



HAL
open science

América Latina y los orígenes de la regulación económica internacional

José Antonio Sánchez Román

► **To cite this version:**

José Antonio Sánchez Román. América Latina y los orígenes de la regulación económica internacional. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.1461-1472. halshs-00877384

HAL Id: halshs-00877384

<https://shs.hal.science/halshs-00877384>

Submitted on 28 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región

XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

AMÉRICA LATINA Y LOS ORÍGENES DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

José Antonio Sánchez Román¹

Resumen

Este trabajo analiza la contribución latinoamericana a los intentos de regulación económica internacional impulsados por la Sociedad de Naciones en la década de 1920. En particular, se centra en la Conferencia de Bruselas de 1920 que intentaba buscar soluciones a los problemas financieros (europeos) y en la Conferencia de Barcelona de 1921 que buscaba regular el transporte mundial. Se trata de mostrar cómo en esos foros se fue construyendo una idea alternativa sobre el problema del desarrollo por parte de las naciones latinoamericanas y de otras de los que se denominaría con posterioridad “periferia”. El objetivo es subrayar la importancia de la historia de la comunidad internacional para comprender muchos de los problemas centrales de la historia del siglo XX y mostrar la agencia de los llamados periféricos en la construcción de esa comunidad.

En este trabajo² se ofrece una propuesta de investigación y se avanzan algunos resultados preliminares de la misma. Durante el período de entreguerras se ensayaron, aunque con éxito relativo, diversos mecanismos de regulación económica internacional. Esos mecanismos han sido vistos o bien como un fracaso o bien como un antecedente de los que se crearon con mejores resultados tras la segunda guerra mundial. Sin embargo, no se les ha mirado como parte de los procesos de construcción de la comunidad internacional en el siglo XX y tampoco se ha atendido al papel de la “periferia” en la construcción de esa comunidad. En este trabajo se reflexiona sobre el papel que una región “periférica”, América Latina, representó en los mecanismos de regulación económica internacional, especialmente en los organizados o vinculados a la Sociedad de Naciones. En la introducción del trabajo se plantea la contribución que esta investigación puede aportar a nuestro conocimiento de la comunidad internacional. En la segunda parte se ofrecen algunos avances de mi investigación, centrados dos casos concretos de principios de la década de 1920: la Conferencia Financiera Internacional de Bruselas de 1920 y la Conferencia de Transportes de Barcelona de 1921.

¿En qué foros, a través de qué mecanismos, articularon distintos países una visión sobre sí mismos que los colocaba en una posición secundaria con respecto a otros a los que se consideraban “centrales”, “avanzados” o “desarrollados”? ¿Qué consecuencias políticas trajo ese “descubrimiento”? Entre 1910 y 1940 los países latinoamericanos (y otros, como en Europa centro-oriental e incluso India) pudieron estar construyendo su propia visión sobre las desigualdades globales, a través de su participación en las incipientes instituciones económicas internacionales que se habían articulado alrededor de la Sociedad de Naciones. Esta cuestión es importante porque pone en entredicho una extendida crítica posmoderna que afirma que el “subdesarrollo” formaría parte de un discurso sobre el “desarrollo” originado en los centros de poder. Este discurso habría sustituido viejas nociones de superioridad racial y adelanto cultural con nuevas formas de conocimiento que en última instancia sirven para justificar el dominio de unas regiones del mundo sobre otras (Escobar, 2007). Esta crítica se revela finalmente anacrónica y estéril. En última instancia no nos permite aprehender los conflictos políticos que rodean a toda construcción conceptual y elimina la agencia de los actores a los que, presuntamente, se quiere defender.

Como se sabe América Latina representó un papel central en la elaboración teórica sobre el subdesarrollo en la segunda posguerra, a través de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del trabajo de muchos economistas y sociólogos sobre cuestiones como la dependencia económica o los problemas estructurales para el desarrollo en la región.³ El debate latinoamericano tuvo un impacto significativo en otros lugares de lo que empezó a denominarse Tercer Mundo. En este sentido comprender cómo fue configurándose la visión latinoamericana sobre el subdesarrollo ayuda a entender la propia historia de la conformación del Tercer Mundo.

La percepción de ciertos países como “no desarrollados” y la propia construcción del concepto de “subdesarrollo” forma parte intrínseca de dos historias: la historia del imperialismo y la historia de la construcción de la comunidad internacional en el siglo XX. Mi hipótesis es que el concepto de “no desarrollo” se forjó en un foro internacional, el de la Sociedad de Naciones a través de la participación de los representantes latinoamericanos en los distintos comités y subcomités de la organización económica y financiera de esa institución y en las múltiples conferencias económicas que se sucedieron en las décadas de 1920 y 1930. Es cierto que la Sociedad de Naciones “mostró poco

¹ José Antonio Sánchez Román-Universidad Complutense de Madrid.

² Las traducciones de las citas son del autor.

³ La historiografía sobre la CEPAL y los debates sobre el subdesarrollo en América Latina en la segunda mitad del siglo XX es ya muy abundante. Véanse, entre otros, Sikkink (1997); Fitzgerald (1993) y (1994).

interés por los problemas especiales de los países ‘atrasados’ y que las naciones latinoamericanas en particular tuvieron más oportunidades de desarrollar una política autónoma en la ONU, con la creación de la CEPAL (Love, 1996: 13). Pero esto no significa que la participación en la Sociedad de Naciones no dejara huella significativa en los representantes latinoamericanos, aunque fuera la idea de que se necesita reorganizar el gobierno internacional de una manera alternativa. Durante los años veinte, los economistas que cooperaban con la Sociedad de Naciones adoptaron una posición ortodoxa y extremadamente librecambista. Sin embargo, desde mediados de la década de 1930 esa actitud fue modificándose y los informes señalaban de manera creciente que los países exportadores de bienes primarios habían pasado por dificultades particulares que justificaban su empeño en industrializarse contradiciendo los principios ortodoxos de la especialización económica y la división internacional del trabajo. Las nuevas ideas que se fueron desarrollando en la Liga a comienzos de la década de 1940 las heredaron los economistas de la CEPAL (Love, 1996: 114-17).

Hay otro elemento destacable de la participación latinoamericana en el sistema de la Sociedad de Naciones. Si los países latinoamericanos empezaron a percibirse como “no desarrollados” a través de su participación en las organizaciones económicas de la Sociedad de Naciones y vieron que sus intereses chocaban con los de los imperios europeos, eso les acercó sutilmente a la posición de las colonias. Este resultado debió de causar estupor entre algunos representantes latinoamericanos, acostumbrados a verse más como una prolongación del mundo “civilizado” que como parte de las regiones atrasadas del planeta.

El siglo XX se ha caracterizado por la proliferación de instituciones internacionales (o transnacionales), representativas o no de estados nacionales. Estudiar el impacto de esas instituciones en la construcción del mundo contemporáneo y su funcionamiento es clave (Iriye, 2002). Las instituciones, incluidas las internacionales, son foros de transmisión de ideas. Pero también los foros internacionales reflejan las condiciones internas de los países de origen de los representados y los desequilibrios de poder internacionales. En esos foros se escenifican los conflictos y se agita el debate político y, por tanto, en última instancia se incide, en mayor o menor medida, en las condiciones de partida.

