

# LA ASISTENCIA ECONOMICO-FINANCIERA Y TECNICA

por RUBEN OYARZUN G., Director del Seminario de Ciencias Económicas y Prof. de Economía y Política Económica (Escuela de Derecho, Universidad de Chile).

## I.— EL CONCEPTO DE "ASISTENCIA".

Para los efectos de presentar ordenadamente una visión realista de la asistencia y sus implicancias en el desarrollo como en la integración de los pueblos de América Latina, conviene partir de algunas puntualizaciones insoslayables.

El mero enunciado de esta materia induce a reconocer que el término "asistencia" es de vasto y complejo alcance. Por eso, empezaremos remitiéndonos a la definición que adoptó el seminario sobre "Chile y la Asistencia Foránea", celebrado en Valparaíso dentro de la XVIIª Escuela Internacional de Verano, en Enero de 1965. Sus términos son los siguientes: "La Asistencia Técnica Foránea puede definirse como una especie de colaboración internacional que consiste en que un país recibe asesoría y cooperación en programas de desarrollo de parte de agencias especializadas, multilaterales, bilaterales, intergubernamentales o privadas, respetando las leyes del país beneficiado y los reglamentos de las agencias en referencia".

La definición transcrita no nos sa-

tisface por razones que irán deduciéndose del contexto de nuestra exposición, pero deja en evidencia la posibilidad y la necesidad de intentar delimitaciones conceptuales mínimas.

Conviene al efecto rastrear los orígenes de "esta especie de colaboración internacional" ¿Cuáles son las circunstancias que confluieron para engendrar tal conducta internacional y para justificar su universalización?

Hablando de causas inmediatas, concordaremos con Hollis B. Chenery, de la Universidad de Harvard, según quien, los diversos tipos de asistencia encuentran su raíz: a) en los trastornos políticos y económicos de post-guerra y, consiguientemente, en la creciente importancia de los países subdesarrollados que han alcanzado su independencia en los últimos años; b) en la necesidad de reemplazar la ayuda presupuestaria aneja al colonialismo por otras formas de transferencias de recursos; y c) en la relativa estagnación de la inversión privada extranjera en la mayoría de los países subdesarrollados, a causa de la inestabilidad política. (1).

Sin perjuicio de reconocer la efectividad de los referidos acontecimientos

1) Hollis B. Chenery: "La efectividad de la asistencia extranjera". Conferencia en la Universidad de Cambridge, 1966.

como causales inmediatas de la asistencia técnica y de ocuparnos ulteriormente de ello con mayor latitud, no nos es posible preterir causas más profundas y permanentes. Nos referimos a las contradicciones socio-económicas consustanciales del régimen capitalista. La riqueza y el poder consiguiente, acumulados de manera progresiva —al amparo de las supuestas libertades del liberalismo— en unos cuantos focos internacionales de expansión imperialista, son el precio del despojo acelerado de los pueblos de menor desarrollo, pueblos que, sin embargo, constituyen el más fructífero mercado para la producción que controlan aquellos centros. Es la propia supervivencia del orden socio-económico predominante el móvil que induce a la adopción de actitudes pretendidamente solidarias para con las naciones explotadas. No hay ningún plan importante de asistencia —bástenos recordar aquí el Plan Marshall y la Alianza para el Progreso— que no esté inspirado en un dramático espíritu de autodefensa de los dadores de ayuda.

Es obvio que no existe paralelo entre la reconstrucción de Europa, que permitió el Plan Marshall después de la Segunda Guerra Mundial, y la ayuda económica que en la actualidad se otorga al mundo subdesarrollado, porque es enorme la diferencia entre la reconstrucción de una economía devastada —pero que había alcanzado los más altos niveles de progreso— y el desarrollo de regiones donde la actividad económica es fundamentalmente de carácter primario y altamente dependiente.

'Después de la crisis de la libra esterlina de 1947, Estados Unidos cana-

lizó la ayuda del Plan Marshall a través de la Organización de Cooperación Económica Europea y estimuló la planificación común de las inversiones entre las naciones miembros. En el fondo, esta política ha permanecido inalterable: Estados Unidos sigue apoyando la unión económica y política más estrecha dentro de Europa Occidental, programa que forma parte de su campaña contra el comunismo. En cambio, parecería que, frente a América Latina, Estados Unidos se hubiera manifestado indiferente ante el problema de su integración regional; aparentemente prefiere negociar con Brasil y la América Hispánica sobre una base bilateral y teme, probablemente con razón, que la integración regional contrarreste su influencia dentro de la zona. La Alianza para el Progreso, que ha constituido principalmente un programa bilateral de ayuda a nuestros países, hasta hace muy poco no ha mostrado interés por negociar con las naciones latinoamericanas sobre una base multilateral". (2).

