

Obstáculos al Progreso de América Latina*

"...resulta absolutamente evidente que los métodos comerciales del mundo occidental... no funcionan de tal manera que permitan que las naciones que surgen, con sus especiales problemas internos —en particular los de América Latina— se desarrollen a un ritmo adecuado."

HACE cerca de un año que el Presidente Kennedy anunció por primera vez su plan de "Alianza para el Progreso" a los embajadores latinoamericanos en Washington. Durante esos doce meses, y gracias en parte a los conceptos en que se basaba el plan y a la publicidad que recibió, ha llegado a reconocerse con mucho mayor amplitud en los países industrializados del hemisferio norte el hecho de que los problemas monetarios y cambiarios de las Repúblicas latinoamericanas no son del todo obra de ellos mismos.

Los problemas interrelacionados de la inflación, las crisis de la balanza de pagos y la inestabilidad de los tipos de cambio —características de la economía latinoamericana que se han vuelto familiares en los últimos diez años— se consideran ahora con mayor claridad como un reflejo de fundamentales deficiencias en el sistema comercial del mundo occidental y no sólo de debilidades estructurales de las economías de estos países. Los hábitos mentales son difíciles de transformar, pero la Alianza para el Progreso habrá tenido el mérito —aún si no logra alcanzar sus fines específicos inmediatos— de hacer, cuando menos, más universalmente conocidos ciertos hechos.

Por un giro irónico de los acontecimientos, ha sucedido que las dificultades características y endémicas comunes a las Repúblicas latinoamericanas se han hecho más opresivas en varios países desde que se anunció la Alianza para el Progreso: Argentina, Brasil, Chile y otros dos o tres países, se enfrentan a crisis cambiarias. Simultáneamente, han aumentado las dudas en torno a si el plan puede realizar sus fines declarados. Los problemas nacionales e internacionales de las Repúblicas latinoamericanas están tan estrechamente entrelazados, que puede decirse que su solución radical exige comprensión y acción en escala de amplitud mundial.

El mundo parece estarse dando cuenta por primera vez de que en algunas de las Repúblicas latinoamericanas la estructura de la sociedad apenas si ha cambiado desde el siglo XVIII, especialmente en un sentido económico. En varios países unas cuantas familias muy ricas poseen virtualmente toda la tierra deseable y fértil, y la mayoría de las poblaciones rurales viven en parcelas enteramente insuficientes o trabajan en los latifundios en condiciones no muy alejadas de la servidumbre. Las clases medias son pequeñas y están limitadas a las ciudades y a las ocupaciones urbanas. Tal vez esos sean los casos extremos, pero son lo bastante numerosos como para representar una característica de América Latina como región. En estas economías que estrictamente hablando pueden llamarse arcaicas o primitivas, el progreso social ha sido lento debido, en parte, a que sus ingresos nacionales han sido extremadamente bajos, y proporcionalmente escasas las entradas de los gobiernos, y en parte, debido a que el gobierno se ha ejercido en general por y para las familias dirigentes.

En los países mayores y más avanzados, el notable progreso de la industrialización ha producido un enorme impacto sobre sus economías urbanas: el ingreso nacional se ha elevado y las clases medias —incluyendo los trabajadores industriales especializados— han crecido rápidamente en número. A pesar de ello, y aunque semejante proceso es indudablemente importante, en algunos casos —de los que tal vez el de Brasil sea el ejemplo sobresaliente— ha provocado una agudización de las diferencias entre la prosperidad urbana y el empobrecimiento rural.