Habitualmente, se ha considerado que la Sociedad fracasó no sólo en su intento de evitar una nueva confrontación mundial sino también en el objetivo de establecer un marco económico global que permitiera restaurar la “normalidad” anterior a la primera guerra mundial. Sin embargo, algunos trabajos recientes han subrayado la importancia de la Sociedad también en el terreno económico (Clavin y Wessels, 2004 y 2005; Decorzant, 2011). Aquí no se pretende ofrecer un revisionismo radical de los logros económicos de la Sociedad de Naciones. No obstante, sí se parte de la hipótesis de que el funcionamiento de la Sociedad pudiera haber tenido consecuencias inesperadas, en particular entre los países llamados periféricos. Un ejemplo lo aporta el conocido trabajo de Iriye sobre la construcción de la “comunidad global”. Iriye afirma que debido a los efectos combinados de la primera guerra mundial y de la depresión, muchos estados se lanzaron a un proceso de reconstrucción nacional en la década de 1930: “sí, por tanto, la construcción nacional o la reconstrucción nacional fue un tema importante de la década que ha quedado oscurecido por los fenómenos más dramáticos del totalitarismo y la guerra, entonces las organizaciones internacionales tendrían que ser evaluadas de acuerdo con el papel que desempeñaron en esa historia” (Iriye, 2002: 33). (Sin embargo, Iriye no presta atención a los intentos de arreglos económicos llevados a cabo en el seno de las organizaciones internacionales que estaban íntimamente relacionados con la idea de construcción o reconstrucción nacional). Este problema podría ser especialmente relevante para varios países de América Latina en los que las décadas de 1920 y 1930 también fueron años de experimentación económica y política y de replanteamiento de los contornos de la comunidad nacional (piénsese en la Revolución mexicana o en los primeros populismos) (Anino, 1994; Halperín Donghi, 2001: 361-431).

Mi objetivo en el largo plazo es explorar la construcción de la comunidad internacional en su dimensión económica y, al mismo tiempo, comprender el papel y el impacto que esa construcción tuvo sobre los estados latinoamericanos. Patricia Clavin, haciendo referencia a la construcción de comunidades transnacionales, ha señalado que la “historia transnacional” ha estado dominada por el estudio de las comunidades culturales, mientras que las políticas y económicas han quedado relativamente marginadas (Clavin, 2005: 422). Algo similar puede decirse de las aproximaciones “transnacionales” hacia América Latina, principalmente ensayadas en el ámbito académico estadounidense, que se han centrado en cuestiones culturales obviando los aspectos económicos y políticos. Las historiografías latinoamericanas, por su parte, no han prestado demasiada atención al sistema de la Sociedad de Naciones y en muchos casos siguen limitadas en sus estudios a las fronteras del estado nación.

En este trabajo se presenta los primeros avances de la investigación, centradas en algunos de los debates de los años veinte y en la participación de algunos delegados latinoamericanos. En particular, se tocará la Conferencia de Bruselas de 1920 y la cuestión de la regulación del transporte internacional. Con esos temas se ofrecerá una primera interpretación sobre el papel de los países latinoamericanos en la construcción de la comunidad económica internacional.

La Conferencia de Bruselas de 1920

La Sociedad de Naciones le había dado poca importancia a los temas económicos en su fundación, tanto porque se esperaba un fácil retorno a la “normalidad” previa a la guerra como porque hablar de cuestiones económicas inevitablemente significaba tratar del espinoso tema de las reparaciones y las deudas de guerra (Clavin y Wessels, 2005: 470). Sin embargo, la recuperación no fue sencilla y muy pronto se tuvo que reconocer que los trastornos económicos, en particular la inflación y los desajustes monetarios, eran demasiado importantes como para marginarlos en las cumbres internacionales que trataban de construir el mundo de posguerra. A pesar de ese reconocimiento, la Conferencia Financiera Internacional de Bruselas de 1920, que abrió el debate sobre las cuestiones económicas estuvo marcada silenciosamente por la cuestión de las reparaciones.⁴ La Conferencia, a pesar de su carácter internacional, estaba centrada en arreglar los problemas económicos europeos y sobre todo los financieros. Se ponía así en evidencia el declive relativo de Europa como consecuencia de la guerra. A pesar de su objetivo eurocéntrico, en la Conferencia se puso de manifiesto la dependencia europea de otras regiones del mundo en el abastecimiento de materias primas y en cuestiones financieras. No obstante, la Conferencia y sus sucesoras no fueron capaces de articular mecanismos de financiación globales que facilitasen la venta de materias primas del mundo no europeo a Europa en los momentos inmediatamente posteriores a la posguerra (Aldcroft, 1985: 49 y 78).⁵

En esa Conferencia participaron varios delegados latinoamericanos, La Conferencia, organizada a instancias de la Sociedad de Naciones, tuvo una lenta preparación. La Sociedad creó un comité asesor, compuesto de quince miembros. El comité reunió a técnicos, representantes gubernamentales o banqueros convocados no como representantes de sus países sino como expertos en temas financieros. Además se pidió a cinco reputados economistas, Arthur Pigou, Gustav Cassel, Charles Gide, Maffeo Pantaleoni y Gijsbrecht Weijer Jan Bruins (todos europeos) que elaboraran sendos memoriales sobre las cuestiones financieras y monetarias que debería abordar la Conferencia. El comité asesor, sin embargo, tenía algunos representantes no europeos, entre ellos el argentino Carlos Tornquist. Tornquist era un importante banquero de la *city* de Buenos Aires, pero a pesar de participar como experto independiente en el comité asesor de la Conferencia, había sido elegido por el gobierno argentino. Con posterioridad, participó en la Conferencia de Bruselas como delegado de su gobierno.

Frente a la inflación de la posguerra y el caos monetario, los expertos y economistas que rodeaban la Conferencia de Bruselas y los propios participantes en la Conferencia recomendaron medidas relativamente ortodoxas: controlar la inflación limitando el gasto público y produciendo presupuestos equilibrados, estabilizar las tasas de cambio proporcionando un retorno al patrón oro (más o menos gradual) y estimular el libre comercio internacional.⁶ Sin embargo, la posición de Tornquist no puede calificarse como ortodoxa y en ciertos aspectos su postura se alejaba de algunas de las recomendaciones de la Conferencia. El ejemplo de la moneda es paradigmático en este sentido. Las circunstancias europeas no aconsejaban un retorno rápido al patrón oro. Este enfoque gradualista también era el aconsejado por algunos expertos participantes en la Conferencia. Sin embargo, la postura de Tornquist se alejaba de la mantenida por los expertos europeos al recelar de una política deflacionaria *tout court*:

No me parece que esa reconstrucción de los sistemas monetarios podrá hacerse por medio de la desinflación, puesto que ella sería muy lenta, y no haría desaparecer las fluctuaciones del valor de la moneda, y peor aún, obligaría a sacrificios completamente innecesarios para su industria, su comercio y su producción (Tornquist, 1921).

Esta preocupación por las políticas deflacionarias severas aplicadas a los países europeos estaba relacionada con el temor a la caída de la demanda de exportaciones argentinas. De hecho, Tornquist había sido enviado a Europa no sólo para participar en la Conferencia de Bruselas sino también en una misión comercial que intentaba recuperar mercados exteriores para la producción argentina.⁷ Pero además, esta preocupación obedecía a la situación argentina, que por debajo de una apariencia de brillantez ocultaba serios problemas. Curiosamente, esta revelación salió a la superficie en la propia Conferencia de Bruselas. Mientras que en el debate abierto el otro delegado argentino, Alberto Blancas, criticaba a las naciones europeas por la emisión descontrolada, pedía un retorno al patrón oro y encomiaba

⁴ En paralelo a la Conferencia estaba trabajando una Comisión de Reparaciones encargada de fijar las cantidades que debía pagar Alemania a los vencedores de la guerra.

⁵ En general, la historiografía ha mantenido una visión pesimista sobre los logros de la Conferencia de Bruselas. Véase, además del trabajo de Aldcroft, Kindleberger (2011) o Eichengreen (1995: 157). Una revisión reciente ha señalado sin embargo que la Conferencia sirvió para proponer ideas económicas novedosas y tuvo un impacto en la posterior Conferencia de Génova. Ver Decorzant (2011). No obstante, los logros de la reunión de Bruselas siguen pareciendo escasos.

⁶ Decorzant (2011) muestra sin embargo que algunos de los economistas que fueron llamados a asesorar recomendaron medidas originales. Por ejemplo, Gustav Cassel y Pigou recomendaron reformas sustanciales al sistema de patrón oro y Pantaleoni propuso su abandono. Sin embargo, Prebisch, entonces todavía comprometido con una visión ortodoxa, hacía un relato de los informes de los economistas que se ajustaba más a las medidas tradicionales. Ver Prebisch (1921).

