

IDEAS DEL GOBIERNO KENNEDY SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

Doctor OSIRIS TROIANI



La presencia de John F. Kennedy en la Casa Blanca, no solo es un signo de confianza, sino que, además, hace de esa confianza un elemento decisivo de la situación internacional. Si el electorado norteamericano, tan conservador, se decidió, aunque por una diferencia casi imperceptible, en favor de un hombre que reunía tantos factores inquietantes, su juventud, su independencia de juicio, su singularidad religiosa, su carrera política relativamente breve, ello indica un resurgimiento del espíritu de aventura, justamente el que Kennedy quiso evocar con su mito de la "nueva frontera". El pueblo de los Estados Unidos está dispuesto a innovar, a experimentar, a lanzarse hacia lo desconocido. Desde el día en que el 35º presidente prestó su juramento, el viejo aparato gubernamental dejó escapar varios chirridos, testimonio de la dificultad con que se adapta al nuevo espíritu que reina en la nación.

El cambio se efectuó en medio de una aguda crisis económica. En enero se había alcanzado la cifra de 5.800.000 desocupados, la más elevada en un cuarto de siglo. El oro de Fort Knox seguía escurriéndose con una rapidez insospechada: el total de la reserva había descendido a 17.600.000 dólares (contra más de 19.000.000 un año an-

tes). A fines de 1960 disminuyeron, incluso, los ingresos individuales, y la construcción de viviendas llegó a su nivel más bajo de los últimos dos años. El volumen de la producción industrial se redujo, en diciembre, por quinto mes consecutivo, y solo superó en un 3 por ciento el promedio de 1957. La siderurgia operaba a un ritmo equivalente al 68 por ciento de su capacidad de producción. Caían igualmente, la producción y la venta de automóviles y de aparatos domésticos.

Pero el acto de fe que hicieron los electores en noviembre de 1960 refluía sobre la marcha general de los negocios, activándola, y a fines de enero, como por milagro, comenzaban a aparecer indicios de recuperación. Productores y consumidores aún ignoran cómo podrán zafarse de la apretura; en todo caso, han optado por huír hacia adelante.

El Fin de la expansión

Esa actitud psicológica es harto significativa.

El pueblo norteamericano se ha resignado a una coexistencia prolongada con el sistema comunista, y sabe que su propio sistema está condenado a la defensiva. Es cierto que el bienes-

tar y el confort se elevan en las naciones capitalistas, y que así se ha sumido, de hecho, las tensiones sociales. Pero, ante todo, ello no hace sino disimular que el bloque comunista mantiene un ritmo de crecimiento muy superior. Por otra parte, en el mundo no comunista existen contradicciones fundamentales entre los países industriales y los subdesarrollados. El rezago de estos, cada vez mayor, compromete el éxito de los esfuerzos que se cumplen para asegurar la estabilidad de las naciones avanzadas y para ayudar a los gobiernos no comunistas del llamado "tercer mundo", o sea los cien pueblos pobres a que se refirió Christian Herter en uno de sus últimos discursos. La amenaza que pende sobre esos gobiernos, una amenaza a largo término y, por consiguiente, tanto más peligrosa, compromete el sosiego internacional en mayor medida que cualquier otro problema.

Es enorme el contraste entre la movilización permanente de las energías populares en los países comunistas, gracias a las inversiones productivas que permite hacer la regulación autoritaria del consumo, y los tambaleantes avances de los países no comunistas más pobres, aun con la ayuda financiera y técnica que se les brinda. Esa evidencia impone la pregunta siguiente: ¿No habrá llegado el momento de una revisión completa de la actitud de las naciones no comunistas con respecto a su propia expansión y la ayuda a los países subdesarrollados?

En otros términos, se está tomando conciencia de que la clave de la situación mundial, porque afecta indirectamente, por sus causas y sus consecuencias psicológicas y técnicas, a todos los demás problemas que plantea la coexistencia estriba en la impotencia de los países industrializados no comunistas para mantener un ritmo de expansión suficiente. Esa impotencia es resultado

de la política seguida en los últimos años por el gobierno de los Estados Unidos, la cual, a su vez, es una reacción contra el ascenso continuo de los precios desde los comienzos de la segunda guerra mundial.

