

III

En la actualidad Panamá no tiene un sistema monetario propio, ya que la única moneda fiduciaria que circula en la República consiste en notas norteamericanas y que la moneda acuñada panameña corresponde exactamente a la norteamericana, tanto en contenido y valor metálico como nominal. En cuanto a la moneda fiduciaria, esta situación ha existido desde 1904, cuando la moneda acuñada panameña tenía un valor metálico mayor que la norteamericana, lo que causaba su desaparición al resultar su valor metálico más grande que su valor nominal de cambio como moneda, luego al alza del precio de plata después de la primera guerra mundial. Desde el Convenio Monetario de 1904 la moneda de los Estados Unidos ha tenido curso forzoso en la República de Panamá y la de Panamá en la Zona del Canal. De esta manera la unidad monetaria del balboa siempre se ha mantenido, naturalmente, a la par con el dólar.

Hay elementos en Panamá que son partidarios de la creación de un sistema monetario netamente nacional por considerar que resultaría en considerables ventajas para el país.

Las experiencias, aunque sumamente pasajeras, que se hicieron durante la Administración del Presidente Arnulfo Arias, de 1940 a 1941, cuando se creó un Banco Central de Emisión de la República de Panamá y se procedió a emitir notas de banco de curso forzoso, han puesto de manifiesto que este problema es más que hipotético. Por lo tanto parece necesario considerar, al menos en forma somera, si Panamá sería favorecido por tal medida.

Los principales motivos en que se basan los repetidos clamores por una moneda nacional propiamente dicha la

cual, desde luego, debe incluir moneda fiduciaria de curso forzoso, pueden resumirse en la forma siguiente: (1)

(1) factores de índole política y emocional que se concentran alrededor de la noción de la soberanía nacional y hacen hincapié en la idea de que el pleno goce de la nacionalidad requiere el ejercicio de la «soberanía monetaria». Como se desprende del Manifiesto que el entonces Presidente Arnulfo Arias dirigió al pueblo, el 30 de Septiembre de 1941, con motivo de la emisión de billetes de banco panameños, (2) esta consideración contribuyó muy poderosamente a la creación de la legislación aludida. Nosotros no nos consideramos autorizados para expresar un juicio acerca de este punto de vista. Sólo nos sea permitido la observación, desde el punto de vista de los hechos, que otras naciones, algunas de ellas con un desarrollo económico notable, han compartido y siguen compartiendo los sistemas monetarios de otros países, virtualmente, y que tal situación no se ha juzgado como una restricción de su soberanía nacional, toda vez que se basa en decisiones voluntarias de los órganos competentes de la nación respectiva.

(2) Factores económicos. Desde este punto de vista, los argumentos principales aducidos en pro de la independencia monetaria del país son los siguientes:

(a) el elevado curso internacional del dólar corresponde al alto estado de desarrollo económico de los Estados Unidos pero no al de Panamá, país económicamente poco avanzado y de nivel de vida comparativamente bajo. La creación de un sistema monetario propio permitiría una devaluación del curso de la moneda nacional, en términos de otras monedas, y esto resultaría en fomento de la

-
- (1) Los escritores más representativos de esta tendencia son los siguientes: José D. Crespo, *La moneda panameña y el nuevo Tratado del Canal*, Panamá, R. de P., 1936; y Manuel M. Valdés, *Panamá y su soberanía monetaria*, México, D. F. (1940).
- (2) Citado por el Prof. Ernesto J. Castellero R., en la primera parte del presente trabajo.

exportación de productos domésticos los cuales entonces resultarían más baratos en el exterior y podrían competir mejor con los productos de otros países tropicales;

(b) Por la misma medida, se fomentaría la agricultura e industria nacionales con mayores ventas en el mercado doméstico, porque muchos artículos ahora importados resultarían más caros en términos de la moneda nacional desvalorizada;

(c) Mediante emisión de moneda fiduciaria se conseguirían fondos más amplios para obras públicas y créditos para los agricultores e industriales nacionales.

Estos argumentos deben confrontarse con los siguientes:

ad a): El valor comparativamente alto de la moneda en la actualidad es sólo una de las varias razones que han impedido hasta ahora un desarrollo considerable de la agricultura e industrias en Panamá, y no es la causa principal. Mientras que no se efectúe un cambio mucho más amplio que requerirá generaciones y que debe abarcar un fomento comprensivo e intenso de la capacidad productiva del campesino, pescador y obrero panameño, en todos sus renglones, ningún aumento verdaderamente trascendental de las exportaciones de productos panameños podrá esperarse.

ad b): La exclusión virtual de artículos extranjeros de las grandes masas de la población todavía no podría ofrecer un mercado suficientemente amplio y poderoso para facilitar el desarrollo de industrias nacionales, a causa del presente volumen reducido de la población.

ad c): Esta ventaja sería grandemente ficticia porque la mayor parte de equipos y materiales para las obras públicas y la agricultura habrían de importarse, para lo que habría que pagar precios más altos, debido a la desvalorización de la moneda nacional. Además es casi seguro que el mayor volumen de fondos obtenibles para dichos fines

sería compensado en parte por un nivel más alto de precios, aun en el caso poco probable, de que pudiera evitarse una inflación por emisiones exageradas de medios de pago.

Sin embargo, en un país con una base económica nacional tan estrecha como Panamá, la emisión de considerables cantidades adicionales de moneda fiduciaria no significaría verdadera creación de capitales, sino probablemente el principio de un proceso inflatorio.

Aparte de esto resultarían las siguientes desventajas:

(a) La gran mayoría de las exportaciones de Panamá son reexportaciones de artículos comprados en el exterior. Para todos estos artículos se disminuiría el poder adquisitivo de la moneda nacional, lo que sería una amplia compensación por el aumento del poder adquisitivo de la moneda extranjera llevada por visitantes al territorio de la República. El comprador extranjero de artículos importados no obtendría ventajas de la devaluación de la moneda panameña; en cambio el comprador panameño tendría desventajas, según se señala en el punto (b).

(b) En cuanto a los costos de la vida de las grandes masas de la población que dependen también de artículos importados, estos subirían, en términos de la moneda nacional, como ya hemos indicado.

(c) Para una nación deudora como es Panamá y son todas las naciones latinoamericanas, una desvalorización de su moneda significa un gravamen adicional en el servicio de sus deudas exteriores. Por otra parte, las oportunidades para nuevos créditos, empréstitos e inversiones de parte de capitalistas extranjeros y aun nacionales no se mejoran, en vista de los riesgos comprendidos en la inseguridad de los prospectos en un país que carece de estabilidad monetaria, y por el hecho de que en muchos casos de inversiones directas las ganancias que pueden esperar los capitalistas extranjeros no se consideran como suficientemente atractivas, debido al poco valor internacional de la mone-

da del respectivo país. Esta consideración en sí sería suficiente para decidirse en contra de la medida que tratamos, desde el punto de vista estrictamente económico, dada la imprescindible necesidad que tiene Panamá de estimular la inversión de capitales en empresas de largo plazo.

(d) Resultarían fluctuaciones en el curso de cambio de la moneda, según el volumen de la moneda nacional en circulación, el grado de intensidad de su circulación y el estado de los pagos internacionales del país. Un control eficiente de los pagos internacionales con el fin de establecer y mantener el curso de la moneda nacional, sería prácticamente imposible, debido a la situación particular del Istmo, ya que nunca podría efectuarse un control completo de la gran mayoría de las entradas derivadas de las exportaciones que son «invisibles», y que la circulación de moneda norteamericana en la República no podría evitarse.

Todo esto daría motivo no sólo a innumerables dificultades y complicaciones, sino a maniobras especulativas que trajeran un momento muy peligroso de inseguridad para todas las actividades económicas.

Por otra parte, un curso *más alto* de la moneda panameña en comparación con la norteamericana resultaría desventajosa para Panamá como país de tránsito y que depende de ventas a gentes que ganan sus entradas en dólares o moneda aún menos alta, ya que en este caso el nivel de precios en Panamá resultaría muy alto. Así no se comprende cómo se puede abogar por un sistema monetario propio de Panamá y al mismo tiempo por «una moneda cara» porque «comercialmente resulta benéfica la moneda cara» (1). Hay que considerar sólo las consecuencias que se derivarían para el comercio de Panamá en su lucha de competencia con los Comisariatos, (2) si todos los emplea-

(1) Esto sostiene José D. Crespo, *op. cit.*, pp. 59, 61.

(2) Tiendas mantenidas por dependencias del gobierno de los Estados Unidos en la Zona del Canal, para el uso exclusivo de sus empleados.

dos de la Zona del Canal tuvieran que pagar un agio al hacer compras en la República, debido al curso más alto del balboa, y si los numerosos residentes de Panamá que devengan sus salarios en la Zona del Canal lo recibieran en una moneda de valor bajo, lo que disminuyera su poder adquisitivo y nivel de vida. Además, las exportaciones de productos del país recibirían un golpe tremendo, en vista de que se envían en un 92% a los Estados Unidos y que apenas podrían sostener la competencia con las exportaciones de los países vecinos los cuales tienen todas monedas de valor igual al dólar o de valor más bajo que éste.

Por estas razones habría sido inevitable que el balboa hubiese seguido la desvalorización del dólar en 1934, aun en el caso de que no hubiera existido la unión monetaria. (1)

IV

El único punto de vista desde el cual la conveniencia de un sistema monetario propio para Panamá podría discutirse es aquel que sostiene que entonces podrían extenderse las facilidades de crédito interno para estimular la producción doméstica. Pero aún en este caso resultaría, por supuesto, *una baja* del valor internacional de la moneda, lo que también traería más desventajas que ventajas para el país, como hemos tratado de explicarlo arriba.

Sería irrealista la esperanza de que un Banco Central o de Emisión podría ejercer una influencia decisiva sobre la rata del interés que rige en el país y así estimular la prestación de créditos en condiciones más favorables que las existentes, mediante el tipo de descuento que ofrecería a los bancos comerciales. En Panamá, igual que en muchos otros países de la América Latina y aun más que en varios de ellos, un Banco Central no podría desempeñar un papel importante en este sentido, en el estado actual de la vida económica del país, porque un volumen muy considerable

(1) La opinión contraria expresa J. D. Crespo, *op. cit.*, p. 70.

de los créditos comerciales se efectúa por sucursales de poderosísimos bancos extranjeros los cuales no tendrían necesidad de concurrir al Banco Central de Panamá (si existiera) para fines de descuento, ya que obtienen fácilmente cualquier monto de medio circulante que requieran, desde sus oficinas principales. Además los egresos que hacen los empleados de la Zona del Canal, turistas y transeuntes en el territorio de jurisdicción panameña, exceden en tiempos normales casi siempre el total de las obligaciones de pago de unidades domiciliadas en Panamá, por lo cual no existe la necesidad de llegar a un Banco Central en busca de grandes volúmenes de créditos a breve plazo.