Pero no hay que olvidar que, al término de la Guerra, cuando se gestó el Plan Marshall, la coyuntura política internacional era tan inquietante para Estados Unidos como lo fue más tarde, cuando el Presidente Kennedy propició la Alianza para el Progreso, reconociendo sólo entonces el arcaísmo de las estructuras socio-económicas de América Latina.

Al estudiar más adelante las particularidades de cada tipo de asistencia, ilustraremos mejor la diversidad de criterios asistenciales aplicados en el mundo, según las regiones y las circunstancias.

2) Instituto de Economía de la Universidad de Chile: "Simposio sobre integración económica", 1965.

Previamente, nos interesa destacar la tendencia que una hábil propaganda procura difundir en el sentido de que la asistencia es una forma de colaboración generosa entre ricos y pobres, entre países desarrollados y países subdesarrollados.

Es habitual considerar que un país es subdesarrollado si posee un bajo nivel de ingreso per cápita. Las dos terceras partes del género humano viven en unos cien países, en los cuales el ingreso per cápita es inferior a trescientos dólares. Anteriormente a estos países se les denominaba "pobres" o "atrasados". Pero tal calificativo parecía demasiado exacto para ser usado por los círculos diplomáticos de mediados del siglo XX; así que, durante algún tiempo, se prefirió hablar de "no desarrollados". Posteriormente, se abrió paso la expresión "subdesarrollado", que resultó más eufemística. Por fin, se impuso el término "menos desarrollado". Estos últimos adjetivos tienen implicaciones más optimistas, por lo que son generalmente preferidos por los organismos de desarrollo internacional. (3).

No podemos resistirnos a traer a colación en este punto al repudio expresado por Charles Bettelheim a la mendaz nomenclatura en boga.

"La expresión "países subdesarrollados" evoca, de hecho, ideas que son científicamente falsas. Este término sugiere que los países que designa están simplemente "retrasados" en relación con los otros, designados, por otra parte, mediante la expresión "países avanzados".

"Esta visión de una serie de países que ocuparían un rango más o menos

decoroso en la carrera del progreso económico y social es puramente superficial. La conceptualización de esta visión tiende a sustituir una explicación histórica y un análisis científico por una comprobación estadística, tocante al orden reciente o decreciente de los niveles de vida. Aquella explicación y aquel análisis no pueden prescindir de las relaciones de dominación y de las relaciones de explotación que existen hoy día entre los diferentes países".

"Desde un punto de vista científico es necesario según mi criterio, sustituir la expresión "países subdesarrollados" por la expresión, más exacta, de "países explotados, dominados y con economía deformada".

"Los países llamados subdesarrollados están en una situación radicalmente diferente de aquella que pudieron tener hace cincuenta, cien, doscientos o trescientos años los países actualmente industrializados. Aún si se admite que el ingreso nacional por cabeza de que entonces disponían esos países no fuera más elevado que el que actualmente tienen los países llamados "subdesarrollados", su situación cualitativa era completamente diferente".

"La economía de los países hoy industrializados no exhibía ninguna de las características esenciales de la economía de los países llamados "subdesarrollados". Los países hoy industrializados no eran países económicamente dependientes. La estructura de su producción no incluía sectores hipertrofiados estrechamente ligados a algunos mercados extranjeros y fuertemente penetrados de capitales igualmente extranjeros. Estas economías

3) Stephen Enke: "Economía para el Desarrollo", editorial Uteha, México, 1965, pág. 20.

no se desarrollaban ni se estancaban según la evolución del mercado mundial de tal o cual materia prima o producto bruto agrícola. No soportaban la carga de pesadas obligaciones exteriores (intereses, dividendos, regalías pagadas a capitalistas extranjeros), su naciente industria no tenía que afrontar la competencia de industrias poderosas ya establecidas y dominadas por el mismo gran capital, el que habría dominado sus propias riquezas naturales. Estas economías no dependían, para su reproducción ampliada, de importaciones de equipos provenientes del exterior. Si bien estaban poco industrializadas, estas economías no estaban deformadas ni desequilibradas, sino, al contrario, integradas y autodeterminadas". (4).

