

IMPACTO EN LATINOAMERICA

DE UN CAMBIO

DE LA POLITICA NORTEAMERICANA DE

RESERVAS ESTRATEGICAS

Por JOHN C. MILLS

A principios de 1962, el Presidente de EUA ordenó —en su habitual estilo dramático— la suspensión de casi todas las compras de materiales estratégicos y esenciales para las reservas nacionales. Manifestó su asombro por la magnitud de las reservas que se poseen actualmente, y que en ciertos casos están constituidas por volúmenes varias veces mayores que las que se necesitarían en caso de guerra. El presidente Kennedy pidió al Congreso una inmediata investigación de las causas de la excesiva acumulación y de lo que debería hacerse con los excedentes en existencia. Una gran mayoría de los metales y minerales que forman la mayor parte de las distintas reservas de EUA son de enorme importancia para los países subdesarrollados. La suspensión de compras para las reservas tal vez no sea demasiado inquietante para los países no industrializados, pero es indudable que el lanzamiento súbito al mercado mundial de las materias primas cuya reserva excede las necesidades militares de EUA conduciría al caos, y por lo tanto, a una inestabilidad aún mayor que la registrada recientemente en los ingresos de divisas de muchos países. El presente artículo versa sobre los posibles efectos en Latinoamérica de un cambio de la actual política de EUA respecto de las reservas estratégicas.

¿De qué magnitud son las reservas?

La cantidad total de dinero que representan las distintas reservas estadounidenses de materiales estratégicos es del conocimiento público, aunque el valor en dólares y la cantidad de cada una de las materias primas acumuladas, es un secreto estrictamente guardado. Como puede verse en el cuadro I, al 31 de marzo de 1961 el total era de unos Dls. 8,500 millones al costo de adquisición, o Dls. 7,500 millones al valor comercial. Desde luego, algunas de las materias primas acumuladas deben haber aumentado de valor a través de los años. Por ejemplo, las reservas de estaño valen indudablemente más ahora que cuando se compraron, por la escasez mundial que prevalece y el fracaso del Convenio Internacional del Estaño. Por otro lado, las reservas de plomo han disminuido de valor desde que, en febrero de este año, el precio del estaño declinó en la Bolsa de Metales de Londres hasta la más baja cotización registrada después de la Segunda Guerra Mundial. Si bien las cifras del cuadro I corresponden a la situación de hace cerca de un año, existen pocas probabilidades de que haya ocurrido algún cambio importante a partir de entonces. A principios de este año, el presidente Kennedy se refirió a los Dls. 7,700 millones como el actual valor comercial de las reservas, cifra muy poco diferente de la indicada en el cuadro. Debe señalarse que estas estimaciones de las reservas no incluyen los productos agrícolas adquiridos de acuerdo con los programas de mantenimiento de los precios nacionales, con un costo adicional de Dls. 5,400 millones.

Cuadro I
RESERVAS NORTEAMERICANAS DE MATERIALES
ESTRATEGICOS Y ESENCIALES

(En millones de Dls. al 31 de marzo de 1961)

	Costo de adquisición	Valor comercial
Reserva Nacional	6,130	5,706
Ley de la Producción para la Defensa..	1,457	935
Reserva Suplementaria	840	799
Sociedad de Crédito para las Materias Primas y Otras	113	108
Total	8,540	7,548

FUENTE: *Statistical Abstract of the United States*, 1961, página 722.

En realidad, existen cuatro reservas importantes de materiales considerados absolutamente necesarios para caso de guerra. Una materia prima en particular puede formar parte de dos o tres de las reservas. La separación, en el caso de las tres grandes reservas presentadas en el cuadro I, se debe simplemente a que fueron establecidas en diferentes ocasiones y de acuerdo con diferentes disposiciones legislativas.