⁷ A instancias del gobierno nacional, el banquero porteño visitó desde finales de 1919 Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Suiza, Estados Unidos y España tratando de impulsar el comercio argentino con esos países. Ver Carlos A. Tornquist, “Report to the Minister of Finance of Argentina, of Mr. Carlos A. Tornquist, Delegate of the Argentine Government to the International Financial Conference of Brussels”, Buenos Aires, November 27, 1920, 1 en Archivo del Banco Central de la República Argentina/Biblioteca Tornquist (BCRA:BT): Finanzas, 1064.

el sistema monetario argentino, en los informes finales por países Tornquist presentaba un panorama más sombrío sobre la situación argentina:⁸ “Mientras que el desarrollo económico e industrial ha progresado en Argentina de manera favorable en los últimos años, la situación financiera de nuestro gobierno entraba en contradicción con nuestra prosperidad relativa durante la guerra,” Esta contradicción entre la prosperidad del país y las condiciones financieras del gobierno se sustentaba entre otras razones en las dificultades para llevar a cabo una reforma fiscal, pero también en los problemas planteados por el sistema monetario: “El sistema es inelástico y por tanto no provee las exigencias necesarias de nuestro comercio e industria, a pesar de la reserva de oro del 80 por ciento. Para remediar este estado de cosas el gobierno ha enviado al Congreso un proyecto de ley autorizando la creación de un Banco de emisión” (League of Nations, 1920b: 164). Tornquist participó en una línea de crítica que demandaba un papel más activo del sector financiero en la ayuda al comercio y la industria, esto es, era defensor de una línea más heterodoxa o si se quiere “desarrollista” en la materia (Díaz Alejandro, 1985: 2). De hecho, Tornquist apoyó el intento del gobierno del presidente Yrigoyen de crear un banco central. En su ausencia, la llamada Caja de Conversión operaba como autoridad emisora, pero no podía actuar como prestamista de última instancia, lo que limitaba las posibilidades de crecimiento económico, aunque el Banco de la Nación, una institución semipública asumió algunas de las funciones de prestamista de última instancia al aceptar el redescuento a los bancos privados.⁹

La heterodoxia de Tornquist podría estar fundamentada teniendo en cuenta los costes que un patrón monetario fijo, como el patrón oro, imponía a Argentina y a otros países latinoamericanos. El sistema del patrón oro, al menos para los países exportadores de materias primas y receptores de capital como los latinoamericanos, tenía la peculiaridad de reforzar el ciclo económico, esto es, de acentuar el crecimiento durante las bonanzas pero bloquear la recuperación durante las recesiones. Como ha señalado Derek Aldcroft, haciendo referencia a las economías latinoamericanas, “hay motivos para argüir que algunos países periféricos soportaban los costos del sistema y lo hacían más aceptable para los países del centro” (Aldcroft, 1985:196). Estos costos se hicieron evidentes con el shock causado por la primera guerra mundial.

Durante la guerra el sector manufacturero argentino se había expandido. La expansión industrial y el crecimiento de los salarios y el consumo popular llevaban a una mayor demanda de efectivo tras el final de la guerra. Sin embargo, la rigidez del sistema monetario argentino implicaba que las entradas de oro no se estaban transformando en emisión monetaria. A partir de 1921 se detuvo la entrada de oro en el país, que había incrementado desde comienzos de siglo. Esto bloqueó aún más las posibilidades de emisión monetaria. Además, los intentos de Yrigoyen de contar con un banco central habían sido bloqueados como buena parte de sus impulsos reformistas. Poco a poco el Banco de la Nación asumió el papel de prestamista de última instancia, descontando los papeles de las instituciones financieras (Gerchunoff y Aguirre: 2006, 63-4).

Este contexto es central para comprender las preocupaciones de Tornquist. Los problemas del comercio exterior argentino le parecían evidentes después de la experiencia de la guerra y preveía además que el espectacular impulso de los meses posteriores al fin del conflicto en Europa tenía las alas muy cortas.¹⁰ Por este motivo, Tornquist propuso ideas heterodoxas, y buscó caminos alternativos. La idea de un banco central de emisión no era nueva ni se apartaba de las recomendaciones que salieron de la Conferencia de Bruselas. Pero los objetivos que pretendía Tornquist para esa institución sí que se alejaban. Buena parte de los expertos de la Conferencia habían subrayado la necesidad de subir los tipos de descuento como una forma de combatir la inflación de posguerra. El vicepresidente de la Conferencia, el representante sudafricano Robert Henry Brand afirmaba que los gobiernos debían combatir duramente la inflación, evitando el endeudamiento y los bancos limitando el crédito. Para ello: “sólo mediante altas tasas de interés puede mantenerse la presión sobre los bancos en niveles soportables, y puede en algún momento disminuirse lo suficiente como para permitir de nuevo restablecer una emisión monetaria restringida y un valor estable estándar” (League of Nations, 1920a: 18). Ponía luego el ejemplo de los países con tipos más altos, aquellos donde la inflación era menor: el Reino Unido, Estados Unidos, Japón, los países escandinavos y Argentina. La lección aprendida por Tornquist era diferente. Los grandes bancos emisores europeos, que según él seguían las recomendaciones de la Conferencia:

liberalmente y a interés reducido otorgan avances sobre las garantías de los grandes préstamos consolidados. Esto permite a los tenedores de esos bonos hacer usos de ellos cuando desean obtener recursos. Además, el mecanismo de préstamos bancarios permite al capitalista suscribir esos créditos estatales con sumas superiores a los de sus recursos inmediatos. Este es, quizás, el principal factor en el éxito alcanzado por los enormes créditos de guerra.¹¹

Una de las recomendaciones de la Conferencia fue el llamado Plan Ter Meulen, un programa de créditos internacionales orientado a ayudar a las naciones europeas en su recuperación financiando la compra de materias primas y productos esenciales. Según Aldcroft, el plan “pese a ser limitado y poco sistemático, nunca se puso en

⁸ Ver las palabras de Blancas en League of Nations (1920a: 135).

⁹ Por ejemplo, limitando la capacidad de la banca nacional de prestar a la industria y al comercio. Este tema ha sido analizado por Della Paolera y Taylor (2003: 177-84 y 189-97).

¹⁰ Tornquist, “Report to the Minister”, 10.

¹¹ Tornquist, “Report to the Minister”, 15.

práctica aunque fue recibido favorablemente por los países acreedores, incluyendo los Estados Unidos” (Aldcroft, 1985: 80).¹² En todo caso, para Blancas la situación argentina no le permitía convertirse en prestamista ya que aún precisaba de abundantes capitales externos. Aquí Blancas articulaba una imagen de Argentina como país no desarrollado que era la tradicional del siglo XIX: como nación joven y escasa en capitales, pero por tanto avanzando hacia un estadio de madurez:

Mucho se espera del apoyo mutuo entre los estados aquí representados; pero no debe olvidarse que, aunque todos han aceptado el principio de la cooperación activa, muchos de estos estados –la Argentina, por ejemplo– son naciones jóvenes cuyo desarrollo está en pleno movimiento y que por tanto necesitan una considerable cantidad de capital para su propio comercio e industrias . . . Este es, por tanto, un problema serio, y la delegación argentina no puede comprometerse con la aceptación de obligaciones internacionales sin instrucciones especiales de su gobierno (League of Nations, 1920a: 130).¹³

Los participantes en esas reuniones coincidieron en que uno de las consecuencias de la guerra mundial había sido el desarrollo de la industria en algunos países no europeos, principalmente los latinoamericanos.¹⁴ El propio Tornquist así lo reconocía: “Los países localizados fuera de Europa, desde un punto de vista económico, están en general en una situación muy favorable. El incremento en el valor de sus productos y el desarrollo de sus industrias, gracias a la guerra, les han permitido acumular una gran riqueza.”¹⁵