Además, cualquiera ventaja que podría resultar de la creación de un Banco Nacional de Emisiones, para el aumento de créditos disponibles para el fomento de la producción nacional, quedaría más que compensada por el hecho de que el temor por la inestabilidad del valor de la moneda desanimaría a los potenciales inversionistas de capitales particulares, los nacionales así como los extranjeros, como ha sido apuntado arriba.

Ya en tiempos anteriores se han hecho en Panamá experiencias funestas con régimen monetario que no era relacionado con el de uno de los grandes países comerciales. Un factor adverso en el desarrollo del comercio en el Istmo ha sido durante muchos años el sistema monetario colombiano, por estar basado en la plata y carecer de estabilidad y poder adquisitivo en su relación con las principales monedas extranjeras, basadas como estaban, en su mayor parte, en el patrón oro. Esta situación no podía asumir un carácter serio mientras que llegaban al Istmo fuertes sumas de francos franceses que la Compañía del Canal tenía que convertir en moneda del país. Después de la cesación de las operaciones de dicha empresa, sin embargo, la situación se hizo sumamente precaria y contribuyó mucho a la derrota de los negocios, causando cuantiosas pérdidas para comerciantes del país quienes a veces se

vieron en la necesidad de vender artículos importados por menos de lo que habían pagado ellos mismos. (1)

Mientras dure la situación existente en el Istmo, la unión monetaria entre Panamá y los Estados Unidos deberá continuar. No debe olvidarse que el sistema monetario de todos los países a la larga sólo puede reflejar sus condiciones económicas en general y que esfuerzos para establecer tal sistema en una base distinta serán irrealizables.

En resumen, hay razón más bien para felicitarse en Panamá por la unión monetaria con el dólar que tratar de disolverla, en vista de los trastornos que han experimentado, hasta hace relativamente poco, varios otros países del Caribe en sus esfuerzos por preservar la estabilidad de su moneda en relación con la norteamericana, tales como México, Nicaragua, Honduras y Cuba. Ahora varios de los países últimamente mencionados, como también Guatemala, Haití y la República Dominicana han fijado el curso de su moneda en relación con el dólar.

Las tendencias de la política monetaria internacional en cuanto se relacionan con los requerimientos de la reconstrucción de la economía mundial en el período de la postguerra, señalan ya decididamente la necesidad de una organización efectiva de enlace entre todas las monedas nacionales para así asegurar por lo menos un minimum de estabilidad de los cursos y evitar bruscas perturbaciones del intercambio comercial y de capitales, a causa de manipulaciones monetarias indeseables, desde este punto de vista. Frente a esta situación se puede decir, en cuentas resumidas y con las reservaciones apuntadas antes, que una nación como Panamá que ya comparte el sistema monetario del país económicamente más fuerte del mundo actual goza de una posición favorable.

(1) Vea Tracy Robinson, *Panama, 1861-1907*. New York-Panamá, 1907, p. 190; George S. Minot, *The History of Panama*. Kingston (Jamaica), 1892, p. 77.

EL TRIGO EN AMERICA
ASPECTOS DE SU ECONOMIA Y LA POLITICA CONTINENTAL

Por

FÉLIX PÉREZ CONSTANZÓ
Contador Público Nacional;
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de
la Universidad Nacional de Buenos Aires;
Coordinador de Servicios de la Comisión Nacional
de Granos y Elevadores;
Buenos Aires, Argentina.

*Estudio preparado especialmente para el BOLE-
TÍN del Instituto de Investigaciones Sociales y
Económicas de la Universidad Interamericana.*

INDICE

	PÁGINAS
I. Base de una Política Económica Americana	873
II. El Trigo como Sujeto de la Política Económica	878
1. Política Triguera Mundial desde 1919.	879
2. Los "Nacionalismos" Europeos y sus Efectos sobre la Economía Triguera.	883
3. Fracaso de la Cooperación Internacional.	885
III. Política Económica Americana Para el Trigo.	889
1. Posición de Canadá, Argentina y Estados Unidos de Norte América.	890
2. El Consumo en los Restantes Países Americanos.	894
3. Posibilidades de una Política Continental.	897
<i>Abstract in English</i>	901

BASE DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA AMERICANA

Así como hay una concepción restrictiva del derecho internacional que lleva a reconocer la existencia de derechos regionales o continentales, contrariando las miras universales de sus conquistas, así también puede darse una interpretación extensiva a las economías nacionales, «ensanchando sus fronteras», dando lugar a que se cobijen en sus aspiraciones de bienestar material de cada pueblo, el de los pueblos vecinos que persiguen los mismos ideales, máxime cuando se trata de estados hermanados por comunidad de edad, de raza y de intereses, que se reparten un mismo suelo—el Continente Americano—en el caso que nos ocupa. Este podría ser el fundamento ideológico del americanismo. Si el derecho internacional, rama que estudia y orienta la vida de relación entre las naciones, bautizada por Jeremías Bentham en el año propicio de 1789, necesita teorías más o menos forzadas para explicar el americanismo, no ocurre ello con otras ciencias; existe claramente definida una historia americana, una geografía americana, y hoy también un derecho positivo americano. ¿Puede entonces concebirse una economía americana?

Veamos ahora cuáles pueden ser las razones que fundamenten esa economía. Admitimos la inexistencia de un derecho americano frente a un derecho europeo o asiático, pues las normas del derecho internacional tienden a universalizarse y no a dispersarse en grupos de regiones, países o continentes; pero hay que aceptar desde un punto de vista utilitario que las conquistas de bienestar común que no pueden alcanzar a ser universales en un primer momento, no deben estar destinadas al fracaso o abandono, siendo preferible que se inicien o radiquen en un grupo

homogéneo que les puede dar clima para vivir hasta tanto se les permita extenderse. He ahí el espíritu que debe animar el derecho positivo americano; no es un derecho continental que se enfrenta a otro internacional, o universal, es sólo una parte de él. El mismo punto de vista utilitario justifica la existencia de una economía americana, y por ser la política económica internacional —según puede resumirse de la definición que al respecto da el profesor argentino Moreno Quintana— la rama de esta ciencia social que estudia el «conjunto sistemático de normas científicas y de medios prácticos de acción, por cuyo conducto se persigue el fomento de la mayor riqueza» puede existir también una política económica americana, conducente a esos fines para el Continente.

Esta acepción que quiere darse a la política económica no debe interpretarse como una tortuosidad de la disciplina científica de que se ocupa, antes que ello sería un experimento de laboratorio donde, en medidas más pequeñas, se estudian para la humanidad entera procedimientos que tienden a satisfacer con menos esfuerzos más necesidades, a crear más riqueza, o a salvar de miserias conocidas y deploradas ahora como no lo han sido antes, a los pueblos de un Continente, sin que ello implique un desconocimiento de las necesidades de otros, ni se busquen ventajas en detrimento de los extra-continentales. Se trata de aprovechar las condiciones favorables existentes, coordinando los esfuerzos para una felicidad común, basada en la elevación del nivel general de vida por medio del acceso general a las fuentes de riqueza.

Por otra parte, esa política económica americana que se sustenta, es corolario de políticas económicas nacionales que han de serle propicias, pues de lo contrario le faltaría el elemento ambiental imprescindible. Las naciones del continente que ya han comprendido el sentido del americanismo —en el siglo pasado como fuerza libertadora en lo político, y en nuestros días como tal en lo político y lo económico com-

batiendo los imperialismos y previniendo contra los ataques a las libertades alcanzadas—, deberán ampliar las miras de sus regímenes económicos y permitir que cada país, sin detrimento de sus soberanías, y sin descuidar sus razonables necesidades internas, se oriente buscando como finalidad satisfacer, al mismo tiempo que las propias, las necesidades de los pueblos vecinos, así como también facilitando el intercambio y evitando las producciones submarginales.

Todo ello, en términos más comprensibles, equivale a un sistema de economías nacionales fundado en los inmutables principios de la libertad económica, pero no en el sentido del desenfreno de la escuela liberal clásica, sino en el de la «libertad de acceso a las fuentes de riqueza», que implica el fomento de las producciones útiles y de su distribución, a fin de que sea posible su consumo para aquellos pueblos que aún desconocen sus beneficios por haber carecido de los medios adquisitivos.

A propósito de ésto es permisible reflexionar que el amor a la tierra propia no excluye ni es incompatible con el amor a la tierra vecina y es dable observar que existe en América, lo que tal vez no ocurra en ninguna otra parte del mundo: la extensión del sentimiento de patria, su prolongación borrando fronteras hasta encontrar los límites del continente. ¿No es acaso promisor e indiscutible el afecto mutuo y la comprensión que existe entre los pueblos de América Latina por encima de divergencias entre gobiernos, que en la mayor parte de los casos no representan a sus pueblos?

Podemos ahora entrar específicamente en el tema que nos ocupa. Una de las ideas centrales que sirve a la argumentación de nuestro tema es la que se expone en los párrafos siguientes.

Dos grandes naciones, una al Norte otra al Sur, los Estados Unidos de Norte América y Argentina tienen so-

bre sí la responsabilidad del éxito o el fracaso de la realidad americana; ambas son ricas en medidas diferentes, poseen los elementos, o mejor dicho las fuerzas, que coordinadas pueden conducir a crear una política económica continental que, ubicada dentro de la concepción que los países pequeños de América quisieron dar a la doctrina Monroe, esto es, América para «todos» los americanos, no desmienta aquella noble fórmula argentina «América para la humanidad», la cual, lejos de ser la antítesis de la doctrina citada se encuentra imbuída en un genuino sentir de América.