La Lección de Cuba

La revolución cubana, aunque se inició conforme a la tradición establecida y mantenida durante cincuenta años por

México, se ha convertido en algo muy diferente. Es indudable que ninguna revolución económica y social anterior había tenido tan fuertes repercusiones en el hemisferio occidental. Cuba alcanzó tardíamente su independencia política, casi como un subproducto de la guerra hispano-estadounidense, y un hábito mental persistente ha mantenido en E.U. el sentimiento de que Cuba debió haberle pertenecido, un poco a la manera de Puerto Rico. De todas maneras Cuba siguió siendo una colonia económica de E.U., un paraíso de plantadores de azúcar con abundante mano de obra barata, un sitio de recreo para turistas, fuente del mejor tabaco del mundo y excelente mercado para los bienes de consumo norteamericanos comprados con el producto del precio subsidiado por el gobierno de E.U. para el azúcar cubana.

El hecho de que una revolución radical tuviera lugar en Cuba más bien que en cualquier otro lugar de Latinoamérica, hirió a E.U. en lo que los latinoamericanos llamamos un punto neurálgico. El que los revolucionarios procedieran luego a expropiar la propiedad privada de los ciudadanos de E.U. —especialmente las compañías azucareras— fue peor aún; y es probable que esta combinación de circunstancias sea la causa subyacente de las reacciones extremadamente violentas suscitadas en E.U., las cuales desembocaron en la larga serie de recriminaciones que —para empeorar las cosas— son ahora del conocimiento público.

Estos singulares acontecimientos han dejado ver claramente a E.U. que el hambre de tierra y la pobreza generalizadas, la ignorancia y la miseria, son elementos explosivos en manos de líderes dinámicos, y han revelado también lo que muchos latinoamericanos progresistas señalaban hace ya largos años: que una gran parte de la ayuda económica generosamente proporcionada por E.U. a los gobiernos latinoamericanos en el pasado, no ha llegado a los sectores empobrecidos de la población que más la necesitaban.

Uno de los objetos principales de la Alianza para el Progreso es proporcionar ayuda financiera para el costoso y hasta ahora descuidado progreso social de los pueblos latinoamericanos: para asegurar que tales fondos se pongan en manos sólo de gobiernos progresistas y bien intencionados, y para propósitos absolutamente positivos, el plan estipula que, para tener derecho a la ayuda, los gobiernos deben iniciar —destinando a ello una parte razonable de sus propios recursos— la reforma agraria, el establecimiento de servicios médicos, educacionales y de habitación, la reforma de sus arcaicas estructuras impositivas, y otros proyectos indispensables. La alternativa previsible a la adopción espontánea de medidas de este tipo por parte de los gobiernos en el poder, pueden ser las revoluciones del estilo de la cubana, las cuales, según el punto de vista de E.U., serían inevitables aprovechadas por los comunistas, si no es que en realidad ellos las instigaban, e indudablemente conducirían a excesos similares de nacionalismo económico.

Dificultades para la Aplicación del Plan

El plan es admirable, pero están empezando a presentarse dificultades para su aplicación. Varios de los gobiernos de América Latina han presentado proyectos de reforma y desarrollo tales como los requeridos para tener derecho a los fondos de la Alianza; pero muy pocos tienen los recursos indispensables para lograr algún adelanto considerable sin ayuda inmediata. Se ha puesto en disponibilidad una cantidad modesta de "fondos de emergencia", pero el comité de finanzas de la Cámara de Representantes de E.U. está adoptando

* Tomado del "Annual Banking Survey, 1962" de "Investors Chronicle" de Londres, Inglaterra.

una postura reticente en cuanto a satisfacer mayores peticiones sin tener pruebas positivas de la acción de los propios latinoamericanos. El señor Teodoro Moscoso, director de la Alianza, ha subrayado que mientras que la reforma agraria y otras avanzan lentamente, la necesidad es urgente. Es claro que existe el peligro de que la precavida actitud del Congreso de E.U., en conjunción con la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para conseguir fondos suficientes para empezar, puede impedir que la Alianza arranque.