Las lecciones de este proceso no eran obvias. Si se trataba de un fenómeno suscitado por la guerra podría considerarse una anomalía y, por tanto, la deseada vuelta a la normalidad debería implicar, en un grado mayor o menor, un retroceso para las manufacturas de los países periféricos. Así podrían interpretarse las palabras de la mayor parte de los que acompañaron a Tornquist en el comité de expertos previo a la Conferencia. Para el representante belga Wouters d’Oplinter la guerra había alterado muchas cosas, entre otras los tipos de cambio, elevando artificiosamente (efecto de la “especulación” según Wouters d’Oplinter) el valor de las monedas de los países productores de materias primas y encareciendo sus productos. Esa situación no era deseable ni para europeos ni para latinoamericanos ya que “mientras el viejo mundo no puede procurarse en el exterior los aprovisionamientos indispensables más que a costa de grandes pérdidas en el cambio, el nuevo mundo no puede hacerse reembolsar el excedente de su producción sino con dificultad, la que debe de todas formas, con el riesgo de una crisis grave, mandar al extranjero.”¹⁶ Brand ofrecía un análisis similar. Para este representante británico, la principal consecuencia económica de la guerra había sido la enorme destrucción de capital que estaba paralizando la producción en Europa. Si esto era tan dramático era porque había socavado un sistema muy sofisticado capaz de mantener una abundante población. La descripción de ese sistema combinaba tecnología con una división internacional del trabajo:

El crecimiento y la densidad de esta población europea sólo ha sido posible gracias a una organización muy compleja de la industria y las finanzas, a través de métodos de producción intensivos y a través de un inmenso intercambio de productos manufactureros europeos por productos alimenticios y materias primas del resto del mundo. La Europa civilizada no puede mantenerse ella sola.¹⁷

Como vicepresidente de la Conferencia, Brand repitió la misma idea, insistiendo en una restauración del orden de preguerra como una condición necesaria para rescatar a Europa de su marasmo: “La civilización de Europa no es autosuficiente. La vida de los millones que la pueblan depende del funcionamiento adecuado de la gran maquinaria industrial y financiera internacional, y del mantenimiento del capital fijo y circulante de la que depende su producción” (League of Nations, 1920a: 16). Lo que estaba en juego, como se ve en ambas citas, era toda una civilización. No es extraño que Brand ofreciese la mirada más global sobre esta problemática. Aristócrata y banquero, Brand era un auténtico hombre del imperio británico, habiendo ejercido su posición como banquero en Sudáfrica durante largos años.

Aunque Tornquist pudiera estar de acuerdo en buena parte de esta diagnosis, su receta no consistía en un regreso al mundo anterior al conflicto. El representante argentino subrayaba lecciones aprendidas durante la guerra que sus colegas europeos habían obviado. Como los demás expertos, Tornquist también era consciente de la escasez de

¹² Una visión más optimista sobre el plan Ter Meulen es la de Decorzant (2011).

¹³ En realidad los temores argentinos eran exagerados, ya que las propias potencias fueron incapaces de articular a lo largo de la década de 1920 un sistema de crédito internacional coordinado, por ejemplo a través de la Sociedad de Naciones y tampoco se utilizaron los préstamos para ayudar a la reconstrucción monetaria. La Conferencia de Bruselas había recomendado el retorno a la ortodoxia monetaria, pero en la práctica no dio ayuda financiera a los países que la necesitaban. Ver: Aldcroft (1985: 130-1 y 157).

¹⁴ Wouters d’Oplinter señalaba que había sido principalmente en Sudamérica dónde había avanzado la industria durante la guerra. Liga de las Naciones. Comité Financiero. “Discursos y documentación previa a la Conferencia Financiera Internacional y durante su ejecución”, (BCRA: BT: Finanzas 1052.2), 2.

¹⁵ Tornquist, “Report to the Minister”, 14. Este era el consenso entre los contemporáneos. Sin embargo, la historiografía ha debatido ampliamente los efectos de la primera guerra mundial sobre la industrialización argentina –y latinoamericana. Ver Gallo (1970: 45-61) o Di Tella y Zymelman (1976). Para el caso Brasileño ver Dean (1969: cap. 6).

¹⁶ Liga de las Naciones, Liga de las Naciones. Comité Financiero. “Discursos y documentación previa a la Conferencia Financiera Internacional y durante su ejecución”, (BCRA: BT: Finanzas 1052.2): 3-4.

¹⁷ *Ibid.*, 2-3.

capital, pero esto no significaba meramente que había que contribuir a la recuperación europea (aunque esto también era importante para impulsar el comercio argentino). Había que reducir en todo lo posible la dependencia argentina del capital externo:

Debido a esto era necesario extender nuestras actividades industriales y comerciales, explotando nuestros recursos naturales, y llevando a cabo todas las tareas que son indispensables para la compleja vida de nuestro vasto territorio y también para fortalecer nuestra situación financiera, estaremos obligados a organizar nuestros recursos financieros y técnicos para satisfacer nuestras necesidades con ayuda externa menos extensiva que hoy.¹⁸

Como en el caso de Brand, Tornquist también hacía referencia a la complejidad del sistema económico desarrollado en su país. Pero la propuesta del representante argentino exigía un papel más activo para el gobierno en el incentivo de las actividades productivas. Este papel debía de llegar a la protección con el objetivo de estimular la industria. Ésta era también otra de las lecciones aprendidas en la guerra:

La guerra ha demostrado la importancia de no depender del todo del extranjero en materias industriales. Algunos países en una situación parecida a la nuestra, por ejemplo, Australia, que ha tenido durante varios años un gobierno socialista, ha intensificado de manera extraordinaria en los últimos años el régimen de la protección aduanera.¹⁹

El portavoz argentino en las sesiones de debate de la Conferencia mostró una postura más cautelosa que la de Tornquist en la documentación informal. En parte, esto pudo deberse a la rigidez de las formas de trabajo articuladas en Bruselas. En las comisiones que se iban creando para estudiar los problemas que debía abordar la Conferencia apenas participaron los delegados no europeos. En las dos primeras sesiones de debate abierto sólo habían hablado los representantes europeos. En la tercera sesión, el presidente tomó la palabra para abrir el debate a los países que aún no habían participado y les invitó a hacer un breve discurso si entendían que el informe sobre su país que había circulado entre los delegados de la Conferencia no era suficiente. No obstante, reconociendo implícitamente que el debate había estado lejos de ser igualitario, el presidente afirmó que a nadie se limitaría su derecho a usar la palabra: (League of Nations, 1920a: 12). A pesar de esto, la primera intervención de un delegado latinoamericano, la del brasileño Júlio Barboza Carneiro, no se produjo hasta la sesión décimo cuarta, el día 2 de octubre de 1920. El representante argentino, Blancas, intervino en la siguiente sesión, el mismo día por la tarde. Comenzó afirmando que Argentina debía su progreso “asombroso” a sus lazos comerciales y culturales con Europa. Sin embargo, el mundo de posguerra podía traer modificaciones sustanciales en esa relación. Había dos razones para ello. En primer lugar, “el centro comercial y financiero del mundo ha cambiado su eje, la participación de Argentina en el concierto de naciones está llena de graves problemas si Europa llama a sus puertas buscando alivio.” En segundo lugar, los problemas para el desarrollo del comercio exterior argentino, por las restricciones impuestas en los países europeos (League of Nations, 1920a: 132). No obstante, comparada con la posición de Tornquist, las observaciones de Blancas no avanzaban grandes novedades.

La Conferencia dejó como legado más duradero la constitución de un Comité Provisional Conjunto de Economía y Finanzas, del que surgieron una serie de (sub)comités que trataron temas como impuestos, transportes o comercio. La participación de delegados latinoamericanos en esos comités serviría para seguir elaborando un nuevo discurso sobre el subdesarrollo.