La espiral ascendente de los precios puede ser contenida por un acuerdo que limite el aumento de los salarios y los beneficios empresarios, o bien por el debilitamiento de los sindicatos, que podría lograrse con la presión política directa o con una reducción deliberada de la demanda. Pero la primera solución exigiría una planificación más prolija, un intervencionismo más acentuado que el que se desea conjurar. En cuanto a la segunda, su efecto sería reanimar la lucha de clases, precisamente cuando los países industrializados de Occidente habían conseguido apaciguarla, talvez definitivamente.

Una cuerda demasiado tensa

Los costos de producción interna, en los Estados Unidos como en los demás países industriales de Occidente, aumentan cada año. ¿A qué se debe, pues la estabilidad de precios lograda por algunos de ellos? Sin duda, a la continua reducción de los precios de las materias primas importadas. El nivel de desocupación necesario para obtener la estabilidad monetaria ha sido considerado políticamente intolerable, y el resultado fue, pues, una mezcla de inflación y pausa en la expansión. Pero el mejoramiento del nivel de vida, en aquellos países, se funda en la caída de los precios mundiales de los productos alimenticios y de los productos básicos. Caída catastrófica, ciertamente, para las regiones subdesarrolladas. Contar con ese fenómeno para asegurar nuevos progresos económicos al pueblo norteamericano es sembrar comunismo en América Latina con una eficacia que Fidel Castro no se atrevería a imaginar siquiera.

Este aspecto de la cuestión merece algunas referencias precisas. Las que siguen han sido extraídas de "International Financial Statistics", edición de mayo de 1960.

Los precios de las exportaciones latinoamericanas, desde 1950, siguieron una curva fijada por estos números-índices: 95, 108, 102, 100, 109, 101, 102, 101, 95, 90. En el mismo período los precios de las importaciones fueron: 88, 103, 102, 100, 99, 100, 104, 107, 106, 105. Esto significa que los términos de intercambio evolucionaron del siguiente modo: 108, 105, 100, 100, 110, 101, 98, 94, 90, 86. Dicho de otro modo que la posición comercial de América Latina desmejoró en veinte puntos, aproximadamente; o bien que, para importar la misma cantidad de productos manufacturados, debería exportar casi una quinta parte adicional de sus productos básicos, con el agregado de que la capacidad de absorción del mercado norteamericano parece disminuir en vez de aumentar.

El plan Kennedy

Por otra parte, los problemas económicos de la postguerra, el sentimiento de los pueblos europeos en favor de la cooperación y, desde luego, la acción de los Estados Unidos en lo que atañe a la reconstrucción del equilibrio internacional, originaron diversos organismos internacionales que coordinan la política monetaria, fiscal, comercial, agropecuaria, industrial, etc., de los estados del viejo continente.

Seis de ellos integran el Mercado Común Europeo: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Otros siete, a la cabeza de los cuales se halla Gran Bretaña, se han agrupado en una Zona de Libre Intercambio para prevenir toda discriminación comercial en perjuicio de sus intereses. El Señor Douglas Dillon, subsecretario de Estado en el gobierno norteamericano

no saliente y secretario del Tesoro del presidente Kennedy, es el artífice de una política que tiende a evitar una "guerra de tarifas" entre ambos bloques comerciales y, sobre todo, que ella afecte a los Estados Unidos. Hasta ahora, el señor Dillon, que presidió la delegación norteamericana a la reunión del Comité de los 21, celebrada el año pasado en Bogotá, ha logrado constituir un nuevo organismo supranacional, la O. D. C. E. (Organización de Cooperación Económica) que incluye a los dos bloques europeos, a los Estados Unidos y Canadá, y ha interesado a varios países, particularmente Alemania, en una mayor participación en los planes de promoción económica para las zonas subdesarrolladas. Conviene, por último, consignar la declaración del señor Dillon ante una comisión parlamentaria norteamericana según la cual, en vista del desequilibrio de su balanza de pagos, el gobierno de los Estados Unidos debería no ya estimular sino desalentar la exportación de capitales. Este criterio, que actualmente es oficial en Washington, ha tornado académica la vieja controversia acerca del carácter positivo o negativo de la incorporación de capitales extranjeros al proceso de desarrollo de los países latinoamericanos. La radicación de empresas norteamericanas continuará con un ritmo decreciente, cualesquiera sean los incentivos que se les ofrezcan, porque ello no conviene al interés nacional de los Estados Unidos.

