenio entre Gran Bretaña, Francia, India, Países Bajos y Siam, que cubría prácticamente la totalidad del comercio y la producción. El convenio regulaba las cuotas de exportación, los canales del comercio con enumeración taxativa de los países vendedores y compradores, los inventarios, la producción y estableció la prohibición de la exportación de semilla a países no miembros. El convenio logró una estabilidad notable de los precios, y a niveles relativamente elevados, por lo cual se le atribuye cierta responsabilidad en la rápida sustitución por sintéticos que experimentó a partir de entonces la economía del caucho; fue denunciado definitivamente en 1944 y sustituido por un grupo de estudios del caucho, limitado a investigaciones sobre los mercados del producto.

**Estaño.** El primer intento internacional de regulación de este metal, en cuya producción y comercialización intervienen relativamente pocos países, data de 1921, cuando se formó el "pool de Bandung" entre los estados malayos y las Indias Holandesas para absorber sobrantes de producción y evitar caídas de precios. En 1929 se constituyó una asociación de productores de estaño con participación de firmas británicas, holandesas y bolivianas. La formación de excedentes llevó a la creación de un comité internacional del estaño en 1931, con participación originaria de Bolivia, Malaya, las Indias Holandesas y Nigeria, al que adhirió más tarde Estados Unidos. En su seno se concertaron sucesivos convenios internacionales del estaño (1933, 1937, 1942), con regulación de cuotas de exportación variables según las condiciones del mercado, inventarios y producciones. En 1938 se formalizó un acuerdo para fomentar la investigación técnico-científica del producto.

**Azúcar.** Después del primer convenio sobre el azúcar, del año 1902, ya comentado, se iniciaron estudios en la Liga de las Naciones en la década de 1920. Sólo Cuba restringió voluntariamente su producción. En 1931 se concertó un acuerdo entre los principales países exportadores a los mercados libres: Bélgica, Alemania, Yugoslavia, Cuba,

Perú, Polonia, Checoslovaquia y Hungría. Se previó la eliminación de los excedentes mediante su distribución en cinco años, la fijación de cuotas de exportación y la limitación de la producción a la demanda. Para supervisar el convenio, se constituyó el Consejo Internacional del Azúcar con sede en La Haya. En 1937 se concertó en Londres en el marco de la Conferencia mundial de ese año un nuevo acuerdo, al que adhirieron 22 países, que regulaba las cuotas de exportación, imponía a los productores del Commonwealth la limitación de sus ventas preferenciales a Gran Bretaña, los inventarios y la limitación de la producción local de los países importadores. El acuerdo fue reconducido a su vencimiento en 1942 hasta 1950.

**Madera.** En 1935 los países europeos formalizaron la convención maderera europea que reguló y distribuyó los mercados y rigió hasta a guerra. Con posterioridad a la misma, los problemas de la madera se tratan en la FAO.

**Café.** El primer acuerdo sobre este alimento, que se producía preponderantemente en el Brasil y se consumía en un 50 % en Estados Unidos, fue concertado en 1940 en Washington. Previa cuotas de exportación y duró hasta 1948.

**Carne vacuna.** En 1933 se acordó entre Gran Bretaña como principal consumidor y sus proveedores Argentina, Australia, Brasil, Dinamarca, Irlanda, Nueva Zelanda y Uruguay un convenio que regulaba las entregas de los abastecedores al mercado británico mediante cuotas. El convenio rigió hasta la guerra.

**Té.** El primer convenio internacional sobre el té lo firmaron en 1933 Ceilán, India y las Indias Orientales Holandesas; convinieron cuotas de exportación y limitaciones a la producción. En 1936 se concertó otro acuerdo con participación de más países productores de Asia y África, que siguió en vigencia durante la guerra.

**Plata.** La conferencia económica y monetaria de Londres de 1933 fracasó en sus objetivos monetarios, ya que no logró establecer un sistema de estabilidad monetaria ante la negativa del gobierno estadounidense. En cambio, un subcomité de la conferencia logró un acuerdo limitado a la plata entre Estados Unidos y algunos países productores, por el cual los participantes se comprometieron a comprar plata bajo determinadas condiciones que, en la práctica, sólo obligaron a Estados Unidos a adquirir cantidades convenidas del metal a los productores locales. Ratificado el convenio, el gobierno estadounidense compró plata a los productores a precios superiores a los internacionales, sin que los demás países participantes tuviesen compromisos similares, de modo

que el acuerdo era internacional sólo en su forma, toda vez que su principal objetivo era de política interna; ayudar a los productores de plata.