América Latina se enfrentaba a un escenario nuevo tras la primera guerra mundial y estaba lentamente aprendiendo a ajustarse a él. Los términos de intercambio favorables para América Latina se estaban revirtiendo en la década de 1920. Esto tendría consecuencias profundas. En el caso argentino, entre 1917 y 1922, los términos de intercambio cayeron a la mitad (Gerchunoff y Aguirre, 2006: 15). La situación fue en general mala durante la década de 1920. La mayoría de los países latinoamericanos vieron cómo se deterioraban sus términos de intercambio entre 1913 y 1929 (Thorp, 1986: 68). Esto marcó la aparición de déficit comerciales.

La Conferencia de Barcelona de 1921

La caída en los términos de intercambio tuvo un impacto duradero y en última instancia afectó a la percepción que los latinoamericanos tenían de su lugar en el mundo. No obstante, en 1920 esa evolución era difícil de prever y los participantes latinoamericanos en los organismos internacionales intentaban reafirmar su posición y al mismo tiempo recrear su relación con los centros europeos. La ambigüedad de la postura latinoamericana quedó de manifiesto en la Conferencia General de las Comunicaciones y Transportes celebrada en Barcelona en 1921. Esta tenía como objetivo preparar convenciones internacionales en tres materias: la libertad de transporte, el régimen internacional de vías navegables y el régimen internacional de vías férreas. También tenía que procurar buscar un marco regulador sobre los puertos. Estas convenciones debían reforzar los objetivos económicos últimos de la Sociedad de Naciones:

¹⁸ Tornquist, “Report to the Minister”, 19.

¹⁹ Ibid., 12.

estimular el crecimiento económico eliminando los obstáculos a la libre circulación comercial. El artículo 23 del Pacto de la Sociedad de Naciones había hecho énfasis en dos aspectos, el de la libertad y el de la equidad en las relaciones comerciales entre los distintos países. Como se verá, buena parte de las discusiones de la Conferencia de Barcelona implícitamente ponían de manifiesto la tensión entre esos dos aspectos.

La Conferencia de Barcelona tuvo un funcionamiento más abierto que la Conferencia de Bruselas, permitiendo la participación en la discusión de más representantes. Quizás esto pudo deberse a que se consideraban estas cuestiones como menos urgentes para los intereses europeos que las tratadas en la Conferencia financiera. El papel activo de los delegados latinoamericanos se vinculó también al activismo de los delegados brasileños, quienes reclamaron desde el principio que uno de ellos formara parte de la Comisión de la Conferencia.²⁰

En todo caso, el carácter más abierto de este foro nos permite constatar las diferentes posiciones y objetivos latinoamericanos. El objetivo de la Conferencia era producir convenciones-tipo que sirvieran de marco regulatorio internacional prácticamente universal. Este intento de universalización de un marco regulatorio obedecía a una aspiración universalista de extender la libertad, incluida la de tránsito y comercio, una aspiración que los delegados en la Conferencia repitieron constantemente. El otro objetivo era el de la recuperación y estabilidad económica: el libre comercio sólo podía funcionar si era universalmente aceptado, incluyendo aquí la libertad para la navegación y los transportes.

La mayoría de los representantes latinoamericanos en Barcelona, al tiempo que adscribían a la fe universalista-liberal de los principios que habían inspirado la Conferencia, intentaron en la práctica limitarlos. Por ejemplo, se había establecido que los convenios que salieran de la Conferencia deberían eliminar los acuerdos previamente firmados. Pero para el delegado chileno, Alejandro Álvarez, eso era ir “*trop vite*” y “*trop loin*”, porque vulneraba “el respeto a las convenciones concluidas o por concluir entre los estados, es decir, el respeto a la libertad de los estados.” En particular, afectaba a los acuerdos realizados en las conferencias panamericanas.²¹ Esta preocupación por salvaguardar la libertad de los estados y las relaciones panamericanas fue una constante entre los delegados latinoamericanos, con algunas excepciones como la del representante boliviano o el colombiano.²² La preservación de la libertad de los estados frente a las aspiraciones universalistas no significaba que los latinoamericanos se apartaran de los principios liberales. El mencionado Álvarez señalaba que “los principios que los estados de América Latina ha seguido en materia de vías de comunicación [eran] bastante más liberales que los profesados por los estados de Europa” y ponía también el ejemplo de la política migratoria mostrando como los países latinoamericanos habían estado siempre abiertos al mundo. A pesar de su liberalismo, los países latinoamericanos no podían unirse a convenciones: “es muy difícil que los estados de América Latina consientan a atarse a acuerdos de carácter universal que irían en contra de esta política panamericana.”²³

En la década de 1930, cuando muchos estados latinoamericanos percibieron que la Sociedad de Naciones era una institución en decadencia, se apartaron de ella y reforzaron sus lazos panamericanos. Sin embargo, la defensa de los acuerdos previos frente a las convenciones universales no puede interpretarse simplemente como un anuncio de las decisiones futuras y como una apuesta por una relación privilegiada con los Estados Unidos antes que con la SN. De hecho, los latinoamericanos señalaban otros problemas además de los acuerdos establecidos en el marco panamericano para no suscribir obligaciones universales.

Por ejemplo, en el caso de las negociaciones para la firma de un convenio sobre tráfico ferroviario, que eliminaría la discriminación en las tarifas y así agilizaría el comercio, muchos delegados latinoamericanos argumentaban que las diferencias estructurales entre los países dificultaban la regulación universal de este sector. Un representante brasileño, Barboza Carneiro pedía que la convención en materia ferroviaria se transformara en una recomendación, esto es, que no tuviera un carácter vinculante. Una convención universal sobre ferrocarriles era impracticable ya que estos, “en Sudamérica aún están en período de construcción . . . los regímenes difieren muy ampliamente de un país al otro.”²⁴ Además, señalaba el delegado brasileño que la cuestión iba más allá de una mera discusión sobre tarifas y normas ferroviarias y que se relacionaba con un reparto desigual de ciertos recursos:

²⁰ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona, 1921, Procès-Verbal de la 5^{ème} séance (12 mars 1921), C.T./Compte Rendu/5.

²¹ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 6^{ème} séance. (18 mars 1921), C. T./ Compte Rendu/ 6.

²² Una excepción particular fue el caso de Bolivia, cuyo delegado apenas participó en las discusiones de la Conferencia, excepto para señalar su acuerdo con la idea que las convenciones nuevas debería eliminar los viejos acuerdos. Pero Bolivia es uno de los pocos casos de país “revisonista” en América Latina. Su objetivo era utilizar el nuevo marco internacional-universal para transformar el statu-quo de las relaciones internacionales latinoamericanas: “Las enmiendas que tienden a mantener los viejos acuerdos son inaceptables, porque se encuentran en oposición con los objetivos universales y humanitarios que guían la Sociedad de Naciones. El statu quo es el freno del progreso en todos los órdenes, y en materia de convenciones internacionales, significa la agonía y la asfixia de estados que, como Bolivia, se encuentran enclavados dentro de otro estados, los que imponen restricciones a su desarrollo comercial y le impiden el libre acceso al mar”, *ibid*.

²³ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 7^{ème} séance. (14 mars 1921), C. T./ Compte Rendu/ 7.

²⁴ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 23^{ème} séance. (13 avril 1921), C. T./ Compte Rendu/ 23.

El transporte por vía férrea supone el combustible. Hay países que deben utilizar ampliamente el ferrocarril y que sin embargo no tienen nada de combustible . . . Los transportes por vía férrea están así en función de materias repartidas de manera desigual, por lo que parece altamente deseable, por el interés general, que aquellos que tienen la suerte de poseerlas otorgue condiciones favorables a aquellos que las necesitan.²⁵

Barboza Carneiro era consciente de que la Conferencia tenía que limitarse a las cuestiones de transporte y no discutir aspectos “de orden comercial”, pero hacía hincapié en el vínculo entre ambas cuestiones y en la necesidad de discutir los aspectos comerciales en el futuro.