Valga lo colacionado por lo que hace al supuesto muy corriente de que la **asistencia** está enderezada a remontar los obstáculos propios de una posible **etapa** —si hemos de ajustarnos al lenguaje de Rostow— dentro de un pretendido **proceso** de desarrollo.

Lejos de promover una superación del **atraso**, la asistencia promueve en el hecho la mantención del status socio-económico vigente, dentro del cual se da dicho **atraso**. Y los propios apologistas de la asistencia lo reconocen paladinamente cuando afirman, por ejemplo:

"La conciencia de la importancia que tiene el orden público ha sido una de las motivaciones de Norteamérica para intentar promover la **estabilidad** en muchas zonas del mundo".

"La **asistencia al exterior** puede fo-

mentar el orden público al mejorar la movilidad y las técnicas de la policía. La policía y los cuerpos armados constituyen los instrumentos principales del orden público. La intimidación implícita que deriva de la presencia de una policía eficaz y/o de fuerzas militares eficaces impedirá que surjan muchos desafíos y desórdenes frente a un régimen que, en otro caso, se enfrentaría con graves rebeliones. De ahí que la fuerza policíaca y el poder militar estén estrechamente entrelazados en sus funciones". (5).

Este criterio deriva ostensiblemente de la convicción de que el mejor esquema socio-económico corresponde al del principal dador de asistencia, al modelo norteamericano de **democracia** y de "way of life"; de manera que la asistencia servirá al desarrollo siempre que entendamos por desarrollo la aproximación a tal modelo. Al revés, cualquier modo de pensar —y sobre todo de actuar— que no satisfaga ese modo de entender la democracia será un desafío o una rebelión y, por consiguiente, descarta toda posibilidad de asistencia.

Como dice Celso Furtado, el margen de autodeterminación en la búsqueda de medios para hacer frente a la tendencia al estancamiento económico se reduce día a día, en la medida en que los imperativos de "seguridad" de los Estados Unidos exigen una creciente alienación de soberanía por parte de los gobiernos nacionales.

Para dar mayor fundamento a su afirmación, el mismo Furtado invoca la opinión de un Mayor de la Fuerza

4) Charles Bettelheim: "Planeación y crecimiento acelerado", F. C. E., México, 1965, págs. 29 y 30.

5) Howard Wriggins: "Asistencia exterior y desarrollo político", en "El desarrollo de los países nuevos", editado por el Centro Regional de Ayuda Técnica (A. I. D.), México, 1964, pág. 230.

Aérea Norteamericana, experto en ciencia política, John S. Pustay, quien con toda naturalidad ha escrito:

"Los propios programas destinados a promover el desarrollo socioeconómico (por ejemplo, la Alianza para el Progreso) crean por sí mismos tensiones y dislocamientos en la medida en que el sistema tradicional y autóctono es sustituido por una nueva forma de vivir, extranjera".

"Así los Estados Unidos, como potencia líder, deberían preocuparse por crear estructuras supranacionales que aseguren la estabilidad si no quieren correr el riesgo de crecientes defecciones en su esfera de influencia. Mientras no existan esas estructuras supranacionales, los propios Estados Unidos tendrían que asumir la responsabilidad social interna de todos los países de su órbita". (6).

Tampoco es efectivo que la asistencia técnica consista siempre en prestar asesoría y cooperación a "programas" de desarrollo, puesto que muchas iniciativas asistenciales se pusieron en práctica antes de que se concibieran tales programas. Preciso es recordar que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que dan también ayuda técnica fuera de la ayuda financiera que les compete, empezaron a funcionar en 1945, época en la cual no podía hablarse en parte alguna del mundo subdesarrollado de "programas de desarrollo".

La Unión Postal Universal, que fue fundada en 1875, y la Unión Internacional de Comunicaciones, cuyo origen se remonta a 1865, han servido ya desde aquellos años como organismos de información y consulta. La Organización Internacional del Trabajo,

creada en 1919 en el Tratado de Versalles, viene actuando desde entonces en el campo de la asistencia técnica para promover la renovación de la legislación del trabajo y la adopción de sus principios básicos en todo el mundo.