*El Commonwealth británico y las preferencias imperiales de Ottawa (1932).* El imperio británico evolucionó en la interguerra a una nueva forma de asociación, formalizada con el estatuto de Westminster de 1931, que reconoció una mayor autonomía de los miembros. La comunidad británica de naciones (*"British Commonwealth of Nations"*) que se formó entonces, consolidó y amplió las preferencias tarifarias existentes mediante un acuerdo adoptado en la conferencia imperial de Ottawa en 1932, coincidente con la nueva tarifa aprobada ese año por Gran Bretaña.

El sistema de las preferencias previó dos tipos de ventajas tarifarias: por un lado, el mejor tratamiento aduanero concedido por Gran Bretaña a importaciones de productos previamente convenidos en derechos también preconcertados, en comparación con el tratamiento a terceros países; por el otro lado, cada uno de los países integrantes del *"área preferencial del Commonwealth"* otorgó a determinados productos británicos un tratamiento arancelario preferencial, que no extendía a terceros proveedores. En ambos casos, quedaba sin efecto, para los productos en cuestión, la cláusula de la nación más favorecida que, por definición, excluye las preferencias a favor de determinados productos y proveedores.

Componen el *"área preferencial"* del Reino Unido, los dominios, que son independientes, las dependencias y los protectorados, así como Irlanda, Birmania, Sudán y Sudafrica, que abandonaron el *Commonwealth*, pero mantienen las preferencias.

Los países del *"área preferencial"* que ingresaron al GATT, obtuvieron del mismo la autorización, llamada *dispensa ("Waiver")*, de continuar con las preferencias, con la prohibición expresa de extenderlas o aumentarlas, salvo para el Reino Unido con relación a las importaciones de los países del *Commonwealth* fuertemente dependientes del mercado británico.

Alrededor del 50 % de las exportaciones y 55 % de las importaciones en el Reino Unido con relación al comercio con el *"área preferencial"* se benefician de las preferencias. El intercambio del *Commonwealth* cubre cerca del 30 % del comercio mundial, cifra que mide la considerable magnitud del mismo y la importancia de las preferencias instaladas en 1932, aun cuando su impacto efectivo tiende a disminuir como consecuencia de negociaciones encaminadas a rebajar las tarifas

en el GATT. Se estima que el margen de preferencia media en el comercio del Reino Unido con el Commonwealth alcanza actualmente al 6 %.

*La ley de acuerdos comerciales recíprocos de Estados Unidos.* Los Estados Unidos practicaron tradicionalmente una política comercial proteccionista; reconocieron el principio no discriminatorio de la cláusula de la Nación más favorecida sólo en 1923, pero en 1930 volvieron a aumentar sus niveles arancelarios con la tarifa Hawley-Smoot. Hasta entonces, la tarifa aduanera se consideraba como una parte de la legislación interna que no era susceptible de negociación internacional. En 1934, el gobierno de Roosevelt logró la aprobación parlamentaria de la ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a negociar rebajas tarifarias de hasta el 50 %, con reciprocidad. En uso de esas atribuciones, Estados Unidos negoció muchos convenios comerciales, basados en la cláusula de la Nación más favorecida, que preveían la reducción de las tarifas de determinados productos a cambio de rebajas arancelarias de otros artículos.

Esos acuerdos solían congelar tarifas para los productos negociados, de modo que las partes no podían aumentarlos mientras durase el acuerdo. Las negociaciones procuraban lograr una equivalencia de valor comercial, medida aproximadamente en el valor del mayor mercado que se podrían lograr como consecuencia de la rebaja arancelaria. La suma de los mercados ampliados, medida en una misma moneda, debía coincidir aproximadamente con la suma de los nuevos mercados de venta que estimaba obtener el otro país como consecuencia de las reducciones arancelarias estadounidenses. Por virtud del principio de la Nación más favorecida, ambos países aplicaban las rebajas a terceros países con los cuales habían convenido esa regla, de modo que la serie de acuerdos recíprocos concertados por Estados Unidos a partir de 1934 tuvo un gran impacto de armonización y cooperación comercial en un mundo comercialmente dividido en compartimientos poco menos que estancos.