Las reservas son en EUA —y en verdad en la mayoría de los países— un fenómeno de los últimos quince años. Al tiempo de los sucesos de Pearl Harbor, EUA tenía reservas importantes de sólo dos materias primas, aluminio y hule, que rápidamente demostraron la conveniencia de tener existencias disponibles de materiales de importancia vital. En 1946 se inició la acumulación de reservas, proceso que se acentuó con el advenimiento de la guerra coreana. La Reserva Nacional empezó a constituirse en 1946, y está prevista por la Ley Pública 520. Las reservas de materiales estratégicos y esenciales formadas de acuerdo con la Ley de la Producción para la Defensa (L. P. 744), resultaron de la "acción de policía" en Corea. La Reserva Suplementaria está formada por metales y minerales adquiridos mediante trueque con otros países. Las reservas de la Sociedad de Crédito para las Materias Primas se componen de productos agrícolas adquiridos principalmente en virtud de faltas de pago de préstamos para el mantenimiento de los precios nacionales; son estas las materias primas que se truecan con el extranjero por productos estratégicos que a su vez pasan a la Reserva Suplementaria. También forman parte de este renglón varias pequeñas reservas especializadas de estaño, medicinas, etc.

Se requiere de la autorización del Congreso y del transcurso de un plazo suspensivo de seis meses para disponer de cualquier materia prima que forma parte de alguna de las tres grandes reservas. Los productos agrícolas acumulados

por la Sociedad de Crédito para las Materias Primas están sujetos a asignación por directiva presidencial antes de ser negociados a cambio de metales y minerales, pero como puede verse en el cuadro I, constituyen una porción pequeña de las reservas totales. El Congreso es extremadamente renuente a autorizar la venta de reservas, como lo demuestra la falta de aprobación de la solicitud de la administración para poner en el mercado el estaño a fin de atenuar la escasez mundial prevaleciente. El estaño podría haberse vendido con una utilidad considerable, al mismo tiempo que tales ventas habrían contribuido a estabilizar el mercado mundial.

¿Por qué el exceso?

El Presidente Kennedy ha indicado que las reservas nacionales de materiales estratégicos exceden las necesidades del país en cerca de Dls. 3,400 millones. En otras palabras, tomando como valor de la reserva total su actual valor comercial de Dls. 7,700 millones, el exceso equivale al 44%. De hecho, cada nueva tonelada de materiales resulta innecesaria y se hace cada día más costosa a medida que se elevan los costos de almacenaje, independientemente de la posibilidad de una baja de su valor en el mercado.

Tanto la cantidad como la naturaleza de las materias primas que constituyen las reservas son secretas. Sin embargo, el presidente de EUA enumeró en su solicitud de investigación al Congreso algunas que según su punto de vista excedían las necesidades del país. Dichas materias primas son las siguientes:

aluminio	algodón	platino
bauxita	plomo	crystal de cuarzo
cobalto	diamantes industriales	hule natural
cromita	magnesio	estaño
colombium	manganeso	titanio
cobra	níquel	cinc

Si bien se sabe que la reserva principal o nacional está constituida casi totalmente (en un 99% o más) por metales y minerales, unos cien diferentes productos forman parte de las distintas reservas, y van desde troqueles de diamantes y amianto hasta artículos tan inverosímiles como plumas.

Puede tenerse noción de la magnitud del exceso de las reservas con la declaración del presidente Kennedy de que en algunos casos contienen una cantidad de un determinado producto de siete veces mayor de la que concebiblemente pudiera usarse en cualquier emergencia. El aluminio y el níquel en especial fueron citados como dos de los que se tiene una enorme reserva. Ya anteriormente las indagaciones del Congreso han puesto de manifiesto que sólo alrededor del 75% de los cien productos en existencia se necesitan realmente, habiendo los demás dejado de ser materiales estratégicos o esenciales. De aquellos que en realidad son necesarios —76 en total— se encontró que no menos de 62 se habían acumulado en exceso considerable respecto de las probables necesidades. Así que podemos ampliar nuestra declaración anterior respecto de la magnitud del excedente y afirmar que la cantidad acumulada de casi todas las materias primas de las reservas norteamericanas es mayor que la necesaria, siendo el exceso en algunos casos en verdad difícil de explicar.