Debe admitirse que muchas de las administraciones latinoamericanas son ineptas y frecuentemente manirrotas y despilfarradoras. Es razonable suponer que la introducción de economías en la administración, de una mayor eficacia en la recaudación fiscal, y la eliminación rigurosa de la corrupción podría generar recursos para reformas sociales en modesta escala, pero tales resultados difícilmente pueden esperarse a corto plazo. En cambio, la necesidad de reformas es urgente: hay una considerable inquietud en el noreste de Brasil, y en muchas otras regiones de Latinoamérica sólo falta la aparición de un equivalente de Fidel Castro para que el descontento se transforme en violencia. Washington había puesto sus esperanzas en el éxito obtenido en Brasil por los cambios radicales proyectados por Janio Quadros, quien deseaba reformar la más dispendiosa administración de América Latina: si hubiese triunfado, su ejemplo habría sido un factor de importancia en el desarrollo de la Alianza. Su renuncia después de sólo siete meses en el poder, fue un gran paso atrás.

El Problema de los Términos del Intercambio

Estos problemas sociales y administrativos son un aspecto importante de la América Latina de hoy en día, pero han existido por generaciones, y puede ser que pasen generaciones antes de que sean plenamente resueltos. La Alianza para el Progreso no puede hacer otra cosa que llamar la atención sobre su existencia, y, como su éxito máximo, dar estímulo y proporcionar fondos —escasos en relación con las necesidades— para ayudar a los gobiernos ilustrados. Hay sin embargo otro aspecto en el que los problemas latinoamericanos se han agudizado con relativa rapidez: los precios de las materias primas y los términos de intercambio.

La inestabilidad de la mayoría de las materias primas que constituyen el sector de exportación de las economías latinoamericanas ha sido una dificultad recurrente tal vez desde 1913; es de interés inmediato la declinación y el nivel persistentemente bajo de sus precios a lo largo de los diez últimos años. Los principales mercados de Latinoamérica han sido siempre E.U. y Europa —ahora Europa Occidental. Cada materia prima o grupo de materias primas está sujeto a las condiciones del particular mercado al que corresponda, las cuales a su vez son el resultado de decisiones políticas o de otra índole adoptadas en los países aliados del hemisferio norte.

Quizá los productos más vulnerables sean los de la agricultura de zona templada, que corresponden en especial a Uruguay y Argentina. La producción de carne y cereales se desarrolló en estos países hasta un alto grado de eficiencia, principalmente en respuesta a las necesidades de Europa, pero en los últimos años tales países se han estado enfrentando a una situación cada vez más difícil en el mercado, provocada por sus políticas internas y por las de las naciones industriales. Las palabras de los países desarrollados al reclamar una mayor libertad de comercio, la abolición de las restricciones a las operaciones de intercambio, y altos niveles de moralidad comercial, son tan diferentes de sus acciones, que tal vez haya que excusar a los latinoamericanos por su aparente cinismo.

Esta situación es un ejemplo más de las muchas maneras como los países ricos pueden depauperar a los más pobres. Sus tesorías pueden permitirse el desembolsar gigantescas sumas para subsidiar una costosa agricultura, medidas a través de las cuales no sólo dañan el comercio de las naciones subdesarrolladas, sino que incluso provocan la generación de enormes excedentes por su propia agricultura, excedentes que ciertamente no pueden ser puestos en el mercado según su costo de producción, y que por lo tanto tienen que lanzarse en "dumping" o ser regalados.

Hasta hace cerca de un año el comercio en carne de vaca era prometedor en Argentina. En respuesta a lo que parecía un mercado inagotable en el Reino Unido, y a posibilidades interesantes en Europa, se hicieron en Argentina grandes esfuerzos por aumentar las reservas generales, por limitar el consumo interno y por hacer todo lo posible para aprovechar las oportunidades. Pero el sistema de subsidios británico parece haber operado con tanto éxito, que el 28 de febrero de este año el gobierno del Reino Unido anunció que se habían

dado instrucciones a Argentina para que redujese sus embarques de carne de vaca en 1963.