En su discurso del 14 de marzo, el presidente Kennedy enunció un plan de diez puntos que propone a América Latina una "Alianza para el Progreso" en sustitución de la antigua alianza incondicional que unía a los 21 miembros de la Organización de Estados Americanos. Los elementos nuevos que se disciernen en este discurso son el hincapié que hace en la transfor-

mación y el progreso sociales, su reconocimiento de la necesidad de un plan colectivo a largo plazo y de "proporciones descomunales", su disposición a contribuir a la estabilidad de los precios de los productos básicos. Las medidas inmediatas anunciadas en ese mensaje son la apropiación de los 500 millones de dólares prometidos en la ya recordada reunión de Bogotá, con vistas a la "asistencia social" más urgente, y la convocatoria a una reunión ministerial dentro del marco del C. I. E. S. (Consejo Interamericano Económico y Social), en que cada país de América dará a conocer sus necesidades y posibilidades de desarrollo en los próximos diez años.

El "New York Times", al día siguiente, escribía: "Así como el Plan Marshall fue la respuesta de los Estados Unidos a Stalin, el Plan Kennedy es la respuesta de los Estados Unidos a Fidel Castro". Aparentemente, el articulista no reparaba en ese reconocimiento implícito de una función positiva del comunismo internacional.

Nuevas ideas en Washington

El nuevo secretario de Estado, señor Dean Rusk, dirigió hace tres años la preparación de un informe auspiciado por la Fundación Rockefeller y titulado "Una política económica exterior para el siglo XX". A su vez, el subsecretario Chester Bowles redactó la parte de la plataforma electoral del Partido Demócrata que se refiere -bajo el título de "Un empuje como para entrar en el siglo XX"- a las futuras relaciones de los Estados Unidos con las naciones no comunistas de América Latina, Asia y África. En esos dos documentos se pueden rastrear las ideas de la actual administración norteamericana con respecto al destino de los 1.500 millones de almas que actualmente, en todo el mundo, procu-

ran angustiosamente librarse de la coyunda del sub-desarrollo.

Esas ideas son claramente renovadoras y chocan con las creencias ortodoxas y tradicionales de la filosofía de la libre empresa. Los señores Rusk y Bowles saben y dicen que el sistema de la libre empresa no ha permitido a América Latina capitalizarse adecuadamente. Las fuentes locales de capital han sido insuficientes para financiar las obras y servicios que constituyen la base necesaria para un rápido desarrollo económico. Para estos países, el problema consiste tanto en aumentar la disponibilidad de capital local como la de divisas extranjeras. En ese orden de cosas, la ayuda extranjera no parece ser sino un sucedáneo del desarrollo efectivo, el cual requiere, en cambio, una decidida intervención del Estado en la conducción económica y un nuevo tratamiento de los problemas del comercio internacional entre los Estados Unidos y sus asociados en este continente.

Pero el nuevo gobierno de los Estados Unidos encuentra crecientes dificultades internas para llevar a la práctica estas nuevas ideas. Ya el presidente Kennedy hubo de aludir, en una rueda de prensa, a la intensa campaña que efectúan los grupos de presión para impedir esa re-orientación de la acción exterior de la economía norteamericana. Los más importantes sectores productivos adoptaron, en las últimas semanas, una posición netamente proteccionista, que afectaría tanto el intercambio con los países industriales europeos como la capacidad de absorción del mercado norteamericano en lo que concierne a los productos básicos de América Latina.

Varios informes elaborados por grandes empresas se han publicado en la prensa neoyorquina, con la firma de prestigiosos economistas, para refutar

las concepciones dominantes en Washington. En tales informes se reclama, por ejemplo, la reducción de la lista de artículos sobre los cuales, en principio, los Estados Unidos deseaban negociar en la próxima reunión del G. A. T. T. (Acuerdo General de Comercio y Tarifas), en el mes de septiembre. Se propone que el Congreso, en vez de prorrogar la legislación existente desde 1934, la reconsidere, otorgando mayores atribuciones a su Comisión de Tarifas y limitando las del Presidente. Si ello ocurriera y la coalición de parlamentarios de ambos partidos para sostener los intereses de varios estados de la Unión es un hecho corriente no hay duda de que se fijarían derechos prohibitivos a la importación de muchos productos mediante los cuales América Latina acumula divisas en dólares.