Puede decirse que la necesidad de la "programación" del desarrollo, como requisito de la asistencia, encontró su consagración oficial en la Carta de las Naciones Unidas (Octubre de 1945), cuyos artículos 55, 56 y siguientes comprometieron a los Estados Miembros a trabajar en cooperación con la Organización para promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; pero la sistemática respectiva es aún posterior.

De paso, cabe recordar que las condiciones que la misma Carta establece para el otorgamiento de asistencia técnica son las siguientes:

1.— No deberá ser un medio de intervención extranjera, económica o política, en los asuntos internos del país interesado ni deberá ir acompañada de ninguna clase de consideraciones de carácter político.

2.— Deberá otorgarse solamente a los Gobiernos, o por intermedio de éstos.

3.— Deberá estar destinada a llenar las necesidades del país interesado; y

4.— Deberá brindarse, tanto como sea posible, en la forma deseada por cada país.

## II.— CLASIFICACIONES MAS FRECUENTES.

Atendiendo a su origen, la asisten-

6) Celso Furtado: "Subdesarrollo y estancamiento en América Latina"; Eudeba, pág. 46.

cia puede ser: pública y privada; bilateral y multilateral.

**Atendiendo a su forma de materializarse,** puede ser: económico-financiera y técnica.

**Atendiendo a sus finalidades,** puede ser: humanitaria, de subsistencia, político-administrativa, cultural, militar, y de desarrollo en sentido amplio.

**La asistencia de carácter público.**— Es lógicamente la que proviene del sector gubernamental (de Gobierno a Gobierno), pero —por lo mismo— debemos englobar también en ella a la que proporcionan los organismos internacionales de crédito y las agencias especializadas que deben su origen a tratados multilaterales: el BIRF, el FMI, el BID, la FAO, la UNESCO, la OIT, la OMS, etc. No pretendemos analizar ahora el funcionamiento de todas las entidades aludidas —que son muchísimas—, pero sí recordaremos brevemente algunas particularidades de las tres primeras para mejor fundar comentarios posteriores.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado con el objeto de ayudar a la reconstrucción y al desarrollo de los países miembros, cuenta con dos filiales que le han permitido ampliar su esfera de acción original: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Superando las metas de Bretton Woods, el BIRF actualmente no sólo otorga créditos y avales para proyectos específicos de reconstrucción o fomento y programas de desarrollo a largo plazo, sino que presta variadísimas formas de asesoría, recurriendo para ello a sus representantes y a "misiones de exploración" de carácter general. Incluso, ha devenido en mediador de conflictos internacionales de carácter político: por ej., entre la

República Árabe Unida y el Gobierno de Gran Bretaña, con motivo de la nacionalización del Canal de Suez; o entre India y Pakistán, en relación con el aprovechamiento de las aguas del Indo.

La CFI complementa las actividades del BIRD estimulando el crecimiento de la empresa privada, a la cual financia mediante participación o préstamos sin garantía gubernamental. La AIF, de igual modo que el BIRF, ayuda a financiar proyectos de desarrollo cuidadosamente seleccionados, pero facilita el capital en condiciones de pago más flexibles, cubriendo también una gama más variada de proyectos.

El FMI tiene como obligación primordial facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, pero ello no es una meta final sino un paso hacia la promoción y el mantenimiento de altos niveles de empleo y de ingresos reales, así como al desarrollo de las fuentes de producción de todos sus miembros.

El FMI es tal vez la institución crediticia de origen multilateral más criticada en América Latina, a causa principalmente de su práctica de exigir "cartas de intención" para el otorgamiento de los créditos "stand-by" y del papel odiosamente inspectivo de las finanzas nacionales que cumplen sus misiones "asesoras". A sus informes se atribuyen tanto el desestímulo de algunos inversionistas internacionales públicos y privados como diversos cambios de régimen político ocurridos en nuestra área.

En cuanto al BID, a los cinco años y medio de su primera operación, se le señala como la principal fuente internacional proveedora de financiamiento público para la región. Ha llegado a merecer el calificativo de Banco de la Integración por la preferencia

que concede a proyectos multinacionales, especialmente desde que fue designado Administrador del Fondo Fiduciario de Progreso Social (Alianza para el Progreso), pero sobre todo cuando, a partir de este año, su Junta de Gobernadores acordó la creación del Fondo de Reinversión, destinado a financiar la preparación de estudios de viabilidad para proyectos multinacionales que contribuyan a la integración económica latinoamericana.