Dichas naciones, que deben ser rectoras del americanismo cuentan en su bagaje valiosos instrumentos de trabajo para realizar la tarea y deben asumir con franqueza la responsabilidad de su buen uso para llevar a feliz término la obra de bien común. La del Norte, Estados Unidos, con su magnífico y espectacular desarrollo económico debe ver en la política continental un medio de convertirse en el empresario de una industria muy particular consistente en permitir el desarrollo de los pueblos menores, reteniendo éstos toda la utilidad material de la empresa de manera que puedan aumentar, como es muy justo, su «standard» de vida y, en consecuencia, de cultura. Obtendría de ello Estados Unidos una compensación inmateral pero valiosa: que los hermanos pobres vieran sin envidia, ni dolor, como el hermano poderoso goza los bienes que le dispensa su inigualable potencial económico. Esta es la meta ideal que daría grandes satisfacciones y beneficios; los pueblos chicos no pueden ver con buenos ojos que Estados Unidos, sólo sea el empresario frío y mezquino en el sentido comercial restringido de la palabra.

Toca tratar ahora el papel que debe jugar la nación del Sur, Argentina, con un caudal realizado inmensamente menor que el de Estados Unidos, pero con reservas potenciales inmensas. La misión ideal ante este gran programa del Continente ha de ser completar la obra que no podría hacer por sí sola, ni sería justo que lo hiciera Esta-

dos Unidos: explotar esas grandes reservas económicas, hoy sólo explotadas parcialmente, para proveer a América con su producido: cereales, carne, lana, leche, que otros suelos no son tan propicios para producir, y que donde también pueden producirse como en Estados Unidos, no lo son en la medida excedentaria de Argentina —como ha podido comprobarse con la guerra— y se obtendría así la tan ansiada «libertad de necesidades» por lo menos para un continente por entero.

Ese mismo papel —en la medida de sus reservas potenciales— jugarán los restantes países americanos, no con miras a satisfacer sólo necesidades propias, sino continentales; así podría el Brasil contribuir con su algodón e industrias menores, México y Venezuela con su petróleo, Chile con su salitre y sus minerales, el Uruguay con los mismos productos argentinos, etc.

No se trata de un simple programa de aumento de las producciones, sino más bien de intensificación de los consumos, para lo cual se hace imprescindible un perfecto ordenamiento de los sistemas de distribución, facilitando medios adquisitivos, desarrollando vías de comunicación, perfeccionando las legislaciones individuales, dando cultura y haciendo propaganda. Se trata de un cuerpo —América— al que hay que inyectarle elementos económicos, a fin de aumentarle sus fuerzas que en definitiva se traducirán en bienestar general.

Esas obras sólo pueden conseguirse por una acción común encaminada a tal fin, con órganos internacionales que la dirijan, con un país como los Estados Unidos que la financie renunciando a cualquier propósito de imperialismo y con países que —como Argentina— cuenten con grandes reservas económicas y estén dispuestos a explotarlas en beneficio de todos.

La Unión Panamericana con sus cincuenta años de experiencia y la obra ya realizada puede ser el órgano internacional que dirija la política enunciada; bastaría que una

Conferencia de Estados la faculte y le dé los medios. Los avances que en materia de ordenación del mundo futuro están observándose con motivo de la guerra actual, permiten vislumbrar que las medidas o convenios internacionales, o panamericanos en este caso, se obtendrían con una rapidez que no era imaginable pocos años atrás y ello, junto con la convicción indudable de que el aislacionismo es el virus que mata la paz, hará que los países colaboren en la adopción de una política económica de beneficio común, que bien podría ser la que se ha tratado de bosquejar aquí.

Basado en lo expuesto y en la experiencia que arroja la política triguera mundial se fundamenta en el capítulo siguiente, lo que podría ser la política económica americana en esta materia. Lánzase así una idea, dejándose a otros especialistas que sientan las fuerzas del americanismo, para que traten de completar la obra con los restantes productos esenciales y a la Universidad Interamericana, por intermedio de su Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, para que coordine y fomente el estudio que ha de sentar las bases definitivas de una Política Económica Americana.

II

EL TRIGO COMO SUJETO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Es propósito de este estudio analizar nuevas posibilidades para la política triguera, tal como se dijera en el capítulo anterior; y ello se hará aprovechando la experiencia que nos han dejado los diversos intentos, nacionales e internacionales, de política dirigida en los años anteriores a esta guerra, así como también los períodos breves pero felices de libertad de comercio que pudo gozar este producto. Con tal acopio, y a la luz de los factores que hacen vislumbrar un mundo distinto para la post-guerra, veremos cual puede ser la política triguera americana e internacional que se ajuste a las conveniencias y necesidades del futuro.

No olvidemos aquí que este cereal es, desde los comienzos de la civilización, elemento básico de la vida humana, que sus características físicas lo señalan como objeto de un comercio regular, que su consumo universalizado permite una fácil nivelación de los mercados y que esto mismo ha dado lugar a la existencia de un «precio internacional», todo lo cual nos autoriza a manifestar que la política que se desarrolle sobre el trigo, en los próximos años será un antecedente fundamental o parte integrante de la política económica internacional.

América, por mantener en sus fronteras a tres de los cuatro países grandes exportadores y producir alrededor del 40% del total mundial, como asimismo por contar con la mayor capacidad potencial en caso de que se necesitare aumentar las cosechas para satisfacer nuevas necesidades, se encuentra en condiciones de regir la política mundial, siempre que pueda presentar un frente unido y actúe con propósitos honestos de solidaridad humana, que conduzcan a una justa distribución de los recursos económicos.

Veamos entonces como primero medida el panorama retrospectivo, que ha de colocarnos en condiciones de poder apreciar las ventajas y los inconvenientes de la experiencia, pulsar la situación actual y juzgar cuál ha de ser el camino a emprender.

1. *Política Triguera Mundial desde 1919.*—Al terminar la guerra de 1914-18, desquiciados los países europeos, agotadas todas las reservas e imposibilitados de recuperar

tentos del «Pool» canadiense, la Conferencia Mundial del Trigo reunida en Roma, y la política de ayuda a los países danubianos por parte de los de Europa Occidental.

No obstante la aparente tranquilidad en que se desenvolvía el comercio triguero, es en esta época que comienza a gestarse la crisis que haría eclosión en 1929 y la cual con un breve paréntesis entre los años 1935 y 1937 —que en modo alguno significó normalidad—, llegaría a culminar en cuanto a precios, en julio de 1939, justamente a las puertas del nuevo conflicto; en esa oportunidad los precios internacionales alcanzaron el nivel más bajo conocido, vendiéndose trigo el día 21 de julio de 1939 en el mercado de Liverpool a $\frac{3}{4}$, $\frac{7}{8}$ por cental (o sea a un equivalente de \$5,63 moneda argentina por 100 kilogramos y $47\frac{7}{8}$ centavos de dólar estadounidense por bushel), precio C. I. F., es decir, por mercadería puesta en el Reino Unido.

El citado precio —cuya sola enunciación es suficiente para comprender el caos económico en que se caía —marcó la culminación de la crisis, en lo relativo al valor del trigo, que soportaban los países exportadores hasta el comienzo del conflicto, el cual la interrumpió en este aspecto, aunque la agudizó momentáneamente en cuanto a acumulación de stocks invendibles. Falta saber ahora si esa interrupción será transitoria o definitiva; ello dependerá de la política conjunta que sigan los países interesados al terminar la guerra y reanudarse los intercambios entre países excedentarios y deficitarios.

Cinco años largos de conflicto fueron cerrando, una a una, gran número de rutas comerciales y obstaculizando las pocas que no han estado vedadas; obligaron a una intervención total de los gobiernos en defensa de los productores o de los consumidores, convirtiendo al trigo en una munición más, olvidando su aspecto cualitativo para dar paso al aspecto cuantitativo que era el único que interesaba. Esos años de guerra también nos han permitido ver como

se acumulaban primero y luego desaparecían enormes stocks —prácticamente invendibles— convertidos en alcohol para armamentos o en combustible para las calderas, solucionándose así el problema anteriormente insoluble de los excedentes.

El hecho de que este conflicto haya frenado la crisis de valores que culminaba, como se ha dicho, con la fijación de un precio en el mercado internacional de Liverpool inferior en un 50% —una vez descontados los gastos de viaje— al precio de costo en la Argentina que es el país que probadamente tiene el costo más bajo entre los grandes productores, así como también el haber solucionado la crisis de excedentes que primero agravó, y haber originado un aumento de los precios pagados a los productores, no podrá ser nunca motivo para suponer que la guerra ha sido un factor benéfico para la posición que tenía el trigo, como elemento primordial en la vida del hombre y como sujeto en el intercambio entre las naciones.

En efecto; el saldo desfavorable que arroja la guerra es enorme, ya que provoca un consumo antieconómico mientras extensas zonas del mundo sufren una escasez aguda de alimentos, origina un desprecio de la calidad, factor que se descuida, y fomenta la producción en zonas submarginales a fin de poder atender necesidades inmediatas, descuidando la concurrencia que es elemento de progreso económico. Todo esto tendrá que desaparecer, pues es de un costo extremadamente gravoso para los pueblos y de consecuencias tan ruinosas, si no más, que la crisis por que se atravesaba desde 1929.

Pero no es del caso tratar las medidas tomadas durante la guerra cuando se estudian las posibilidades de la política triguera del futuro, puesto que como medidas de emergencia que son, no tienen una finalidad económica, sino circunstancial relacionadas con la persecución de una meta política que es la obtención de la victoria. Corresponde entonces analizar las causas que originaron las crisis anterior-

res y la política seguida para conjurarla, a fin de evitar las primeras para que no se repita la situación, y señalar cuales procedimientos han sido inoperantes para corregirla.

Si nos atenemos a considerar las condiciones del mundo futuro que nos anticipan aquellos estadistas que tienen la responsabilidad del momento y, por ende, de la paz futura, debemos aceptar que la oportunidad es sumamente favorable para hacer la crítica del pasado que impida la repetición de los errores. Indudablemente que una organización internacional más fuerte que la resultante de la primera guerra mundial, facilitará la obtención de medidas positivas en este sentido, medidas cuya necesidad es conveniente inculcar en las conciencias.

Volviendo sobre los hechos del primer decenio posterior a la primera guerra mundial, período durante el cual hubo una evidente prosperidad en la economía triguera, debe destacarse que en estos años con el surgimiento de los nacionalismos económicos europeos que buscaban el autoabastecimiento de las necesidades de cada país, nacía el elemento perturbador más importante que habría de trastornar toda la organización de la economía mundial.