En realidad hay varias causas evidentes de la actual situación de exceso de reservas. En primer lugar está el método de compra: hace años, el gobierno de EUA concertó con los productores contratos a largo plazo con objeto de estimularlos a expandir la producción hasta el punto de que bastara para surtir tanto el mercado interno como las reservas estratégicas. Así, hasta la reciente orden de suspensión del presidente Kennedy, las materias primas seguían comprándose de acuerdo con esos contratos a largo plazo aún cuando fuera evidente que había ya excedentes en las reservas. En segundo lugar, las condiciones han variado enormemente en relación con la situación de los años de posguerra en que la acumulación de existencias se inició. Al principio las previsiones se hacían en función de una guerra de 7 años, período subsecuentemente acortado a 5 años, y más recientemente a 3. Muy bien puede suceder que ahora los planificadores militares prevean un período de conflicto aún más breve. Obviamente, la que una vez fue una adecuada reserva de materiales se convierte en excesiva si los supuestos básicos en cuanto a la probable duración de la guerra cambian. En tercer lugar, las necesidades militares han cambiado en la última década o cosa así con el advenimiento de la era de los proyectiles, poniendo fuera de uso muchos de los productos acumulados. Finalmente, varias administraciones sucesivas se han mostrado sumamente renuentes a tocar el problema del exceso de

reservas de materiales estratégicos. Por el contrario, se ha sostenido con naturalidad la convicción de que los productores de esas materias primas, tanto los nacionales como los extranjeros, deben ser preservados del daño que les ocasionaría una suspensión de compras. En el frente nacional, es ésta obviamente una cuestión política. En el extranjero, ciertos países subdesarrollados dependen considerablemente de los ingresos derivados de la exportación de una serie limitada de materias primas, algunas de las cuales forman parte de las reservas. No obstante, en promedio, parece ser que EUA ha acentuado demasiado la importancia de las compras para sus reservas, en virtud de su preocupación por ganarse amigos en el exterior; las materias primas deben —a la larga— tomar su lugar de un modo normal en los mercados mundiales.

La repercusión en Latinoamérica

En esta temprana etapa, antes de que la investigación sobre las reservas de materiales estratégicos haya empezado siquiera, es desde luego azaroso el intentar un cálculo de las repercusiones que puede tener en los países latinoamericanos un cambio de la política de EUA en relación con sus reservas. Tal vez el único método razonable consiste en establecer determinados supuestos. Supongamos, por lo tanto, que tiene lugar la investigación del Congreso de EUA, que se encuentra que hay un excedente importante en el caso de las materias primas puestas en lista por el presidente Kennedy, que en tales casos se suspenda toda compra ulterior, y que de ahí en adelante la política de EUA consista en disponer de todos los excedentes, pero metódicamente, de manera que la operación no perturbe los mercados mundiales de materias primas. Hay razón bastante para suponer que este último proceso de metódica disposición es posible, a juzgar por la experiencia tenida con las existencias de hule natural que poseían EUA y el Reino Unido. La importancia cada vez mayor del hule sintético ha hecho en amplia medida innecesaria la acumulación y mantenimiento de reservas de hule natural. EUA, por ejemplo, suspendió sus compras de hule natural aproximadamente en 1955, y luego, más recientemente, ese país y Gran Bretaña se las han arreglado para disponer de grandes excedentes de manera tal que se evitan las perturbaciones en el mercado mundial.* De ahí que sea razonable suponer que los metales y minerales actualmente acumulados en las distintas reservas de EUA no serán súbitamente lanzados al mercado mundial en perjuicio tanto de los productores nacionales como de los extranjeros.

Una cosa parece evidente desde el principio: no es probable que la investigación sobre las reservas haga sentir un impacto inmediato, ni en EUA, ni en el extranjero. Las investigaciones del Congreso exigen tiempo, y en el presente caso querran ser oídos grupos tan poderosos como —por ejemplo— el de los productores de aluminio. Más aún: desde el año pasado o inclusive antes, las compras para las reservas han quedado restringidas, por una parte, a unos cuantos productos de los que aún se tiene una reserva reducida, y por otra, al cumplimiento de contratos a largo plazo. Asimismo, la suspensión de compras anunciada por el presidente Kennedy no se aplica a las operaciones de trueque previamente anotadas por la Sociedad de Crédito para Materias Primas, por lo que los excedentes de materias primas agrícolas son intercambiadas con los países extranjeros por metales y minerales. La ausencia de cambios en los mercados de materias primas posteriormente al anuncio del presidente norteamericano fue un indicio que demuestra que se esperan pocas repercusiones inmediatas: esos mercados, normalmente de una alta sensibilidad, no se vieron sujetos a la aguda declinación de precios que podría haberse esperado.