#### **La asistencia de carácter privado.—**

Esta modalidad de asistencia, de iniciativa predominantemente particular —aunque suele contar con la benevolencia y hasta con el respaldo de los respectivos gobiernos—, responde a las motivaciones más variadas: económicas, filantrópicas (o pseudofilantrópicas), culturales, religiosas, etc. Por la sutileza de los procedimientos empleados para otorgarla y por sus proteicas manifestaciones —con marcado contenido ideológico— debería merecer el máximo control por parte del Estado supuestamente beneficiario.

Hemos de reconocer, sin embargo, que algunas fundaciones cuya labor corresponde a la ayuda privada de tipo cultural, como la Ford, la Rockefeller, la Fulbright o la Guggenheim, han contribuido positivamente a la mayor capacitación científica de muchos latinoamericanos.

En el plano de la asistencia privada al empresario privado, justifica una mención aparte la Agencia para el Desarrollo Latinoamericano (ADELA).

Esta organización internacional —con accionistas en 3 continentes (Europa, Norteamérica y Asia)— es en cierto sentido una mezcla de Corporación Financiera Internacional y una abierta asociación de fondos mutuos. Como la Corporación Financiera, sirve como catalizador de las inversiones privadas a

través de los pactos de equidad y participación en las deudas, compartiendo los riesgos. Contrariamente a esa Corporación sin embargo, su campo de interés se limita a América Latina, y sus acciones básicas son sostenidas por intereses privados.

Se parece al Banco Interamericano de Desarrollo, pero se concentra enteramente en operaciones de empresas privadas. ADELA es como una abierta asociación de fondos mutuos en la que los nuevos accionistas pueden continuar ingresando y aumentando en esta forma el capital suscrito, pero sus dueños pueden ser solamente compañías y no personas privadas.

Combina los fondos y los esfuerzos de 140 de las principales empresas del mundo —desde Ford y el First National City Bank, a la Fiat Italiana, al Fuji Iron & Steel de Japón y el Deutsche Bank.

La internacionalización de la empresa se está desarrollando a pasos agigantados, como lo demuestran los prominentes nombres extranjeros del Chase Manhattan Bank.

**La asistencia bilateral.—** Proviene de convenios entre dos gobiernos: Chile, por ejemplo, los ha celebrado con Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Israel, Italia, Noruega, Países Bajos, Unión Soviética, Suiza y Suecia.

**La asistencia multilateral.—** Proviene de convenios o programas multilaterales. Entre los programas multilaterales debemos recordar a los de las Naciones Unidas, los de la Organización de Estados Americanos, y el Programa Mundial de Alimentos (FAO — NU). Los primeros comprenden:

a) el programa ampliado;

- b) el fondo de emergencia;
- c) los programas regulares;
- d) el fondo especial;
- e) los programas regionales; y
- f) los programas interregionales.

Los programas de la Organización de Estados Americanos incluyen:

- a) los proyectos integrados;
- b) el programa de Cooperación Técnica; y
- c) el programa de alimentos.

Los mecanismos para distribuir y controlar la asistencia son preponderantemente bilaterales. Aunque quizás la mitad del flujo total está sujeta a algunas formas de coordinación internacional, las instituciones internacionales sólo proporcionan directamente el 15%.

Prácticamente, todos los canales de la asistencia implican la transferencia de recursos monetarios, crediticios y técnicos. Naturalmente, según la naturaleza de cada dador de asistencia, se acentuará más algunos de esos aspectos. Así, es lógico que el BIRF, la CFI y la AIF atiendan los aspectos financieros y técnicos envueltos en los planes de desarrollo de los países prestatarios; que el FMI prefiera los aspectos técnicos involucrados en su acción en favor de la estabilidad monetaria y, consiguientemente, del equilibrio de las balanzas de pago; y que el BID, cuya política va acentuando cada vez más su afán de convertirse en el Banco de la Integración, procure cubrir con su acción no sólo necesidades monetarias y técnicas sino, incluso, necesidades de orden cultural. Sus préstamos de los años recientes, que favorecen a la enseñanza y la investigación científica en distintos niveles, dan buena prueba de lo que afirmamos.

Desde el punto de vista de las finalidades de la asistencia, por último, dijimos que élla puede ser:

1) **Humanitaria**, que se expresa en forma generalmente inesperada con motivo de calamidades naturales, como cataclismo, hambrunas, etc.