Los países adheridos a esa política nacionalista, no eran sólo Italia y Alemania; se encontraban todos los que disponían de tierras propicias para la explotación agrícola, con Francia a la cabeza, que llega momentos antes del estallido de la guerra a convertirse en país exportador. El proceso puede explicarse sintéticamente en la siguiente forma: (a) Europa compra cereales en ultramar para cubrir sus necesidades imperiosas mientras fomenta artificialmente sus producciones con medidas de protección al agricultor; (b) dichas compras consolidan una demanda auspiciosa para los exportadores, que aumentan lentamente sus cosechas estimulados por la relativamente fácil colocación de los excedentes; y, (c) llegando las producciones de aquellos países europeos que practican la autarquía a niveles en que

pueden satisfacer sus propias necesidades cierran con impuestos prohibitivos, o cuotas estrictas, las válvulas de la importación en momentos en que los países productores, con excelentes cosechas, tienen grandes excedentes para colocar en el exterior.

Se produce así el desequilibrio entre la oferta y la demanda mundial, en cuyos intentos de solución fracasan todas las Conferencias Internacionales reunidas al efecto; sólo lo consiguen momentáneamente factores naturales, como fueron las sequías que azotaron a la América del Norte entre 1934 y 1936, y factores ajenos —armamentistas— que provocaron el auge industrial de 1937 y la acumulación de «stocks» en previsión de acontecimientos bélicos. La inconsistencia e ineficacia de estos factores quedó ampliamente probada, al abatirse nuevamente, a partir de 1938, en la situación de crisis anterior y en forma más aguda aún.

2. *Los «Nacionalismos» Europeos y sus Efectos sobre la Economía Triguera.*—El nacionalismo económico, adonde se encuentra la raíz básica de todo el malestar que abruma a la economía triguera del segundo decenio comentado, merece ser analizado para luego definirlo con precisión y poderlo anatematizar en forma que, al evitar su reproducción, se eliminen las posibilidades de nuevas perturbaciones del mismo carácter.

El origen de los diversos nacionalismos, o políticas de autarquía, que nos ocupan, se encuentra en el desbaratamiento ocasionado por la guerra en los regímenes individuales de organización de los países, en la destrucción de las propiedades, en la desocupación, en la necesidad de crear fuentes de ingreso, en las dificultades financieras para obtener las divisas necesarias con que se adquieren los productos en el exterior, y también en las políticas imperialistas y belicistas.

Si el salvar aquellos inconvenientes pudo justificar la adopción de esa política en países sinceramente pacifistas

como Francia, no ocurre lo mismo con otros, pues pronto se pudo ver que esta no era la finalidad principal que perseguían, sino la de independizarse del extranjero con miras visiblemente belicistas como es el caso de la célebre «batalla del trigo» en Italia. Alemania persigue los mismos fines, pero hace un planteo distinto, intensificando la producción de su territorio, al mismo tiempo que fomenta armónicamente en países vecinos producciones que le son necesarias, cayendo esos países primero en su órbita comercial, para ser luego ocupados militarmente.

El Reino Unido, cuna del librecambio, que es antítesis del proteccionismo íntimamente vinculado a los nacionalismos que estudiamos, pese a ver en estos un enemigo a su tradicional política comercial, no pudo sustraerse a sus efectos, comenzando a tomar medidas de protección agrícola en pequeña escala; dicta al efecto la «Wheat Act» en 1932, luego conviene con sus Dominios un sistema de protección mutua en el mismo año en Ottawa y finalmente, al verse retrasada con respecto a otros países europeos, posibles enemigos, busca compensar la posición en que se vió dislocada con la adquisición y acumulación de grandes «stocks» de reserva y de los que se habrá felicitado en la guerra por las dificultades que le evitaron. El desconocimiento absoluto que existe respecto del proceder de Rusia, cuya producción y posibles reservas de los años previos a la guerra no pueden precisarse por el velo con que ese país cubrió su verdadera situación, impiden tener un cuadro completo de la política triguera en Europa.

Vinculados a ese nacionalismo, o formando parte de él, encontramos ciertos factores que se hace necesario conocer para comprender la magnitud del problema que significa mantener equilibrada la situación internacional del trigo. Entre ellos, cabe destacar: (a) la tendencia proteccionista de la Política Económica Internacional; (b) el subconsumo por falta de medios adquisitivos; (c) el fracaso de

la cooperación internacional; y, (d) los progresos técnicos en la maquinaria agrícola y en la genética, que redundan en mayores rendimientos unitarios.

Los dos primeros factores tienen de común que ambos imposibilitan la entrada del producto en los países deficitarios, aunque de distinta manera: el primero por los impuestos prohibitivos o los cupos que no pueden salvarse; el segundo, por la imposibilidad de un pueblo de adquirir el producto; aquí la barrera es el mismo precio internacional que no puede ser alcanzado por el que está en condiciones de ofrecer la demanda. Ambos factores chocan a la sensibilidad humana por que obligan a importantes núcleos de población a prescindir de un producto considerado vital para la alimentación, mientras que en lugares más o menos cercanos se acumulan reservas que no han de poder encontrar un uso racional. Indudablemente que mientras persistan situaciones de esta naturaleza, no podrá hablarse de justicia social. Respecto al cuarto factor que se ha citado sólo está vinculado al problema por el hecho de que intensifica el desequilibrio existente haciéndolo más grave, y provocando la incongruencia de que los adelantos científicos aparezcan como contrarios al bienestar general, lo que recuerda la vieja lucha del hombre contra la máquina que le quita el trabajo, lucha tantas veces repetida durante los primeros tiempos del desarrollo industrial.

3. *Fracaso de la Cooperación Internacional.*—Fracaso de la cooperación internacional se ha llamado a la falta de cristalización en resultados prácticos de las Conferencias Mundiales del Trigo reunidas en diversas capitales europeas desde 1927. La más importante por su trascendencia fué la Cuarta Conferencia, reunida en Londres en 1933 con representación de los principales países exportadores e importadores. Estuvo estrechamente vinculada a la célebre Conferencia Económica Mundial del mismo año, donde se libró y perdió el último debate serio contra el nacionalismo que surgía en Europa y que había de terminar fi-

nalmente con la guerra iniciada en 1939. Los Estados Unidos de Norte América fueron también responsables, en parte, por el aislacionismo que fomentaban sus tarifas ultra-proteccionistas de 1922 y 1930. Ninguna Conferencia Mundial del Trigo terminó en un acuerdo formal entre los países participantes, y sólo han quedado como resultados de las mismas, proyectos de convenios, que no fueron ratificados, e importantes estudios donde se han documentado las causas que provocaron la crisis. Además, dichas Conferencias dejaron como legado de su intento de solución de las dificultades en que se debatió la economía triguera al Comité Consultivo Internacional del Trigo, compuesto con un delegado por país, el cual aún subsiste y ha tenido como primordial actividad mantener actualizados los estudios sobre la situación internacional del grano y preparar los proyectos de convenio a tratar por las Conferencias.

La política sugerida y tratada en estas reuniones de carácter internacional ha consistido principalmente en: (a) reducción de las áreas sembradas; (b) fijación de cuotas de exportación a los principales países exportadores; y, (c) medidas tendientes a la eliminación de los «stocks» que gravitaban sobre el mercado por su desproporción con las posibilidades del consumo. Como puede deducirse de la lectura de esos tres principales propósitos, la finalidad buscada, fué siempre la solución del problema inmediato, con lo cual no podría llegarse nunca a un equilibrio permanente, y hasta cierto punto ese criterio ha sido lógico porque para obtener esos fines inmediatos es que se llevaron a cabo las Conferencias. No se quiere decir con esto que no se hayan tratado otros temas de mayor gravitación como eran el infra-consumo, ya fuera por interposición de los gobiernos, con barreras aduaneras, o por falta de medios adquisitivos, y los bajos precios del producto; pero ellos solo han sido revistados como causas de la crisis; teorizándose sobre sus posibles soluciones, sin llegarse, por cierto, a medidas concretas.

La actuación de estas reuniones internacionales termina en 1942 con la Conferencia Triguera Internacional reunida en la ciudad de Washington, en la cual se suscribe, el día 27 de junio, un «Memorandum de Convenio» entre los cuatro principales países exportadores por una parte y el Reino Unido como país importador por otra, que fueron los únicos asistentes a la misma. Dicha pieza contractual ha quedado firme, pero indudablemente los compromisos que importa no llegan a adquirir el sentido de directrices de la política económica triguera del futuro, en primer lugar por no tener representación universal, y luego por el carácter de las conclusiones a que se arribara.

En dicho «Memorandum» se convino convocar a una Conferencia de todos los países interesados en el comercio triguero para cuando termine el conflicto, y además como medidas inmediatas, se resolvió crear un «Pool» con contribuciones de los países signatarios, con cuyo producto se acudiría en socorro de las poblaciones necesitadas, a medida que éstas fueran liberadas; se comprometieron las mismas partes a someterse, por dos años después que termine la guerra, a un plan de control de la producción, «stocks» y exportaciones; y, finalmente, se fijaron cuotas de exportación y precios máximos y mínimos a regir en ese período. La exportación de los cuatro países grandes exportadores para después de la guerra se calculó en 500 millones de bushels (13.608.000 toneladas), estableciéndose cuotas de 40 por ciento para Canadá, 25 por ciento para Argentina, 19 para Australia y 16 para Estados Unidos, para repartir este comercio. Cabe destacar que este plan fué preparado en momentos en que se contaba con excedentes disponibles que sumaban más de 55 millones de toneladas en los cuatro países citados, cantidad «record» que podía cubrir las necesidades de la exportación de casi cuatro años del comercio normal de años previos a 1939.

No obstante ello, demostrando la falacia de pretender una rígida estructura del comercio triguero, hoy difícil-

mente podrían cumplirse esos porcentajes por parte de Estados Unidos y de Australia, países en los que el inesperado gran consumo y las persistentes sequías, respectivamente, han hecho diluír en gran parte los excedentes hasta ayer invendibles.

Podemos decir ahora que el fracaso de la política económica internacional en lo referente al trigo, fué el mismo que en la política general: la ausencia de una fuerza central ejecutiva, la que convirtió a la Liga de las Naciones en una mera teorización ideológica que sucumbió a los primeros embates, pues bastó la no conformidad de uno solo de sus componentes para impedir la realización de cualquier propósito que contara con la aprobación de la inmensa mayoría.