La Conferencia no pudo avanzar sobre las cuestiones ferroviarias. Las cuestiones técnicas lo impedían en cierta manera. El objetivo por ejemplo de unificar los anchos de vía se enfrentaba al problema de obligar a los países a realizar costosas inversiones y además no estaba claro que este fuera un gran obstáculo al comercio internacional, sobre todo en el caso del tráfico entre Europa y América.

Más atención y resultados suscitó el debate sobre la libre navegación, en particular la libre navegación fluvial. Sobre este tema la Conferencia elaboró, tras largos debates, varias convenciones que debían ser ratificadas por los parlamentos nacionales. La participación latinoamericana fue activa y hubo un amplio consenso en sus posturas. El objetivo que se había fijado en la Sociedad de Naciones era liberalizar el tráfico fluvial, considerándolo en el caso de ríos que atravesaran varios países o que fueran salidas al mar como continuación de las aguas marítimas y, por tanto, sometidos al derecho internacional (siguiendo lo establecido en el Tratado de Versalles pero también en la doctrina europea del siglo XIX).

Buena parte de la polémica se centró en la cuestión de qué se entendía por un “río internacional”. Una primera puntualización, realizada por el delegado chileno Álvarez, indicaba que habría que diferenciar entre ríos “verdaderamente” internacionales y aquellos que no lo son porque sólo atraviesan el territorio de dos países. Pero además, según la concepción del representante chileno, no estaba claro que la libre navegación perteneciera al derecho internacional sino que era una concesión de los países por los que pasaban las aguas del río: “la libre navegación ha revestido siempre el carácter de una facultad, no el reconocimiento de un derecho *stricto sensu*, que los beneficiarios podrían hacer valer y exigir.”²⁶ Esta concepción de la libre navegación como una concesión del país soberano sobre el río había sido ampliamente desarrollada en Brasil desde mediados del siglo XIX como respuesta a las presiones internacionales para la apertura a la navegación de vapores extranjeros del Amazonas (Sánchez Román, 2011). El delegado brasileño Montarroyos, que era también relator de la comisión de la Conferencia, expuso de manera más detallada la doctrina brasileña y la crítica a la concepción de la libre navegación como parte del derecho internacional:

La base de esta doctrina consiste en la concepción que ustedes conocen en el derecho internacional que un río navegable desembocando en el mar no es en realidad más que la prolongación natural del libre camino marítimo . . . La concepción de vías internacionales tal y como se las quiere definir está doblemente injustificada. Por un lado, restringe la aplicación del principio de libertad al que aspiramos; por el otro, avanza sobre los derechos de soberanía. Restringe porque se aplica a vías atravesando más de un estado. Ya que hay ríos interiores que interesan quizás más que ciertos ríos ribereños a la comunidad internacional . . . Usted me dirán que un río ribereño es un río que separa dos países, que es un camino abierto . . . y que incluso por evitar ciertas rivalidades entre los dos países . . . sería mejor que esos ríos estuvieran abiertos a todas las naciones. Es verdad . . . pero eso no significa que los dos estados ribereños posean menos poder sobre este río, porque si ellos quiere cerrar ese río, deberían tener el derecho a hacerlos . . . Por ejemplo, el Amazonas atraviesa varios estados. Pero, la parte del río que atraviesa cada estado es en realidad para este estado un río interior.”²⁷

Esta visión era compartida por todos los delegados latinoamericanos que participaron en el debate: chilenos, venezolanos o uruguayos. Los representantes americanos desafiaban así el proyecto de libertad internacional de navegación de los ríos basándose en el criterio de soberanía. Así, además de entender la libre navegación de un río como una concesión del poder soberano sobre esas aguas, todos los representantes latinoamericanos defendieron su derecho a controlar la navegación de cabotaje, que afectaba al interior de sus fronteras. La cuestión de la libre navegación de los ríos también tocaba en los aspectos de las asimetrías comerciales, pero los representantes latinoamericanos hicieron más énfasis en las cuestiones de soberanía y seguridad, lo que probablemente les garantizó el éxito en este tema.

El representante del Imperio Británico fue el principal opositor a la línea latinoamericana. Su delegado en la Conferencia, Llewelyn Smith, afirmaba que la defensa del comercio y la navegación eran más importantes que la de

²⁵ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 15ème séance. (31 mars 1921), C. T./ Compte Rendu/ 15.

²⁶ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 12ème séance. (23 mars 1921), C. T./ Compte Rendu/ 12.

²⁷ Ibid.

“un estado ribereño ansioso por salvaguardar sus derechos soberanos.” Entendía, no obstante, que era necesario llegar a un acuerdo para que no fracasara la Conferencia y estaba dispuesto a realizar concesiones. Sin embargo, advertía que “no podemos aceptar, sin alguna reserva, la proposición, por más que parezca atractiva a primera vista, que afirma que cualquier derecho que un estado soberano tiene con respecto a un río puramente nacional debe poseerlo también una colección de estados ribereños, en los territorios en los que un río internacional pasa.”²⁸

El representante británico fue el mayor defensor de convenciones de aplicación universal y de la máxima liberalidad en el transporte que fuera posible. Pero en una Conferencia con un buen número de representantes latinoamericanos y en la que la postura británica ni siquiera era apoyada mayoritariamente entre los europeos su posición tenía pocas expectativas de victoria. Los latinoamericanos impusieron sus ideas en dos campos, relacionados con la cuestión de la soberanía. En primer lugar establecieron que la navegación de cabotaje pertenecía por derecho a embarcaciones de pabellón nacional o a aquellas concesionadas por el gobierno nacional.²⁹ En segundo lugar, a propuesta del delegado brasileño, modificaron la convención sobre libre navegación de los ríos. Se reemplazaron en la convención sobre libre navegación las palabras “vías definidas como internacionales”, por “vías definidas como de interés internacional”. Esta modificación lingüística, como señalaba Montarroyos, indicaba que “el hecho de reconocer la importancia internacional de una vía de agua no implica la internacionalización de su administración”. El objetivo era garantizar dos premisas: la libre navegación pero también “el libre ejercicio de la soberanía nacional.”³⁰

Varios delegados latinoamericanos, como los brasileños y el chileno consideraban los resultados de la Conferencia de Barcelona como una victoria. Como sostenía Álvarez, el representante chileno, la conferencia había reconocido el “deseo de los Estados de América Latina” y “ha consagrado esta dato fundamental que consiste en hacer, cuando las circunstancias lo exigen, distinciones de carácter continental o regional.”³¹

Pero este triunfalismo ocultaba algunas dimensiones más grises de la Conferencia. En primer lugar la aceptación por parte de las potencias europeas de la idea del respeto de la soberanía nacional como prioritaria frente a la universalización de las normas de libertad de transportes formaba parte de una opción estratégica. Esto quedó de manifiesto en el debate entre el representante de Persia y el del imperio británico sobre la extensión de la libre navegación de los ríos a los afluentes. El delegado persa, Hussein Khan Ali afirmaba que el Tigris y Éufrates eran afluentes del Chatt-el-Arabe, una de las principales vías navegables del país. Además, indicaba que a través de un recorrido de más de 800 kilómetros llegaban buena parte de los productos extranjeros a Persia. Por ello, afirmaba: “sería contrario a la naturaleza que el Tigris y el Éufrates, ríos internacionales, que atraviesan regiones tan ricas y fértiles –el paraíso terrenal de los tiempos bíblicos- no estén abiertos a la libre navegación de todos los países.” El representante británico sostenía sus tesis tradicionales señalando que “nuestra intención es obtener la mayor libertad para el mayor número de ríos . . . Nuestra definición se extiende igualmente a todos los tributarios a los afluentes.” Sin embargo, el estado de Irak aún no se había consolidado lo suficiente para poder llevar a la práctica esa política.³²

La universalización de los derechos chocaba aquí con el intento de preservar el control colonial de las potencias vencedoras en la guerra, un choque que se hizo constante en los intentos de construir la sociedad internacional en ambas posguerras del siglo XX.³³ Este dilema quedó en evidencia en el informe final de Montarroyos sobre los acuerdos alcanzados en materia de libre navegación. Allí se añadió una nota aclaratoria sobre el concepto de soberanía que subrayaba el objetivo último del convenio:

Debemos destacar aquí que la expresión “autoridad” siempre que sigue a la palabra “soberanía” se aplica, como lo había establecido el Libro Verde, a todos los casos “señorío, protectorado, mandato, etc . . .” donde el estado responsable de la ejecución de la Convención no tiene la soberanía del territorio . . . Parecía imposible fijar de antemano quienes serán, en todos los casos, los estados signatarios responsable de esta ejecución; si se presentan dificultades . . . el estado responsable de una medida es aquel que de hecho posee los medios para tomarla o para impedirla.³⁴

Es decir, la soberanía era un atributo de la *real politik* y no un derecho de los pueblos. En última instancia el acuerdo sobre libre navegación de los ríos al consagrar el respeto a la soberanía consagraba también a quién tenía el poder efectivo para impedir la navegación, era así una victoria del poder sobre el derecho.