Latinoamérica tiene un especial interés en la investigación sobre las reservas, y en realidad en cualquier posible cambio de la política norteamericana de reservas que pudiera resultar desventajoso. No se trata simplemente de la circunstancia de una proximidad geográfica que implica el que el mayor mercado de Latinoamérica sea EUA, sino más bien del hecho desafortunado de que el comercio latinoamericano está creciendo con menos celeridad que el de otras regiones subdesarrolladas del mundo. Dicho con las palabras del último informe comercial de las Partes Contratantes del Convenio General sobre Aranceles y Comercio: "Tomando en consideración las tendencias a largo plazo, el desarrollo del comercio latinoamericano ha sido bastante lento, incluso en comparación con los otros países no industrializados... De hecho, con

* Véase "Convenios de Estabilización de las Materias Primas", por L. Baranyai y J. C. Mills, CEMLA, 1963, págs. 173-174.

la sola excepción de 1954, el año de auge de los precios del café, la evolución de los términos de comercio a lo largo de la década de 1950, ha sido menos favorable para Latinoamérica que para las regiones no-industrializadas, tomadas en conjunto".* Por lo tanto esta región necesita ejercer una especial vigilancia en relación con cualquier acción que pudiera empeorar una situación comercial ya difícil.

Un poco antes, en este mismo artículo, se incluye una lista de unas diez y ocho materias primas que el presidente de EUA declaró acumuladas con evidente exceso en las reservas: es indudable que varias de ellas son importantes para Latinoamérica. En 1959, el cobre ocupó el cuarto lugar en importancia entre las exportaciones de la región tomada en conjunto, consideradas según su valor, mientras que el algodón ocupaba el quinto. Entre los otros principales productos de exportación, el plomo ocupó el décimocuarto lugar en importancia, el estaño el décimoquinto, y el cinc el décimoséptimo.* No es necesario tampoco demostrar que EUA es el mercado dominante para estas exportaciones latinoamericanas. En los años recientes, EUA ha recibido el 40% del total de las exportaciones de la región, las dos terceras partes de las exportaciones totales de plomo y cinc, casi la mitad de las ventas al exterior de cobre latinoamericano, y una tercera parte de las exportaciones de algodón. De los cinco materiales de interés para Latinoamérica actualmente acumulados en exceso en las reservas de EUA, sólo el estaño latinoamericano se vende en cantidades insignificantes en dicho país. Naturalmente, la mayor parte de cada uno de estos productos estaba destinado al consumo privado en el mercado norteamericano. Pero la situación futura de este mercado podría ser grandemente afectada por el tipo de medidas que se adopten en relación con la realización de las reservas.

No existe razón para creer que las ventas latinoamericanas de esas exportaciones básicas han dependido en forma decisiva de las compras para las reservas de EUA, cuando menos en los años más recientes. Desde luego dichas compras eran de gran importancia en años anteriores, pero es de presumirse que su influencia ha decrecido constantemente. Del total de 17 productos que se sabe que se acumulan con evidente exceso en las reservas estratégicas, sólo 5 aparecen en la lista de las principales exportaciones latinoamericanas. De estas cinco, dos, el plomo y el cinc, se han enfrentado hace algún tiempo a serias dificultades de mercado en EUA, debido a las medidas implantadas en ese país para proteger a la industria nacional. Así, sobre la base de una consideración global, tenemos que concluir que no es probable que las principales exportaciones de Latinoamérica se vean drásticamente afectadas si, por ejemplo, EUA dejara de hacer compras para sus reservas estratégicas. Esto, por supuesto, dando por sabida la respuesta respecto de cuál sería el impacto si los mercados mundiales fueran destrozados por ventas súbitas y de gran magnitud de las reservas.

Es claro que los resultados opresivos del desajuste en las condiciones de los mercados mundiales de materias primas derivado de la venta de excedentes en las reservas, diferirán en cada país latinoamericano. Hemos ya supuesto que tal venta se llevará a cabo de manera metódica, pero la amenaza de los excedentes que pendería sobre los mercados podría trastornar los precios y las condiciones del comercio. En ese caso, se verían perjudicados los países latinoamericanos cuyo bienestar depende fuertemente de las materias primas que se sabe se han acumulado excesivamente en EUA.