Así también fracasaron los intentos de acuerdos económicos internacionales, porque la mayoría de los países exigían concesiones que se acomodaran a sus políticas nacionales, y éstas habían entrado —unas primero por su voluntad, otras después forzadas por las circunstancias—, en la pendiente del proteccionismo, sobre el cual es imposible construir ningún acuerdo duradero ni ventajoso desde el punto de vista internacional en materia económica.

Los acuerdos que se convengan en la paz futura deberán estar orientados por una política económica internacional definida de antemano la cual no podrá tener otra finalidad que alcanzar el mayor bienestar de la humanidad, y no podrán esos acuerdos responder a políticas económicas nacionales que no se encuentren en armonía con aquella. No hay duda que existe ya el clima fecundo para esta política, pues la dura experiencia de la post-guerra anterior y el conflicto que ha desolado al mundo en los últimos años ha hecho comprender que no puede vivirse en el aislamiento egoísta, y que el mundo evoluciona hacia una cooperación estrecha, niveladora de diferencias. Una economía liberal, bien racionalizada ha de ser la puerta de acceso a ese mundo en el que América tendrá que desempeñar un pa-

pel de enorme responsabilidad, y esa economía general será integrada por otros parciales a que dan origen la serie enorme de productos con que América puede proveer al comercio mundial, entre ellos el trigo que nos ocupa, y otros no menos importantes como el petróleo y el algodón.

III

POLÍTICA ECONÓMICA AMERICANA PARA EL TRIGO.

Hemos puntualizado las causas por las cuales la economía triguera mundial, desde la primera gran guerra se desenvolvió entre sucesivos tropiezos que la llevaron a una crisis sin precedentes tanto por su extensión, ya que abarcó a todos los países productores, como por su duración, puesto que comenzada en 1929, continúa sin solución de continuidad hasta nuestros días, en que la guerra ha paralizado sus efectos, como entre 1935 y 1937 la paralizaron otros factores circunstanciales. Dentro de ese lapso reconoce tres momentos culminantes: el año 1933 como punto máximo de depresión general; julio de 1939, en que el precio internacional llega al nivel más bajo conocido; y julio de 1942, cuando los «stocks» sobrantes en los países exportadores totalizan la extraordinaria e inigualada cantidad de 55 millones de toneladas, que representa aproximadamente cinco veces la cifra a que entonces estaba reducido el comercio de exportación mundial en un año.

Por otra parte se ha tratado el fracaso de la cooperación internacional hasta el estallido del actual conflicto. Toca entonces analizar ahora cuál puede ser la política triguera americana en base a las perspectivas que se vislumbran sobre ordenamiento del mundo en la paz futura y a lo que hemos bosquejado como ideal de la política económica americana. Para metodizar este estudio veremos sucesivamente la posición de los principales países exportadores americanos, el consumo actual en los restantes, y las posibilidades de un proceder Continental acorde.

1. *Posición de Canadá, Argentina y Estados Unidos de Norte América.*—Como es de notorio conocimiento estos tres países enunciados producen trigo en gran escala, lo que les permite disponer año a año de importantes excedentes exportables, especialmente Canadá y Argentina que ocupan el primero y segundo lugar en el comercio mundial como exportadores. Estados Unidos, pese a producir un volumen superior al de los otros dos países, no ocupa una posición tan destacada como exportador debido a que el gran consumo interno originado por las necesidades de su densa población, y últimamente también por las necesidades industriales, le absorben en oportunidades la totalidad de su cosecha y aún ha hecho necesaria la importación en determinados momentos.

En el quinquenio previo al actual conflicto, período que se ha elegido como el más representativo, los tres países citados produjeron, en términos medios, las cantidades que se consignan a continuación, consumiendo internamente, y restándoles para exportación, las cantidades que se incluyen en la segunda y tercera columna:

PERIODO 1934/35 — 1938/39 (en toneladas)

	<i>Producción</i>	<i>Consumo</i>	<i>Excedente</i>
Canadá	8.448.000	2.988.000	5.460.000
Argentina	6.634.000	2.750.000	3.884.000
EE. UU. de N. A.	20.749.000	18.752.000	1.997.000

Como puede observarse en el detalle anterior, el excedente no guarda la misma proporción en los tres casos con respecto al volumen de producción, pero entre Canadá y Argentina sí hay cierto paralelismo, puesto que el porcentaje de excedente con respecto a cosecha en el promedio de esos cinco años fué de 65 y 59 por ciento respectivamente y es este gran porcentaje, más que el volumen de producción, lo que les da a estos países la gravitación que tienen en el comercio mundial.

Cabe citar que durante los años de guerra estos porcentajes no han variado mayormente, como tampoco el volumen promedio de las cosechas; en cambio, ha variado, aumentando considerablemente, el consumo de Estados Unidos, como consecuencia del uso del trigo para forraje y destilación, y en la Argentina por haberse destinado importantes cantidades para combustible y forraje, así como también por haberse perdido ingentes cantidades por deterioro de calidad o acción de insectos, culpa de no haber poseído las instalaciones necesarias para conservar los grandes saldos que ordinariamente se exportaban.

No obstante esos cambios, que han podido producirse durante los años de guerra, desaparecerán junto con las causas que los originaron y se volverá a una situación similar a la de los años previos en cuanto a producción y consumo interno de cada país.

Nos encontraremos entonces con tres países americanos produciendo trigo en cantidades excedentarias, los cuales buscarán en el comercio de exportación el canal de drenaje para sus sobrantes, y si bien es dable suponer que todo el remanente de que puedan disponer ha de salir porque las necesidades de los países arrasados por la guerra han de ser en un primer momento de extraordinaria magnitud, a poco que se recuperen esos países, sino se procede a reorganizar la distribución, ocurrirá, como en el caso del conflicto anterior, que los excedentes superarán a las posibles importaciones acumulándose «stocks» invendibles, con lo que se volverá a la situación de crisis porque se atravesó desde 1929.

La posición ventajosa que en el momento inicial de la paz tendrán países que, como Canadá y Argentina, pueden comerciar en el exterior un porcentaje tan importante de su producción, por obra de ese mismo porcentaje que indica que sus producciones están orientadas hacia la exportación, son susceptibles de padecer en mayor medida las consecuen-

cias de un taponamiento del que hemos llamado canal de drenaje: el comercio de exportación. A Estados Unidos, país para el cual la exportación representa sólo un pequeño porcentaje de su producción y que en varias ocasiones se ha convertido en país importador, las dificultades de la exportación no pueden afectarlo en la misma medida que a los otros países.

A fin de evitar que se reproduzca el proceso de que hemos sido testigos desde 1919 a 1939, Canadá y Argentina por ser los países más afectados deben encabezar, junto con los Estados Unidos, también interesados directamente, un movimiento tendiente a variar la política triguera de pre-guerra, lo cual no les será difícil, primero por tratarse de un producto cuya importancia tiene gravitación mundial, y segundo, por ser productores en gran escala y contar con la mayor parte del excedente que origina el importante comercio mundial de que es objeto el trigo.

Canadá cuenta con una producción extraordinaria tanto en cantidad como en calidad. En los últimos diez años su cosecha máxima ha sido la del año 1942 con 15.150.000 toneladas y la mínima la del año 1937 con 4.905.000 toneladas, promediando su consumo alrededor de tres millones de toneladas, lo que le ha permitido disponer aproximadamente de un promedio de siete millones de toneladas de cada producción para exportar, cantidad susceptible de ser aumentada aunque no en gran escala, sino es en desmedro de otras producciones, o de hacerlo en tierras submarginales. Por tanto se considera que Canadá podrá en el futuro aportar al comercio mundial lo mismo, o poco más, que aquello con lo que actualmente está contribuyendo.

En orden de gravitación en el mercado mundial la Argentina ocupa el segundo puesto, con una cosecha máxima en los últimos diez años de 10.319.000 toneladas en 1938/39, y una mínima de 3.558.000 toneladas en 1939/40, prome-

diando su consumo normal (harina y semilla) 2.750.000 toneladas, cifra que ha arrojado un promedio exportable de cuatro millones de toneladas por cada año. En el caso de este país son muy factibles las posibilidades de aumento de la producción y por ende del sobrante exportable.

Esas posibilidades de la Argentina para aumentar su producción, y en consecuencia el tonelaje con que contribuye al comercio mundial, se concretan en la amplia disposición de tierras marginales aptas, en el carácter extensivo de sus cultivos actuales, y en el bajo costo unitario de producción, todo lo cual permite afirmar que, contando con el incentivo de un precio razonable y seguro, puede aumentar fácilmente sus cosechas, por lo cual es, sin duda, desde el punto de vista potencial, el país mejor dotado en el mundo como proveedor del preciado cereal.

Estados Unidos puede también ser, incuestionablemente, un gran exportador, pero el hecho de contar con una densidad de población muy superior a los otros países citados y tener un costo de producción mucho más elevado, le resta posibilidades potenciales y lo convierte en un proveedor aleatorio, supeditado a eclipsarse periódicamente del comercio mundial. No obstante consideramos que puede ejercer una acción ponderable como agente financiero en el fomento del consumo en los países deficitarios y en un posible incremento de las producciones en aquellas regiones capacitadas para ello, como son las amplias zonas de que dispone la Argentina.

Puede sorprender que se comenten las posibilidades potenciales de estos tres grandes exportadores, cuando hasta el momento sus excedentes, sumados a los de Australia, han cubierto las necesidades de los países importadores, y con exceso, ya que la falta de colocación del total de esos sobrantes ha originado la mayor crisis porque ha atravesado el trigo en su historia, pero ello se ha hecho porque se considera justamente que la crisis no ha sido de superproduc-

ción, sino de sub-consumo, y que, si se espera que en la paz futura sean eliminados los factores obstruccionistas, no es aventurado pensar que ello provocará un aumento del consumo en medida tal que no bastarán los excedentes normales actuales para satisfacer la demanda que ha de crearse, y el estudio de ello en los países restantes de América es lo que nos ocupará en los párrafos siguientes.

2. *El Consumo en los Restantes Países Americanos.*— Descartando los tres países cuya posición hemos analizado a grandes rasgos en el punto anterior y Uruguay y Chile, que están en condiciones de satisfacer su propia demanda interna de trigo, las restantes diecisiete repúblicas americanas se encuentran en posición deficitaria, pues no producen o lo hacen en porcentajes mínimos, con respecto a la necesidad de consumo de sus poblaciones, lo cual crea un problema que no ha sido aún debidamente considerado.