Estados Unidos y Argentina concertaron un acuerdo sobre esas bases en 1941, que sigue en vigor. Iguales principios de negociación comercial mediante rebajas de tarifas por productos y aplicación de la cláusula de la Nación más favorecida dieron vida en la posguerra al GATT. En el curso de un cuarto de siglo, la ley de acuerdos comerciales recíprocos tuvo un efecto notable. En 1958, las tarifas de Estados Unidos sólo representaban un 17 % de las tasas existentes en 1934. En el período 1931-1935, las tasas sobre las importaciones sujetas a derechos bajaron el 50 % de su valor; en 1961, esa tasa promedio apenas alcanzaba el 12%.

Aparte del sistema comercial abierto, sujeto a reglas de mercado y tarifas aduaneras, Estados Unidos practica una política de restricciones cuantitativas para la importación de ciertos productos, generalmente agrícolas y minerales, y conviene cuotas o cantidades determinadas de importaciones con otros países para ciertos artículos (azúcar, tejidos de algodón).

*Convenios bilaterales de trueque o cuentas.* Mientras Gran Bretaña y Estados Unidos mantenían su comercio lo más abierto posible, los países del continente europeo, de América del Sud y algunos asiáticos establecieron controles de cambio que significaban regulaciones comerciales directas. Desde el momento en que las importaciones quedaban sujetas a permisos o licencias de cambio, la cláusula de la Nación más favorecida había sido, de hecho, relegada al segundo plano del despacho aduanero, pero ya no regulaba las corrientes mercantiles. Lo mismo valía, aunque en menor grado, para las exportaciones cuyas divisas debían ser negociadas obligatoriamente en un plazo fijado.

La proliferación de los controles de cambio y las prohibiciones o regulaciones de importaciones mediante licencias obligó a los gobiernos a buscar del equilibrio comercial bilateral mediante acuerdos con otros gobiernos que seguían políticas cambiarias y de importación análogas. Así se concertaron muchos convenios bilaterales que prevían cuentas entre los bancos centrales en la moneda de uno de los dos países o de un tercer país, generalmente el dólar por su convertibilidad en oro, y se asignaban cantidades o valores de productos del intercambio en ambas direcciones durante determinados períodos, preferentemente un año. El comercio tendía a equilibrarse, aun cuando se prevían posibles sobregiros de uno u otro país durante la ejecución del convenio, a medida que se anotaban en las cuentas de los dos bancos centrales las operaciones comerciales y otras convenidas. Otros convenios, en lugar de prever las anotaciones en cuentas, establecían trueques de mercaderías o grupos de productos por valores equivalentes.

Tratábase de formas de cooperación económica internacional encaminadas a reabrir las corrientes comerciales interrumpidas por actos de los gobiernos. Los controles de cambio, los cambio múltiple, las regulaciones del comercio exterior y los convenios bilaterales fueron sustitutos pobres del comercio abierto, regido por reglas de mercado y tarifas razonables, ya que obligaban a comprar donde era más caro y vender a menor precio, aunque se encubrieran las verdaderas relaciones de precios con aumentos convenidos.

*Las preferencias regionales.* El sistema de cuentas bilaterales y trueques desarrollados durante la preguerra llevó, en algunos casos, al esta-



Mejoramiento de preferencias para ciertos países y regiones. Alemania practicó esa política en Europa a favor de ciertos países del Este europeo, y en América del Sur se fue creando un área de preferencias por la Argentina en su comercio con los limítrofes y Perú, a los cuales otorgaban condiciones cambiarias más ventajosas que a terceros países o regiones. Esas preferencias fueron luego reconocidas en los acuerdos comerciales firmados con terceros países y evolucionaron hasta la zona latinoamericana de libre comercio (ALALC). El reconocimiento de las preferencias cambiarias y aduaneras significa que los terceros países resignan su derecho de reclamar igual tratamiento para los mismos productos por imperio de la cláusula de la Nación más favorecida. En general, se trataba de un intercambio de materias primas o productos de poca elaboración, de manera que no competía, en los hechos, con las ventas de los países de ultramar en la región meridional del hemisferio occidental.