Podrían multiplicarse los ejemplos de restricciones comerciales en perjuicio directo de los países subdesarrollados. Lo que hasta ahora no han tomado en cuenta los países industrializados es que las restricciones físicas o la reducción de los precios de las materias primas provenientes del mundo subdesarrollado están creando un problema de tal magnitud que los problemas internos del tipo de política agrícola o la protección para la minería nacional llegarán a ser insignificantes a su lado, y aún a desvanecerse.

Crecimiento Económico: es Esencial

Si Latinoamérica y otras regiones en proceso de desarrollo no pueden expandir sus exportaciones a una tasa que iguale aproximadamente la tasa deseable de crecimiento —el 5% anual sería el mínimo— difícilmente podrán, de modo semejante, incrementar sus importaciones. Tiene que tomarse en cuenta que los precios de los artículos manufacturados han estado elevándose constantemente durante los últimos diez años, en concordancia con el aumento de los salarios en los países industriales. Para América Latina, donde la industrialización ha estado en proceso por más de veinte años y las necesidades de importación son grandes —especialmente en Argentina, Brasil y México— la constante deterioración de los términos de intercambio ocurrida desde principios de la década del '50 ha sido tanto más incontrolable cuanto que era causada simultáneamente por la baja del valor de sus exportaciones y el alza de los precios de sus importaciones. Mientras que sus propios ingresos nacionales per-cápita han aumentado muy lentamente, y en ocasiones apenas si han aumentado, los del mundo industrializado han aumentado muy considerablemente, y la diferencia se agudiza constantemente.

Si esta tendencia se prolonga, las exportaciones industriales del hemisferio norte al sur se dispararán, a menos que los países exportadores quieran financiar sus ventas a plazos muy largos, invertir mucho más grandes cantidades de capital en todos los ramos de la actividad económica, y conceder sumas mucho mayores de ayuda directa. Pero, dado que los países industrializados del mundo occidental están envueltos en la carrera armamentista más costosa de la historia, su presupuesto militar no deja margen para la ayuda al exterior en una escala que pueda tener efectos considerables.

Las naciones de América Latina han elegido la vía de la industrialización como un medio para llegar a superar su dependencia coartante respecto de los términos de intercambio en constante deterioro; pero aún los más adelantados de ellos no podrán lograr su independencia comercial en relación con el hemisferio norte en algunos años. Por esa razón están volviendo la vista con creciente interés hacia el bloque comunista, especialmente la U.R.S.S. y China. Los temores comúnmente expresados en cuanto a que los países latinoamericanos se abrieran a la infiltración comunista si comerciaran con su bloque o aceptaran su ayuda, son exagerados. No existen pruebas que sugieran que esos conductos son efectivamente utilizados por los países comunistas para extender su influencia. El verdadero peligro radica en la posibilidad de que las naciones latinoamericanas, al adquirir cada vez más clara conciencia del fracaso del sistema occidental de comercio por lo que se refiere a proporcionarles el campo indispensable para su rápido progreso económico, puedan ver en el ejemplo de la U.R.S.S. el medio para lograr lo que anhelan.

Métodos Pasados de Moda

En realidad resulta absolutamente evidente que los métodos comerciales del mundo occidental, correspondientes al siglo XIX, no funcionan de manera tal que permitan que a las naciones que surgen, con sus especiales problemas internos —en particular las de América Latina— se desarrollen a un ritmo adecuado. Como producto del egoísmo nacional se ha ido fraguando a lo largo de los años una extraña combinación de mercados libres —donde los precios de las materias primas están en libertad de bajar, pero rara vez lo están para subir— de protección a la agricultura y otras actividades, y de altos costes industriales. El híbrido sistema ha servido más o menos bien a sus creadores en varias ocasiones durante este siglo, pero ha dado origen a numerosos problemas en las naciones que surgen, problemas para los que —por su naturaleza deficiente— jamás podrá ofrecer soluciones.

La alternativa no es, desde luego, un comercio estatal. El mundo occidental tiene que crear un sistema virtualmente nuevo.