Lo grave de tal problema no radica en la imposibilidad de esas repúblicas de producir el grano suficiente para un consumo normal de sus poblaciones, pues razones mesológicas se oponen a ello, e impedirán cualquier intento que se haga para producir un grano que por razones ecológicas y económicas están incapacitadas de cultivar. Lo que realmente asume los contornos serios de un problema continental que no ha sido abordado nunca como debió serlo, y que en caso de seguir manteniéndolo oculto impedirá solidificar las bases de la unión americana, es que esas diecisiete naciones no han podido concurrir al mercado exterior o lo han hecho en medida ínfima en proporción a sus necesidades, para adquirir el producto que hoy se reconoce universalmente como esencial para la vida del hombre, y ello se debe exclusivamente a su pobreza, o sea a su falta de medios adquisitivos.

Este problema, que es el problema de la desnutrición de grandes masas de la población americana, no podrá hacerse a un lado en el futuro alegando que esas poblaciones susti-

tuyen al pan —que es base de la alimentación de las naciones que gozan de un standard de vida razonable— con otros productos nativos, porque bien se sabe, y no es necesario investigar, que ello no es más que una mentira interesada. Ese flagelo que es la desnutrición de gran parte de la población de América, sólo tiene parangón con lo que ocurre en ciertos países asiáticos, y buscarle solución tiene que ser meta de una sana política americana. (1)

Una verdad como la enunciada contraría los sentimientos humanitarios y mucho más cuando vecinos a esos países se encuentran otros tres que, como se ha enunciado anteriormente, poseen grandes excedentes exportables que no siempre han podido colocar en el exterior, razón por la cual se debatían antes y durante esta guerra en una situación de crisis de extraordinaria magnitud. No puede haber ninguna duda que si las diecisiete repúblicas americanas que son netamente deficitarias en cuanto a abastecimiento de grano panificable, hubieran podido concurrir a los mercados de Canadá, Argentina y Estados Unidos, a proveerse del tri-

(1) Para mayores detalles del gran problema de la desnutrición en la América Latina véanse las siguientes fuentes principales: Emilio Llorens, *El subconsumo de alimentos en América del Sur*, Buenos Aires: Editorial Sud-Americana, 1942; Robert Morse Woodbury, *Encuestas sobre el consumo de alimentos y la nutrición en las Américas*, Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo, 1942; Moisés Poblete Troncoso, *El standard de vida de las poblaciones de América*, Santiago de Chile: Prensas de la Universidad de Chile, 1942 (cap. VII: «El standard de vida y la alimentación»); «El subconsumo de los alimentos en América del Sur», *Noticias de la Oficina de Información Obrera y Social*, Unión Panamericana, Febrero de 1943; Enrique Moresco: «Política de la nutrición y su aplicación en la República Argentina». *Boletín del Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia*, XVIII, 4, 1944, pp. 618-625; J. Mardones y R. Cox, *La alimentación en Chile*. Estudios del Consejo Nacional de Alimentación. Santiago de Chile. Imprenta Universitaria, 1942; y Consejo Permanente de Asociaciones Americanas de Comercio y Producción; *Encuesta continental sobre el consumo de productos de alimentación y vestido y sobre la vivienda popular*, Respuesta-tipo referente a la República de Chile, Montevideo, 1943.—(La Dirección).

go necesario, no se habrían acumulado «stocks» que sólo dejaron de gravitar sobre las respectivas economías nacionales cuando se convirtieron en forraje para ganado, en alcohol para fines bélicos, en combustible para calderas o sirvieron para alimento y propagación de plagas de insectos.

No sólo podrían esos países deficitarios consumir los excedentes de los países americanos excedentarios, sino que podrían, con su demanda sumada a la de Europa, obligar a un aumento de la producción en las regiones aptas para ello, motivo por el cual se mencionaron en el capítulo anterior las posibilidades potenciales de Argentina, Canadá y Estados Unidos, que en este orden son los que poseen las tierras aptas necesarias para un aumento general de la producción.

Se ha bosquejado en líneas anteriores el problema deficitario de diecisiete repúblicas americanas en conjunto y lógico es suponer que la situación no es igual en todas ellas; se encuentran comprendidas naciones que, como Brasil, importan cantidades apreciables anualmente, y otras en las cuales el trigo es un producto suntuario, como el Ecuador.

Observemos pues el caso del Brasil en primer lugar y encontraremos que importa anualmente un millón de toneladas, volumen que lo ha convertido en los últimos años en el primer consumidor de los excedentes argentinos. Aparentemente esta importación, sumada a las 150.000 toneladas que aproximadamente produce en sus zonas templadas del Sud, cubre las necesidades internas. Sin embargo, la realidad es muy distinta; con ese tonelaje, que por cierto es apreciable, no se cubren sino en parte las necesidades normales, o para ser más exactos el 25% de lo que debiera ser el consumo en base a una población cercana a los 50 millones de habitantes. No es ajeno para quienes conocen la posición económica del Brasil que el pan es un producto que se consume sólo en los grandes centros poblados de la costa

oceánica, aunque también es cierto que las producciones de arroz, maíz y mendioca, al utilizarlas como sustitutos, alivian considerablemente la situación.

Pero no debemos olvidar que al considerar el caso del Brasil hemos elegido el país que mejor se halla colocado económicamente entre los diecisiete citados, y que, a medida que se investigase en otros más débiles, encontraríamos situaciones realmente deplorables que América, como cuerpo orgánico y total, está en la obligación de solucionar en forma sino inmediata, por lo menos progresiva y sincera. Debemos tener presente como síntesis que para una población de 100 millones que habita en la América del Sur se requiere un consumo de no menos de 10 millones de toneladas de cereal, cuya fuente proveedora, por su situación geográfica y su capacidad productora es la Argentina, como ya lo es del Brasil en el millón de toneladas que importa, y del Paraguay, Bolivia y Perú, en cantidades inferiores. En los momentos actuales sólo Argentina, Uruguay y Chile consumen en la alimentación humana una cantidad satisfactoria en proporción a la población, totalizando entre los tres aproximadamente $3\frac{1}{2}$ millones de toneladas.

El mercado que constituyen las repúblicas centroamericanas, México y Cuba, que son actualmente importadoras de harina de trigo en pequeña escala, se encuentra dentro del radio que normalmente debieran abastecer los Estados Unidos y Canadá, y en cuanto a su posición deficitaria y a su demanda potencial, ese mercado se encuentra en situación similar al constituido por los países de la América del Sud.

3. *Posibilidades de una Política Continental.*—En el período de la post-guerra anterior el comercio triguero mundial, en el que tuvieron papel descollante Canadá y Argentina, totalizó como máximo anual, en los años previos a la crisis iniciada en 1929, alrededor de 16 millones de toneladas, y en los años de mayor depresión, cuando estaban en

auge los nacionalismos económicos, bajó a poco menos de 12 millones. Durante todo ese lapso la importación de los diecisiete países americanos deficitarios, no alcanzó en ningún momento a los 2 millones de toneladas de trigo.

Esta cantidad que consumieron los países americanos estaba muy por debajo de lo que debía ser su consumo normal y ello no es atribuible a nacionalismos económicos, empresas en que afortunadamente no se embarcaron, sino pura y exclusivamente a la falta de los medios adquisitivos que las obligaba a un sub-consumo forzado. La política continental debe buscar la solución para que esos países obtengan en el futuro de los mismos exportadores americanos una cantidad que se estima en forma global y aproximada en 10 millones de toneladas, y mientras esa meta no sea alcanzada el pueblo de América no habrá llegado a tener el nivel de vida mínimo necesario para que se pueda decir que existe la libertad de acceso a las fuentes de riqueza, que es uno de los propósitos básicos de la democracia, y que también puede vincularse estrechamente a la política de buena vecindad que tan felizmente iniciara el líder de la gran República del Norte Franklin D. Roosevelt.

Por cierto que llegar a esa meta no es fácil, ni podrá alcanzarse en un futuro inmediato, pero lo importante es que queden sentadas las bases que permitan abrir el camino que conduzca a ella y con tal fin se debe recomendar una política que se ajuste a los principios que en razón de su incidencia se enunciarán en un orden inverso al del clásico proceso económico, esto es, que irán del consumo a la producción, como veremos en el siguiente detalle, que lo es también de las conclusiones a que arriba este estudio:

(a) Todas las repúblicas americanas que no producen trigo en medida suficiente para su consumo (diecisiete de las veintiuna que forman el Continente) sufren las consecuencias del sub-consumo reflejadas en una evidente desnutrición de sus poblaciones, lo cual afecta indudablemente a las clases más pobres.

(b) Ese sub-consumo se origina en la falta de medios adquisitivos, pese a que la cercanía de países productores de cantidades excedentarias permite la provisión del producto a precios razonables de acuerdo al patrón que al respecto da el comercio mundial, patrón que actualmente no puede ser alcanzado por esos países que se encuentran en inferioridad de condiciones debido a su bajo «standard» de vida.

(c) Hay que descartar como argumento desprovisto de verdad, el que se funda en que las poblaciones que no consumen pan, lo sustituyen con otros productos naturales más baratos. Los argentinos, que se encuentran entre los afortunados pobladores de un país donde abundan los alimentos básicos, no necesitan mirar hacia el exterior para comprobarlo, pues en sus provincias más pobres es desolador observar el problema de la desnutrición y saben bien que no se sustituye al pan, a la carne o a la leche, masticando caña de azúcar o bebiendo abundantes infusiones de yerba mate.

(d) Ese sub-consumo, originado en el pauperismo, es necesario combatirlo, tanto más cuando en países vecinos se produce en cantidades excedentarias que como hemos visto ha sido necesario encontrarle otros usos, forraje, alcohol o combustible, para terminar con la crisis originada por su acumulación. Por otra parte debe tenerse en cuenta que esos países pueden en caso necesario aumentar sus producciones porque tienen capacidad potencial para abastecer íntegramente las necesidades normales de toda América.

(e) Para solucionar ese sub-consumo de los países deficitarios se hace necesaria la adopción de medidas de carácter interamericano, las cuales deberán orientarse simultáneamente hacia la elevación del «standard» de vida, desarrollando las actividades económicas a que está capacitada cada nación, y organizando la distribución. Esto último puede obtenerse mejorando medios de transporte, creando en lugares apropiados, bancos, mercados y organizacio-

nes especiales de crédito, fijando precios internacionales relacionados con las diversas capacidades adquisitivas, haciendo debida propaganda, etc. Todo ello requiere una amplia financiación, que tendría que ser tomada a su cargo por un organismo interamericano.