²⁸ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 13ème séance. (24 mars 1921), C. T./ Compte Rendu/ 13.

²⁹ Ver las posturas latinoamericanas en SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 12ème séance. (23 mars 1921), C. T./ Compte Rendu/ 12.

³⁰ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 28ème séance. (18 avril 1921), C. T./ Compte Rendu/ 28.

³¹ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, 7ème séance de la Commission Spéciale des voies navigables, (4 avril 1921), C. T./ V.N./ Compte Rendu/ 7.

³² SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, 4ème séance de la Commission Spéciale des voies navigables, (31 mars 1921), C. T./ V.N./ Compte Rendu/ 4.

³³ Sobre este dilema ver Mazower (2009) y Moyn (2012).

³⁴ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 28ème séance. (18 avril 1921), C. T./ Compte Rendu/ 28.

En segundo lugar, y como ha sido mencionado, la insistencia sobre la soberanía por parte de los países latinoamericanos apartó del centro de la discusión el problema de la equidad en el comercio. Esto pudo afectar a la voluntad de algunos participantes en la Conferencia de comprometerse con los acuerdos firmados, ya que implicaba liberalizar el tránsito sin haber reflexionado sobre las condiciones en que se efectuaba el comercio internacional. De hecho, este tema subyacía en muchos debates y fue agitado en particular por los países del centro y este europeo, aunque también participaron en él los delegados latinoamericanos.

El 2 de abril de 1921, el representante rumano Popesco solicitó que se permitiera a las naciones defenderse de la competencia extranjera en sus propios puertos y utilizar tarifas comerciales contra las importaciones. El objetivo era protegerse de lo que llamaban “guerra económica” por parte de las empresas extranjeras, en particular las de navegación. La propuesta fue apoyada por nueve países, pero ninguno de ellos latinoamericanos. Mientras que votaron en contra 16, entre ellos Panamá, Paraguay, Chile y Brasil.³⁵ Montarroyos justificó el voto brasileño argumentando que esta medida propuesta por Rumania no era necesaria ya que la navegación nacional estaba suficientemente protegida reservando el cabotaje para el pabellón del país, como habían propuesto los delegados latinoamericanos. Sin embargo, Montarroyos no estaba discutiendo el centro de la cuestión. En el fondo, lo que preocupaba al delegado rumano no era tanto el predominio de las embarcaciones extranjeras como que esas embarcaciones introdujeran un comercio ruinoso para la producción nacional. El delegado uruguayo, Fernández y Medina, aunque se abstuvo en la votación, percibió bien el meollo de la cuestión señalando que “un país debe siempre tener el derecho de imponer a una compañía o a un armador las medidas destinadas a impedir que lleve a cabo una lucha que le acarree perjuicio.”³⁶

El 11 de abril varios países realizaron un nuevo petitorio en el que buscaban que el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones se ocupara de la cuestión que no había tratado la Conferencia de Barcelona: “precisar lo más pronto posible los principios destinados a asegurar el tratamiento equitativo del comercio.” En esta ocasión, quizás porque la declaración era más general que la petición hecha por el representante rumano, varios países latinoamericanos la suscribieron, entre ellos Venezuela, Paraguay, Chile, Costa Rica, Haití, Cuba, Bolivia, Guatemala, Honduras y Uruguay.³⁷

La cuestión de las relaciones comerciales equitativas, lo que hoy denominaríamos, asimetrías, no desapareció por tanto del todo del debate de la Conferencia, a pesar de no ser el centro de atención. Además, la falta de un debate abierto sobre esta cuestión lastró los logros de la Conferencia de Barcelona.

1470

El debate sobre el comercio había surgido también, aunque de forma tangencial, en la Conferencia de Bruselas. Allí, a pesar del rígido mecanismo de las discusiones y de su interés por las cuestiones europeas, se escucharon algunas voces que propusieron caminos alternativos. Por ejemplo la del delegado indio, Sir Fazilbhoy Currimbhoy. Currimbhoy acudió a la Conferencia de Bruselas como representante de la comunidad empresarial de Bombay. Era un hombre de negocios con intereses amplios, entre otros en minería y en textiles.³⁸ Es probable que su experiencia empresarial, como en el caso de Tornquist, le llevara a unir desarrollo con proteccionismo de manera explícita:

Ha habido durante muchos años un volumen amplio de la opinión comercial educada india que cree se deben tomar medidas para fomentar ese desarrollo con un sistema de protección sensato. Creo seriamente que la cuestión de las tarifas adoptadas por los diferentes países debe ser dejada por completo a su voluntad a la luz de lo que consideren sus mejores intereses económicos (League of Nations, 1920a: 95).

Este planteamiento era uno de los más radicales de los escuchados en la Conferencia y su origen era sin duda también perturbador para los organizadores del evento. La participación de India, un territorio perteneciente al imperio británico, como miembro fundante de la Sociedad de Naciones estaba llena de ambigüedad. Como ha señalado Erez Manela, los británicos veían con preocupación las posibilidades que el nuevo organismo ofrecía a los nacionalistas indios, a pesar de que eran los propios británicos quienes asumían la representación de su colonia (Manela, 2007: xi). Las palabras de Currimbhoy reflejaban bien las oportunidades abiertas a algunos de los territorios colonizados y los límites a esas oportunidades. Como señalaba el propio Currimbhoy: “Me gustaría aclarar que la opinión que expreso puede o no recibir el apoyo del Gobierno de India” (League of Nations, 1920a: 95).³⁹

Aunque ya se han mostrado las divergencias entre los países latinoamericanos y las áreas coloniales en la Conferencia de Barcelona, la cuestión del comercio equitativo siguió preocupando a los latinoamericanos, incluyendo a los brasileños, quienes se habían mostrado más dispuestos a olvidar la cuestión a cambio de la

³⁵ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, 6ème séance de la Commission Spéciale des voies navigables, (2 avril 1921), C. T./ V.N./ Compte Rendu/ 6.

³⁶ Ibid.

³⁷ SN, Première Conférence Générale des Communications et du Transit à Barcelona 1921, Procès-Verbal de la 21ème séance. (11 avril 1921), C. T./ Compte Rendu/ 21.

³⁸ *The Singapore Free Press and Mercantile Adviser*, 4 oct 1920, p. 7. Ver los orígenes de sus negocios familiares en Rao (1915: 136-7).