Frente a esas fuerzas proteccionistas, sin embargo, se despliegan otras cuyos intereses parecen coincidir mejor con los de nuestros países. Ese sector está formado por los exportadores, por algunas industrias norteamericanas que instalaron fábricas en el exterior para vender sus productos en los Estados Unidos a precios más bajos y por aquellas industrias que podrían ganar mercados en el exterior si los delegados de Washington en el GATT consiguieran, a base de reciprocidad, un tratamiento más favorable para sus artículos. El órgano de presentación de esta tendencia es la Unión de Tarifas, cuyo Presidente es el señor Karl H. Helfrisch.

El señor Helfrisch admite que muchas reducciones tarifarias pueden acarrear dificultades a diversos sectores industriales; sin embargo, estima que conviene correr ese riesgo para salvar la situación actual de la balanza de pagos. A su juicio, rápidamente se produciría una compensación en el cuadro general de la economía norte-

americana, por las amplias posibilidades que se presentarían a aquellos sectores ampliamente mecanizados y cuyas producciones exigen costosas instalaciones y avanzada técnica. La presión que sufrirían determinados rubros, tales como máquinas, herramientas, algunos productos químicos, los materiales para fotografía o tal vez el aluminio, se compensarían con las mayores ventas al exterior de automóviles, muchos otros productos químicos, fibras sintéticas o maquinaria eléctrica, afirma el Sr. Helfrisch. Este grupo considera, desde luego, que muchos de los argumentos esgrimidos por el otro son atendibles, y encuentra razonable que, si esa política comercial más amplia ocasionara inconvenientes realmente graves a ciertos sectores de la producción, el gobierno de los Estados Unidos los auxilie con subsidios compensatorios.

Del resultado de esta controversia depende, en buena medida, la actitud final de la nueva administración acerca de las relaciones económicas interamericanas. En todo caso, es visible el empeño del presidente Kennedy por tener las manos libres para afrontar el desafío soviético en América Latina conforme a los términos en que ese desafío se formula actualmente.

Las respectivas debilidades

Los estudiosos de la política internacional se están aproximando a una concepción precisa de la estrategia que convenga adoptar a ambos sistemas en su lucha pacífica por la hegemonía mundial.

El talón de Aquiles del sistema comunista se halla, sin duda, en la agricultura. La industria soviética elevó su producción en un 22.1% durante los años 1959 y 1960: ningún otro país alcanzó un coeficiente que pueda compararse con ese. En cambio, la producción agrícola se ha mantenido estan-

cada, mientras la alta natalidad acrecía la población soviética en nueve millones de unidades. El señor Nikita Kruschev no se decide a reconocer expresamente que es el sistema mismo lo que impide la expansión de la agricultura. El colectivismo es para la industria: el rendimiento de un obrero puede ser fiscalizado, mientras que el campesino no realiza su esfuerzo casi sobrehumano, ni sobrelleva una vida tan penosa, sino por egoísmo o por avaricia. El régimen comunista ha debido acordar una serie de incentivos materiales a los hombres de campo, aún desnaturalizando su doctrina, pero no puede entregarles la tierra en propiedad individual. Y la tierra, cuando es de todos, se llena de maleza, como cuando es de nadie.

Ese es el punto vulnerable de la economía comunista y es allí donde deberían atacar los dirigentes de la política occidental, si se deciden a reasumir la iniciativa. El presidente Kennedy ha demostrado ya varias veces su intención de acentuar el sosiego internacional con objeto de que el pueblo ruso exija a su gobierno más bienestar, más libertad, lo cual se traduciría en una merma de la capacidad agresiva del régimen comunista.

Pero la economía capitalista tiene también su punto vulnerable. No es, desde luego, la agricultura, cuyo régimen está inspirado, precisamente, sobre todo en los países que han parcelado adecuadamente sus tierras, en el propósito de satisfacer las aspiraciones de los campesinos. La debilidad del capitalismo reside en que la función de re-invertir la renta nacional corresponde a la iniciativa privada, la cual se mueve tras el lucro individual, que no siempre coincide con el interés de la comunidad.