(f) En cuanto a la forma de hacer llegar el producto a precios accesibles a los pueblos más pobres, cabe citarse el sistema de compensación, ya utilizado con otros fines. En efecto; así como el Reino Unido pudo fomentar sus producciones agrícolas —que por cierto no podían competir libremente con el producto importado— distribuyendo entre los agricultores un pequeño impuesto con que gravaba la importación, así inversamente puede exportarse a precios inferiores al costo colocando el trigo en cada mercado americano al precio que este puede pagar, gravando en la medida necesaria al resto de la producción. Este procedimiento que tiene una aparente similitud con el «dumping», pero que no lo es porque le falta el elemento esencial que es el propósito de quitar un mercado a otro proveedor, tendría que ser encarado por una entidad de carácter interamericano. Algo parecido ya realiza Estados Unidos al subvencionar sus exportaciones de harina a países americanos, aunque lo hace con el fin de mantener los mercados frente a la competencia internacional que no puede afrontar con sus elevados precios internos.

(g) Volviendo ahora sobre la idea central enunciada en el primer capítulo de este estudio que hacía recaer sobre los Estados Unidos y la Argentina la principal responsabilidad en el éxito de esta política económica americana, podemos decir que el primer país puede contribuir a la alta finalidad buscada con: (1) parte de su excedente para abastecer —junto con el Dominio de Canadá— a los países centroamericanos, México y Cuba; (2) con el abaratamiento del transporte por medio de servicios marítimos interamericanos especiales y el fomento de la construcción de carreteras; y, (3) financiando la entidad interamericana a la que

se encargará llevar a la práctica la política económica continental que se adopte. En cuanto a la Argentina, que no tiene una posición financiera de solidez tal que le permita actuar en el mismo sentido, puede poner a disposición de una obra americana como la enunciada y en caso de recibir la ayuda financiera necesaria, su extraordinaria capacidad potencial en forma de producir el cereal necesario para cubrir, además de la propia y de la de los habituales mercados europeos, la demanda total de la América del Sud que aumentaría aproximadamente entre 5 y 6 millones de toneladas, con lo que el consumo de cereal en toda Sud América para alimentación humana se aproximaría a los 10 millones de toneladas (367 millones de bushels), nivel mínimo que se considera razonable para una población de cien millones de habitantes.

Estos puntos que se han citado contienen sólo ideas generales respecto a lo que se entiende que debe ser una de las metas de la política económica continental; no constituyen una enunciación taxativa y rígida, y mucho menos inalterable, pero pretenden ser reconocidos como una modesta expresión del verdadero sentir americano.

ABSTRACT OF
THE WHEAT IN THE AMERICAS: SOME ASPECTS OF ITS
ECONOMY AND OF A HEMISPHERIC WHEAT POLICY.

By FÉLIX PÉREZ CONSTANZÓ (Buenos Aires, Argentina)

In his first chapter the author expounds the necessity of a coordinated, well planned economic policy for the American Hemisphere, a policy whose basic objective must be the improvement of living standards of the hitherto undernourished and materially undeveloped peoples, in accordance with the well-understood needs of all members of the hemispheric family of nations. He believes that the United States

in the North and Argentina in the South are to be the natural leaders in this movement, the first country because of its great capital power and immense industrial capacity, the second because of its vast natural resources which so far have been taken advantage of only to a very small extent.

A particularly important and promising field for putting this policy into effect is offered by the wheat, because of (1) its outstanding nutritional value, (2) the entirely inadequate consumption rate in most American countries which because of natural factors cannot grow it under economic conditions and are prevented from importing it for the consumption of the masses of their populations because of their insufficient purchasing power, (3) the excellent opportunities of expanding wheat production, especially in Argentina, and (4) the fact that three of the four leading wheat exporting countries are in America and that these countries produce about 40% of the world's wheat.

The second chapter traces the principal trends of world wheat policy since the end of the first world war, and especially the catastrophic price declines since 1929. The author maintains that one of the principal factors responsible for this was the economic nationalism of the industrial countries of Europe which embarked upon a protectionistic policy inspired by unrealistic notions of economic self-sufficiency. In the face of this attitude, and of the increasing tendencies toward political anarchy in international affairs, the various efforts at international conventions for the regulation of wheat production and commerce could not but fail.

The third chapter examines the possibilities for a coordinated and rational wheat policy of the Americas for the postwar period. Although the United States is the greatest wheat producer, it is exceeded by Canada and Argentina so far as wheat exports are concerned, because of its own heavy domestic consumption. The only other American countries which can meet their wheat requirements by their own production are Uruguay and Chile. All the other seventeen republics of Latin America either have to import wheat heavily or, lacking the purchasing power for doing so, have to maintain the majority of their populations on a wheatless diet which is insufficient from a nutritional point of view. The largest of the wheat importing countries of America is Brazil with her vast and rapidly increasing population.

Upon this basis the author reaches the conclusion that the countries of the Americas will be able to place their wheat economy on a sound basis and at the same time make an important step toward higher living standards of the large undernourished sectors of their peoples, by abandoning the conventional plans for restrictive production and trade policies designed to create a price level more satisfactory to the producers, and by promoting instead the expansion of effective demand for wheat by adopting a sound long-range policy of development projects designed to enhance the productive capacity and thus the purchasing power of those millions of South and Central Americans who up to now have lived practically on a diet entirely lacking in wheat. The bulk of the funds necessary for financing such a program would have to come from international organizations or from the United States. This country, together with Canada, would also find a logical market for its wheat exports in Mexico, Central America, and Cuba while Argentina would be in favorable position for supplying the wheat-deficient countries of South America.

**SIGNIFICADO DE LA INMIGRACION PARA LOS
PAISES DE AMERICA**

por

RICHARD F. BEHRENDT

Director del Instituto de Investigaciones Sociales y
Económicas y Catedrático de Economía Política y
Sociología de la Universidad Interamericana.

El siguiente texto constituye la versión preliminar del capítulo introductorio de un libro sobre La Inmigración y la Colonización en la América Latina que está ahora en preparación.

INDICE

	PÁGINAS
I. Significado General de las Migraciones	907
II. Tipos de Migraciones	913
III. Tipos de Colonización.	915
IV. Perspectivas que tiene Latinoamérica para Atraer Inmi- grantes Deseables en la Postguerra	923
V. Planes para la Inmigración y Colonización de la Postgue- rra en los Distintos Países Latinoamericanos	931
Argentina	932
Brasil	935
Colombia	940
Costa Rica	942
Chile.	942
Dominicana.	944
Ecuador.	944
México	945
Nicaragua	946
Panamá	947
Perú.	947
Venezuela	948
Primer Congreso Demográfico Interamericano	950
Conferencia de Comisiones de Fomento Interamericano	951
Consejo Permanente de Asociaciones Americanas de Comer- cio y Producción.	952

I.—SIGNIFICADO GENERAL DE LAS MIGRACIONES

Las migraciones son un fenómeno general que se observa a través de toda la historia humana y la llamada prehistoria. La extensión de la especie humana sobre la superficie del globo ha sido efectuada desde luego, por migraciones. Las características étnicas y culturales de todos los pueblos y la organización social, económica y política de todos los países de nuestro mundo han sido hondamente influidas por migraciones. No parece exagerado afirmar que las migraciones son el factor más importante entre todos los que causan alteraciones de la superficie de la tierra, de la estructura de sociedades humanas y de los rasgos de civilizaciones enteras.

Para sostener esta tesis parece suficiente tener presente el inmenso significado que ha tenido, para la formación de la herencia cultural de la cual compartimos, migraciones como las de las tribus bárbaras en la época de transición de la antigüedad a la edad media y que provocaron el colapso del Imperio Romano; las de los árabes a través de Africa Septentrional, con la consiguiente ocupación de la mayoría de la Península Ibérica y con su influencia definitiva sobre la cultura hispana; las diversas migraciones de los mongoles hacia el Oeste así como el Este; las de los europeos, desde el descubrimiento del Nuevo Mundo, hacia este Continente y los Antípodas, hecho que acaba de resultar en un cambio del equilibrio de la civilización occidental de Europa a América; y, en una época aún más reciente, las migraciones mucho menos espectaculares pero, sin embargo, sumamente significativas de los chinos hacia Manchuria, Mongolia y los Archipiélagos de Asia Sur Oriental y Oceanía.

Las migraciones son acaso los movimientos de mayor trascendencia en la vida social porque afectan los seres

humanos en su doble calidad de creadores de culturas, valores materiales, grupos étnicos y estructuras políticas, por una parte, y de objetos e instrumentos de la vida económica — aquel factor básico de la producción denominado trabajo — por otra parte. Ningún renglón de la existencia de un pueblo queda fuera del alcance de los efectos de las migraciones, no importa si se trata de movimientos de emigraciones o inmigraciones.

El crecimiento singular de los Estados Unidos en los últimos cien años, en cuanto a población, economía y poder internacional, habría sido inconcebible sin las inmensas corrientes de inmigrantes que se dirigieron a ese país (36,000,000 en el siglo de 1820 a 1924) y que le convertían en el más grande receptor de inmigrantes y colonos de origen ultramarino de toda la historia humana.

En cambio, el estado materialmente atrasado de la América Latina se explica en gran parte por el hecho de que estos países, con pocas excepciones, no han obtenido casi ninguna inmigración propiamente dicha, en la misma época. Las pocas naciones que la recibían — Argentina, Uruguay, y en parte el Brasil y Chile — son ahora los miembros económica y socialmente más fuertes de la familia latinoamericana. (1) «Esos países que hoy la superan [a Venezuela], han logrado su preponderante desarrollo económico apoyándose en la base sólida de una abundante inmigración...» (2)

«Pretender hacer obra de colonización con elementos nacionales exclusivamente, implica el error tremendo de creer que es posible conseguir salud y robustez con transfusión de sangre de un brazo a otro. Si los Estados Unidos, Brasil y Argentina hubieran estado esperando el desarrollo

(1) El saldo positivo de inmigrantes se calcula en 3,500,000 en Argentina, entre 1857 y 1941, y 3,300,000 en Brasil, entre 1840 y 1940, en números redondos.