³⁹ De hecho, Currimbhoy acudió a la Conferencia en calidad de representante de la comunidad empresarial de Bombay. Los representantes oficiales del Gobierno de India eran H. P. Howard, antiguo Secretario del Gobierno de India en el Departamento de Finanzas y Sir Marshall Frederick Reid, antiguo miembro del Consejo del Secretario de Estado para India.

reafirmación de la soberanía nacional. En agosto de 1921, poco después de la Conferencia de Barcelona, el propio Montarroyos escribía a su gobierno informando de que había repetido a la Comisión de Comunicación y Transportes de la Sociedad de Naciones (de la que formaba parte) la conveniencia de discutir en la Asamblea la cuestión del tratamiento equitativo del comercio.⁴⁰ De nuevo en 1922, insistió sobre esta cuestión en la Comisión de Comunicación y Tránsito, aprovechando su intervención para criticar los trabajos de la Comisión Económica y Financiera de la Sociedad. Para Montarroyos esa Comisión daba directivas demasiado abstractas que no podían aplicarse a todo el mundo. En las discusiones económicas de la Sociedad de Naciones no se habían tenido en cuenta “otros aspectos de la vida práctica, agricultura, transportes, mano de obra, empleo y gestión del capital, así como las diferentes condiciones de cada país en relación con cada uno de esos elementos.”⁴¹

La insuficiencia de la discusión sobre cuestiones comerciales, en parte propugnada por la propia preocupación de los representantes latinoamericanos por la cuestión de la soberanía, limitó el alcance de los acuerdos de Barcelona (y de los posteriores). La insatisfacción de los países latinoamericanos con las convenciones internacionales surgidas de la Conferencia se manifestó en la poca voluntad que mostraron sus parlamentos o gobiernos en ratificar lo que sus delegados habían firmado en la Conferencia. En 1928 sólo Chile había ratificado las convenciones sobre libertad de tránsito y sobre vías navegables de interés internacional, entre otras. Los demás firmantes en Barcelona aún no habían ratificado ningún convenio.⁴²

Conclusiones

Entre 1923 y 1928 hubo una especie de “normalización”, La llegada de capitales se renovó para buena parte de América Latina, aunque las inversiones quizás no fueron las más adecuadas para mantener el crecimiento en el largo plazo. En todo caso, al finalizar la década de 1920 el endeudamiento de la región era ya muy elevado. Los latinoamericanos pagaban anualmente 660 millones de dólares en el servicio de sus deudas externas, mientras que los flujos de capital hacia la región sólo suponían un tercio de esa cantidad (Aldcroft, 1985: 195-6).

Los problemas coyunturales acentuaban las desigualdades estructurales. Como ha indicado Aldcroft, una gran periferia mundial, la constituida por África, Asia, América Latina, el sudeste de Europa y Oceanía acumulaba el 69 por ciento de la población y sólo el 10 por ciento de industria. El comercio mundial tampoco favorecía a esa periferia. Más de la mitad del comercio mundial se efectuaba entre las pocas naciones completamente industrializadas (Aldcroft, 1985:259-60 y 353). Estas desigualdades se reflejaron en el trabajo de la Liga de Naciones. En 1927, el economista sueco Gustav Cassel escribió un informe para la Sociedad de Naciones en el que enfatizaba la rigidez de los precios industriales a la baja y las dificultades de los países agrícolas en controlar su oferta. Como ha señalado Joseph Love, estas mismas ideas las retomó Raúl Prebisch en la posguerra (Love, 1996: 79-80). Es interesante que Cassel hubiera sido uno de los expertos convocados por los organizadores de la Conferencia de Bruselas. Sin embargo, en el informe emitido para esa ocasión su centro de interés había sido europeo. Como hemos visto, fueron representantes de América Latina, el Este de Europa (o India) quienes se anticiparon con anterioridad a las ideas que iba a desarrollar Cassel.

Bibliografía

Aldcroft, Dereck (1985) *De Versailles a Wall Street 1919-1929*, Barcelona: Crítica.

Annino, Antonio (1994) “Ampliar la nación”, en Antonio Annino, Luis Leiva Castro y François-Xavier Guerra (coord.), *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Zaragoza: IberCaja.

Clavin, Patricia (2005) “Defining Transnationalism”, *Contemporary History*, 14, no. 4.

Clavin, Patricia y Wessels, Jens-Wilhelm (2004) "Another Gold Idol? The League of Nations' Gold Delegation and the Great Depression, 1929-1932", *The International History Review*, vol XXVI, no 4, 765-795

(2005) “Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation”, *Contemporary European History*, 14, no. 4.

Dean, Warren (1969) *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*, Austin: University of Texas Press.

Decorzant, Yann (2011) *La Société des Nations et la naissance d'une conception de la régulation économique internationale*, Bruxelles: Peter Lang.

⁴⁰ Arquivo do Itamaraty (AI). Delegações do Brasil. Ofícios recebidos. (1920-1921). 274/2/1. E. Montarroyos a Dr. G. M. Azevedo Marques. Paris, 4 de agosto de 1921.

⁴¹ AI. Delegações do Brasil. Ofícios recebidos. (1922-1923). 274/2/2. Montarroyos a Azevedo Marques (Carrières sur Seine, 26 de abril de 1922)

⁴² AI. SN C.L. 53. 1928. V. Genève 29 mars 1928. Liga das Nações. Secretariado Geral. 274/4/8 y SN. C. 36. 1928 V. Genève 29 février 1928. “Ratification des accords et des conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations”.

Della Paolera, Gerardo y Taylor, Alan M. (2003) *Tensando el ancla. La Caja de Conversión argentina y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, 1880-1935*, Buenos Aires: FCE.

Díaz Alejandro, Carlos (1985) "Argentina, Australia and Brazil before 1929", en Guido di Tella y D. C. M. Platt (comps.), *Argentina, Australia and Canada: Studies in Comparative Development, 1870-1965*, London: Macmillan.

Di Tella, Guido y Zymelman, Manuel (1976) *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires: Eudeba.

Eichengreen, Barry (1995) *Golden Fetters: The Gold Standard and the Great Depression, 1919-1939*, New York: Oxford University Press.

Escobar, Arturo (2007) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana.

Fitzgerald, E. V. K. (1993) "Economic Commission for Latin America and the Caribbean", en J Krieger (ed.) *Oxford Companion to the Politics of the World*, New York: Oxford University Press.

-(1994) "ECLAC and the formation of Latin American economic doctrine", en D. Rock (ed.), *Latin America in the 1940s. War and Postwar Transitions*, Los Angeles: California University Press.

Gallo, Ezequiel (1970) "Agrarian Expansion and Industrial Development in Argentina (1880-1930)", *St. Antony Papers* 22, 45-61.

Gerchunoff, Pablo y Aguirre, Horacio (2006) *La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión*, Buenos Aires: Cepal.

Halperín Donghi, Tulio (2001) *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid: Alianza Editorial.

Hayadana Rao, C (ed) (1915) *The Indian Biographical Dictionary 1915*, Madras: Pillar & Co.

Iriye, Akira (2002) *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley: University of California Press.

Kindleberger, Charles (2011) *Historia Financiera de Europa*, Barcelona: Crítica.

League of Nations (1920 a) *Report of the International Financial Conference 1920. Vol. II. Verbatim Record of the Debates*, Bruselas.

League of Nations (1920 b) *Report of the International Financial Conference 1920. Vol. III. Statements on the Financial Situation of the Countries Represented at the Conference*, Bruselas.

Love, Joseph L. (1996) *Crafting the Third World: Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil*, Stanford: Stanford University Press.

Manela, Erez (2007) *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, New York: Oxford University Press.

Mazower, Mazower (2008) *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton: Princeton University Press.

Prebisch, Raúl (enero 1921) "La Conferencia de Bruselas", *Revista de Ciencias Económicas*.

Sánchez Román, José Antonio (2011) "La libre navegación del Amazonas para los barcos a vapor: misión civilizadora y rivalidad imperial, 1850-1866", en Isabelle Tauzin-Castellanos (dir.), *À pied, à cheval, en voiture: l'Amérique indépendante et les moyens de transport*, Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

Sikkink, Kathryn (1997) "Development Ideas in Latin America. Paradigm Shift and the Economic Commission for Latin America" en F. Cooper and R. Packard, *Development and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press.

Thorp, Rosemary (1986) "Latin America and the International Economy from the First World War to the World Depression", en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Vol. IV: c. 1870 to 1930, Cambridge: Cambridge University Press.

Tornquist, Carlos (3 de junio de 1921) "Nuestra moneda es una de las más sanas del mundo", *La Razón*.