La ofensiva soviética si golpea donde corresponde. Los rusos invierten, sacrificando el consumo, desde luego,

pero cada vez menos una porción de la renta nacional muy superior a la que dedican los Estados Unidos a ese mismo fin, y ciertamente sin comparación posible con el ritmo de las inversiones públicas y privadas en los países subdesarrollados. Esa es la razón de que el desarrollo soviético, aunque corresponde a una producción casi tres veces inferior a la norteamericana, sea tres veces más rápido que el de los Estados Unidos. La experiencia cubana, que parece orientarse en América Latina, hacia la construcción del socialismo en un solo país, reproduciendo una decisión análoga adoptada por Stalin en 1927, tiende a poner de manifiesto ante los pueblos de nuestro continente la superior eficacia de un sistema que asigna la responsabilidad de invertir la renta nacional a los órganos de planeación del Estado.

La "Exportación del descontento"

Según el plan Kennedy, expuesto en el discurso del 14 de marzo, el gobierno de los Estados Unidos debe inducir a los de América Latina a efectuar reformas de estructura, y condicionar su ayuda, excluyendo de ella a los gobiernos que no ejerciten esa acción reformista.

De esto parece deducirse que se desea evitar la "exportación del descontento", por parte de los agitadores comunistas y nacionalistas de América Latina. Esa política parece, a primera vista, hábil, pero puede atizar el resentimiento de las clases dirigentes contra el principal comprador y el principal proveedor de nuestros países, puesto que las actuales modalidades del comercio interamericano no dejan a los empresarios de América Latina márgenes suficientes para acumular ahorro. Es por lo menos paradójico que los Estados Unidos, donde la concepción dominante es que debe ser la empresa privada, y no el Estado, la

que canalice el ahorro hacia el desarrollo nacional, piensen ahora que esa filosofía es inoportuna, y que la empresa privada debe iniciar reformas sociales sin contar todavía con una base económica suficiente. El presidente Kennedy mencionó reiteradamente una "revolución" que, aun sin serlo verdaderamente, puede dañar el esfuerzo que se realiza en varios países latinoamericanos por trasladar una parte creciente de la renta nacional al sector de la producción, sustrayéndola al consumo.

Por lo demás, un editorial del "New York Times", ha presentado un punto de vista contradictorio. En un paralelo entre los presidentes Kennedy y Quadros, el articulista piensa que el gobernante brasileño, ante la grave situación financiera por que atraviesa su país, no hallará más remedio que ejecutar una política conservadora en el orden económico, para favorecer la formación del ahorro, y otra más imaginativa y dinámica en el campo internacional, para dar salida a ciertos reclamos de la opinión política. "Si se trata de sacar al Brasil de sus aprietos económicos añade, una política ortodoxa tiene la ventaja de que permite obtener la simpatía de los Es-

tados Unidos y recibir ayuda de este país. Eso encierra un peligro en América Latina. Pero sí, al mismo tiempo, ese gobierno sigue una política exterior diferente, y aún contraria a la de los Estados Unidos, entonces no podrán acusarlo de inclinarse ante el imperialismo yanqui.

Según esto, existen diferencias de criterio acerca de la manera más eficaz de amortiguar el dinamismo revolucionario de América Latina. En un caso se recomienda aplicar reformas sociales para liberar a los Estados Unidos de la acusación según la cual la pobreza latinoamericana es obra del "imperialismo". En el otro, se tolera una política exterior de entonación neutralista, que puede llegar hasta el reconocimiento de China comunista, con tal de que se consiga estabilizar la moneda, lo cual ofrece mejores negocios y oportunidades a los inversores norteamericanos.

Este dilema en que se debate la táctica norteamericana frente a los esfuerzos comunistas en América Latina, se complementa con el otro, señalado más arriba, que enfrente a los grupos de presión "proteccionistas" con los "liberales" acerca de la política económica a seguir en los próximos años.

A nuestras hermanas repúblicas del sur, les hemos ofrecido una nueva "Alianza para el Progreso". Nuestra aspiración es una América Latina libre y próspera, que obtenga para todas sus naciones y todos sus ciudadanos un grado de progreso económico y social que esté de acuerdo con sus aportaciones históricas de cultura, del intelecto y de libertad.

John F. Kennedy.