(2) Estados Unidos de Venezuela: Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, *Memoria 1941*, pp. 11-12.

demográfico para su propio progreso, allí estarían en el estancamiento más lamentable». (1)

Una idea de lo que ha significado la inmigración en el desarrollo demográfico de algunas naciones americanas se deriva de las siguientes cifras: de 1850 a 1940 la población

diferentes aportes inmigratorios que han recibido durante esta época decisiva de su historia. (1)

DESARROLLO DE LA POBLACION

(a) de países americanos de inmigración fuerte:

	<u>1790</u>	<u>1850</u>	<u>1870</u>	<u>1900</u>	<u>1920</u>	<u>1941</u>
EE. UU.	3.929.000	23.192.000	39.818.000	75.995.000	105.711.000	133.203.000
	<u>1800</u>		<u>1872</u>	<u>1900</u>	<u>1920</u>	<u>1941</u>
Brasil	2.500.000	.....	10.112.009	17.319.000	30.636.000	42.533.000
	<u>1800</u>	<u>1849</u>	<u>1869</u>	<u>1895</u>	<u>1926</u>	<u>1941</u>
Argentina	400.000	935.000	1.877.000	3.954.000	10.345.000	13.517.000
			<u>1871</u>	<u>1901</u>	<u>1926</u>	<u>1939</u>
Canadá	.....	.....	3.689.000	5.371.000	9.451.000	11.368.000
	<u>1795</u>	<u>1827</u>		<u>1907</u>	<u>1931</u>	<u>1940</u>
Cuba	272.000	704.000	.....	2.005.000	3.962.000	4.291.000
	<u>1795</u>	<u>1852</u>		<u>1900</u>	<u>1926</u>	<u>1941</u>
Uruguay	31.000	132.000	.....	916.000	1.695.000	2.185.000

(b) de países americanos de inmigración escasa:

	<u>1800</u>	<u>1852</u>	<u>1870</u>	<u>1900</u>	<u>1950</u>	<u>1940</u>
México	6.000.000	7.660.000	9.100.000	13.607.000	16.553.000	19.474.000
	<u>1800</u>	<u>1850</u>		<u>1905</u>	<u>1950</u>	<u>1941</u>
Colombia	1.600.000	1.700.000	.....	4.150.000	7.900.000	9.388.000
	<u>1791</u>		<u>1876</u>	<u>1900</u>	<u>1926</u>	<u>1941</u>
Perú	1.100.000	.....	2.700.000	4.000.000	5.500.000	7.133.000
	<u>1800</u>	<u>1850</u>	<u>1870</u>	<u>1900</u>	<u>1950</u>	<u>1941</u>
Chile	800.000	1.400.000	2.000.000	3.000.000	4.300.000	5.094.000
	<u>1800</u>	<u>1845</u>		<u>1915</u>	<u>1926</u>	<u>1941</u>
Venezuela	800.000	1.250.000	.....	2.756.000	3.050.000	3.951.000
	<u>1796</u>	<u>1854</u>		<u>1900</u>	<u>1926</u>	<u>1941</u>
Bolivia	558.000	1.566.000	.....	1.816.000	2.975.000	3.495.000
	<u>1800</u>			<u>1892</u>	<u>1926</u>	<u>1941</u>
Ecuador	700.000	.....	.....	1.271.200	2.000.000	3.086.000

(1) La mayoría de las cifras contenidas en este cuadro se basan en meras estimaciones, debido a la falta de censos de población o los defectos de ciertos censos levantados, algunos de los cuales hace mucho tiempo. Por esto tienen solamente un valor aproximativo.

Puede afirmarse que los voceros más autorizados de las naciones iberoamericanas siempre han reconocido la inmensa importancia de la inmigración y colonización para sus países. Ya Simón Bolívar, casi a raíz del movimiento libertador, en un Decreto fechado el 16 de Agosto de 1813, había llamado a «que se invite a los extranjeros de cualquier nación y profesión que sean, para que vengan a establecerse en estas provincias, bajo la inmediata protección del Gobierno, que ofrece dispensársela abierta y francamente». (1) Y los legisladores del Congreso de Cúcuta, mediante la Ley Fundamental de la Gran Colombia del 12 de Julio de 1821 consignaron que «una población numerosa y proporcional al territorio de un Estado, es el fundamento de su prosperidad y de su verdadera grandeza»; y en tal virtud expidieron un acuerdo mediante el cual se concedían al Poder Ejecutivo facultades amplias para que iniciara la inmigración de extranjeros europeos y norteamericanos; para disponer de dos y hasta tres millones de fanegas de tierras propias del Estado y repartidas equitativamente entre los inmigrantes; declarando al mismo tiempo colombiano por naturalización a todo individuo componente de las familias inmigrantes, desde el momento en que fijara su residencia en territorio de Colombia, y recomendando por último estricto cuidado en que la inmigración se compusiese en un todo o en su mayor parte de labradores y artesanos. (2)

Los nombres de Alberdi, Sarmiento, Mitre, de Hostos, Mauá y otros grandes pensadores y estadistas están íntimamente ligados con esta misma idea. Alberdi afirmó: «Sin grandes poblaciones no hay desarrollo de cultura, no hay progreso considerable; todo es mezquino y pequeño. Nacio-

(1) Citado en *Memoria del Instituto Técnico de Inmigración y Colonización, Año de 1941*, Caracas, Venezuela, p. 11.

(2) *Ibid.*, pp. 10-11.

nes de medio millón de habitantes, pueden serlo por su territorio; por su población serán provincias, aldeas; y todas sus cosas llevarán siempre el sello mezquino de provincia... La población—necesidad sudamericana que representa todas las demás — es la medida exacta de la capacidad de nuestros gobiernos. El ministro de Estado que no duplica el censo de estos pueblos cada diez años, ha perdido su tiempo en bagatelas y nimiedades». (1) Y Bartolomé Mitre, al dejar la presidencia de la Argentina en 1868, se enorgullecía en el Senado de la Nación de haber empezado su gobierno con 6,000 inmigrantes por año y dejaba al país al final con 30,000 por año.

Sin embargo, en la mayoría de las naciones latinoamericanas, los buenos propósitos e intenciones han dejado de producir resultados satisfactorios.

Ahora, al fin de la presente guerra mundial, se brinda a la América Latina una oportunidad singularmente favorable — y probablemente la última (2) — para adquirir números considerables de ciudadanos adicionales que podrían hacer aportes necesarios y valiosos al futuro económico, social y cultural de esta región, si su inmigración y colonización se organiza sobre bases cuidadosamente estu-

(1) Juan Bautista Alberdi, *Bases para la organización política de la Confederación Argentina*. 1852. (Cit. del *Ideario* de Alberdi, Santiago de Chile: Ercilla, 1941, p. 137).

(2) Por la razón de que se debe esperar un marcado declive de las ratas de nacimientos y, como efecto de esto, del desarrollo demográfico en toda la Europa occidental y central, de ahora en adelante, como un fenómeno definitivo. Es probable que de esta situación surgirán restricciones bastante severas de la emigración impuestas por los países afectados por tal declive.— Véase al respecto Frank W. Notestein, *La población futura de Europa y de la Unión Soviética: proyecciones demográficas, 1940-1970* (Princeton, N. J.: Sociedad de las Naciones, Departamento Económico, Financiero y Vial, 1944); y Edward P. Hutchinson and Wilbert E. Moore, «Pressures and Barriers in Future Migration», *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 237, 1945, pp. 164-171.

diadas y preparadas con sanos criterios de selección. Por esto el tema de la inmigración y colonización en la postguerra reviste una importancia extraordinaria y acaso decisiva la cual ha sido reconocida ya por varios gobiernos y técnicos latinoamericanos.

Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y otros países tienen ahora organismos oficiales autónomos encargados especialmente del estudio de la inmigración y de la elaboración de medidas legislativas y administrativas apropiadas para fomentarla y encauzarla, sobre todo en los años venideros de la postguerra.

II.—TIPOS DE MIGRACIONES

El primer paso hacia un estudio serio del problema y una comprensión realista de los múltiples aspectos que encierra, debe ser un análisis de los varios tipos de migraciones. Las migraciones pueden obedecer a necesidades físicas (catástrofes naturales, agotamiento del suelo, cambios climatológicos, epidemias y plagas), conveniencia económica (superpoblación, busca de suelos más fértiles, acaparamiento de las tierras buenas, oportunidades más prometedoras en otras regiones para la agricultura, la explotación minera, el comercio o inversión de capitales) o razones políticas (conquista y explotación de un pueblo por otro, persecuciones y expulsiones por conflictos políticos, religiosos, raciales, culturales, etc.).

Conviene distinguir entre migraciones

(1) internas y externas (ultramarinas o intercontinentales);

(2) intra-imperiales (de la metrópoli a una colonia de ella) y extra-nacionales (a una nación independiente o una colonia de otra nación);

(3) voluntarias y forzosas (estas últimas debido a expulsiones del país natal o traslado forzado a una región extranjera, por ejemplo de esclavos);

(4) temporales (estacionales y otras) y permanentes.

En cuanto a América, que ha sido un campo de migraciones relativamente recientes, encontramos todos estos tipos de mudanzas humanas.

Conviene distinguir las siguientes categorías de inmigrantes según los oficios a que se dedican:

(1) Agricultores independientes aptos para la colonización rural;

(2) Obreros y empleados asalariados para las industrias, el comercio y la agricultura;

(3) Técnicos, especialistas científicos, profesores y artistas contratados por los gobiernos o empresas particulares;

(4) Profesionales independientes (médicos, dentistas, veterinarios, abogados, ingenieros, arquitectos etc.);

(5) Comerciantes independientes;

(6) Empresarios industriales dispuestos a dedicar sus capitales y experiencias al desarrollo de nuevas ramas de producción en el país adoptivo.

Es evidente que la actitud de los países inmigratorios, hacia los presuntos inmigrantes, en nuestro tiempo, difiere grandemente de acuerdo con la categoría ocupacional de que se trata. Se puede decir que se consideran generalmente aceptables hoy día, en toda la América Latina, las categorías 1 y 6 y, dentro de ciertos límites, también 3; mientras se consideran menos aceptables las categorías 4 y 5.

Las migraciones externas o internacionales (y algunas de las internas, en países de escasa población), si se llevan a cabo en gran escala, dan lugar a la formación de *colonias*, en el sentido sociológico de la palabra, es decir, sociedades nuevas.