2) **De subsistencia**, la que se proporciona a aquellos países que no disponen de los medios adecuados ni de la experiencia necesaria —a causa comúnmente de venir recién librándose del colonialismo— para mantener servicios públicos mínimos; y que se explica por la conveniencia política internacional de mantener a esos países dentro de determinada órbita.

3) **Político-administrativa**, que puede observarse en Asia, África o América Latina no sólo respecto de países recientemente independientes, sino también de países de larga vida independiente, cuando los respectivos gobiernos esperan afirmarse en el poder, merced al respaldo extranjero más que sobre su propia capacidad; esta forma de "ayuda" —que tiene mucho de soborno político— encuentra su concreción más visible en la proliferación de "expertos" y "asesores".

Sobre este tópico, recurramos nuevamente a Howard Wriggins:

"La ayuda exterior como instrumento de política exterior o como modo de ayudar al desarrollo político tiene también limitaciones intrínsecas. En ese interés creciente por los problemas del desarrollo político, los Estados Unidos deberían tener buen cuidado de no sobrecargar los programas de asistencia con una gama demasiado amplia y detallada de objetivos políticos que se quieren alcanzar, por muy fundamental para sus fines que sea, de hecho, el desarrollo político. En la mayoría de los casos los Estados Unidos no pueden aspirar a nada que no sea

estimular y fortalecer la posición de individuos y grupos que se están moviendo en la dirección que se considera favorecerá a los intereses de su país y a los de los Estados Unidos”.

4) **Cultural**, que está definiéndose cada día mejor, al mismo tiempo que adquiere mayor volumen, mayor coherencia y consiguientemente mayor trascendencia en orden a la promoción del desarrollo y la integración desde los niveles culturales más altos —especialmente la Universidad— hasta los más bajos, y en todos los ámbitos del proceso formador y educador.

Interesa destacar en particular los insistentes esfuerzos que están llevándose a cabo para transformar radicalmente la Universidad Latinoamericana a través de la planificación tanto a impulsos de las autoridades nacionales como a través de la acción indirecta, muchas veces solapada, de organismos privados, de acción internacional. Todos reconocen que a la Universidad le corresponde un papel decisivo en el proceso del cambio social. Pero, la realidad nos enseña que dicho papel está siendo distorsionado por circunstancias que obstaculizan la verdadera integración. Los obstáculos van muchas veces envueltos en las características de la asistencia que se nos ofrece desde el exterior.

5) **Militar**, cuyos objetivos son obvios, tiende a consolidarse aceleradamente en un sistema regular de coordinación de los institutos armados de determinada área política, con vistas a la preservación del orden económico-social imperante en esa área.

6) **Para el desarrollo**, aparentemente debería ser la asistencia por autonomía, pero en realidad, asumiendo todas las modalidades conocidas, no logra encubrir su orientación hacia el mantenimiento del “status” que interesa a quienes la proporcionan.

Específicamente, remitiéndonos a la fuente de asistencia cuyas proyecciones son más vastas, la organización Económica de Cooperación al Desarrollo, el actual flujo de recursos a los países subdesarrollados presenta cuatro modalidades principales:

- a) Donaciones, primordialmente para subsidios presupuestarios a ex-colonias y aliados militares (40%);
- b) Préstamos para proyectos importantes (25%);
- c) Préstamos para ayuda general al desarrollo (15%); y
- d) Transferencia de excedentes agrícolas contra préstamos cancelables en moneda legal (15%).

La evaluación de las repercusiones y la eficacia de los programas de cooperación técnica de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en Chile, labor cumplida en un informe de 13 de Abril de 1966 por un grupo de evaluación designado por el Secretario General de las Naciones Unidas, es buena prueba de las dificultades con que tropieza una clasificación adecuada de la asistencia técnica. Es obvio —reconoce— que los proyectos en los primeros años de la asistencia no fueron concebidos como elementos de una estrategia encaminada al aprovechamiento de los recursos humanos y de otra índole.

Eludiendo una clasificación basada en las divisiones tradicionales de las competencias y funciones de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, agrupa y analiza las diversas modalidades asistenciales con referencia a seis sectores:

A.— El de los recursos humanos, que abarca la educación, la capacitación de la fuerza de trabajo, la sa-

nidad y la nutrición, y el desarrollo de la comunidad;

B.— El de los recursos naturales, referido a los recursos minerales, forestales y pesqueros;

C.— El de la producción agrícola y pecuaria, que enfoca especialmente la reforma agraria;

D.— El de la industria;

E.— El de la energía y las comunicaciones; y

F.— El de la Administración Pública.