Como se ha señalado, sólo cinco de las materias primas anotadas por el presidente Kennedy como acumuladas en exceso en las reservas son de especial interés para América Latina: el cobre, el algodón, el plomo, el estaño y el cinc. El cuadro II muestra en qué medida dependían en 1960 los países latinoamericanos de estas materias primas, en términos del valor en dólares de su exportación. En conjunto, el cuadro está lejos de ser sombrío. Desde luego, Bolivia depende en muy grande medida de las exportaciones de estaño, pero la escasez mundial prevaleciente es suficiente para neutralizar cualesquiera ventas probables de las reservas de EUA, Chile, a su vez, depende enormemente de la situación cuprífera mundial, lo mismo que Perú, y cualquier esfuerzo mayor para disponer del cobre excedente de las reservas estratégicas norteamericanas les resultaría perjudicial, según puede presumirse. El algodón es una materia prima que tiene importancia

en el cuadro general de exportaciones de El Salvador, México, Nicaragua y Perú. No obstante, en vista de las dimensiones de la producción nacional de algodón de EUA y del programa de mantenimiento de precios que se ha hecho necesario en ese país, es de dudarse que una parte importante de las exportaciones algodonerías de estos cuatro países de Latinoamérica hayan tenido por su destino en estos años recientes las reservas de EUA. Sin embargo, cualquier venta rápida de las reservas de algodón, desorganizaría el mercado mundial. Por lo que concierne al plomo y al cinc, son dos materias primas de importancia sorprendentemente reducida en la actualidad en el cuadro de las exportaciones de cualquier país específico de América Latina.

Cuadro II

GRADO DE DEPENDENCIA DE LOS PAISES LATINO-AMERICANOS RESPECTO DE CINCO MATERIAS PRIMAS INCLUIDAS EN LAS RESERVAS DE EUA

(% del valor total, en dólares, de las exportaciones de 1960)

País	Cobre	Algodón	Plomo	Estaño	Cinc
Argentina	—	—	—	—	—
Bolivia	—	—	—	65	7
Brasil	—	—	—	—	7
Chile	67	—	—	—	—
Colombia	—	—	—	—	—
Costa Rica	—	—	—	—	—
Cuba	—	—	—	—	—
República Dominicana	—	—	—	—	—
Ecuador	—	—	—	—	—
El Salvador	—	13	—	—	—
Guatemala	—	—	—	—	—
Haití	—	—	—	—	—
Honduras	—	—	—	—	—
México	3	21	4	—	4
Nicaragua	—	26	—	—	—
Panamá	—	—	—	—	—
Paraguay	—	—	—	—	—
Perú	22	17	5	—	4
Uruguay	—	—	—	—	—
Venezuela	—	—	—	—	—

FUENTE: Estadísticas Financieras Internacionales, marzo de 1962, publicadas por el Fondo Monetario Internacional. Los 13 países a los que no correspondía ninguna cifra en el cuadro, no son exportadores de las cinco materias primas en cuestión, excepto en muy pequeña escala en ciertos casos.

Se deduce evidentemente del cuadro II que México y Perú son las víctimas probables en términos de los países que sufrirían el impacto más generalizado de una declinación de los precios mundiales como resultado de la venta de las reservas o aún de la mera amenaza de esa venta. Por otra parte, unos 13 de los 20 países latinoamericanos no serían afectados. Y debe hacerse notar que en el caso de México, aún las exportaciones totales suman menos del 10% del Producto Nacional Bruto, y menos del 20% en el caso del Perú.*

En conclusión, parece probable que la venta de los excedentes de las reservas de EUA no resulte gravemente perjudicial para América Latina, si se lleva a cabo de manera sana y razonable. Esta región tiene, sin embargo, un considerable interés en ver que cualesquiera ventas semejantes se realicen de tal modo que se evite la desorganización de los mercados mundiales. Con este objeto, sería conveniente que los gobiernos latinoamericanos y las asociaciones comerciales de esos países insistieran ante el gobierno de EUA tanto en la necesidad de una prudente política para la venta de los excedentes en cuestión, como en la conveniencia de celebrar consultas internacionales por lo que concierne a materias primas específicas, a fin de que la dura situación de los países subdesarrollados no se agrave.

* GATT: "International Trade", 1960, p. 85.

* Naciones Unidas: Boletín Económico de América Latina, Suplemento Estadístico, Vol. V, noviembre de 1960.

* Véase: "United States-Latin American Relations", una recopilación de estudios preparada para el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de EUA, 31 de agosto de 1961, U.S. Government Printing Office, p. 95