Dicho informe expresa que cualquier intento imparcial de expresar una opinión general acerca de la asistencia técnica en su conjunto, de las Naciones Unidas en la República de Chile, presentaría el peligro de incluir en una o varias afirmaciones generales, situaciones que son esencialmente disímiles, pero que aún a riesgo de cometer algunas aparentes injusticias, podrían hacerse los comentarios siguientes:

1) No pueden medirse por ahora las repercusiones del conjunto de la asistencia técnica de las Naciones Unidas en el desarrollo de la vida económica y social de Chile; no obstante, sus efectos en varios sectores pueden considerarse muy constructivos;

2) Aún cuando la asistencia técnica del sistema de las Naciones Unidas ha abarcado casi todos los campos de la actividad, sólo últimamente ha empezado a concentrarse en los sectores que prometen una influencia más directa e importante en el desarrollo económico y social de Chile.

### III.— EXPERIENCIAS ASISTENCIALES TÍPICAS.

Para asentar con mayor objetividad

los fundamentos en la realidad mundial de nuestros alcances críticos finales, creemos útil llamar la atención hacia las experiencias que aportan a este tema: Estados Unidos especialmente respecto de América Latina, Francia y los países del Mercado Común Europeo, y la Unión Soviética con los miembros del COMECON.

#### A.— Estados Unidos.

No puede desconocerse, en verdad, que la ayuda sistemática al exterior, en escala mundial, la inició el Gobierno de Estados Unidos durante la Gran Guerra última, al dictar la Primera Ley de Préstamos y Arrendamientos, que le significó un desembolso de siete mil millones de dólares. Después de la guerra, vino el Programa para la Reconstrucción Europea o Plan Marshall. La ayuda de ese programa empezó a reducirse notoriamente en 1956. Desde 1945 hasta ese año, Estados Unidos gastó 57.000 millones de dólares por tal concepto; unos 26.000 millones de dicha suma constituyeron desembolsos no militares y en su mayor parte fueron destinados a las naciones europeas más industrializadas, como Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia y los Países Bajos. (7).

Durante la misma década, los países latinoamericanos recibieron 1.200 millones de dólares; en tanto que el Cercano Oriente, el Sudeste de Asia, la India y todas las naciones africanas recibieron conjuntamente la suma de 1.900 millones de dólares, ayuda no militar. Recordemos que, en 1950, la Guerra Fría no se había extendido aún al mundo subdesarrollado y que la mitad de los actuales miembros de la NU no habían logrado todavía su independencia política.

7) Stephen Enke: "Economía para el Desarrollo", Uteha, México, 1965, pág. 628.

Algunos sostienen que la reconstrucción de Europa demostró que Estados Unidos es capaz de desarrollar territorios atrasados mediante inyecciones adecuadas de dinero. Hoy día es más frecuente la opinión de que Europa se recuperó porque poseía una cultura económica avanzada.

De 1956 a 1960, la mayor parte de los programas de ayuda norteamericana se dirigió hacia el desarrollo de los países atrasados, especialmente de Asia y Africa. El promedio de ayuda anual, durante ese período, llegó a dos mil seiscientos millones de dólares, que fueron transferidos como donaciones en sus tres quintas partes; pero que, en proporción considerable, se concretó en equipo militar. Poco más de una quinta parte estuvo constituida por préstamos dinerarios y poco menos del otro quinto sirvió para financiar ventas de excedentes agrícolas, a precios y en condiciones que algunos proveedores habituales de esos mismos países consideraron como simples "dumpings" internacionales. Como parte en convenios sobre excedentes celebrados con Norteamérica, el gobierno chileno, por ejemplo, recibió oportunamente las consiguientes prevenciones de los gobiernos de Argentina, Perú y Brasil.

Hasta 1961, la ayuda al exterior se canalizaba a través de diferentes agencias. La agencia más importante era la Administración de Cooperación Internacional, que operaba conforme a la Ley de Seguridad Mutua de 1954, reformada en 1961. El programa para **deshacerse** de los excedentes agrícolas había operado conforme a la Ley Pública 480. El Fondo de Préstamos para el Desarrollo, que operaba con recursos proporcionados por la Ley de Seguridad Mutua, había tenido personalidad jurídica propia desde antes de 1961. Y el Banco de Exportaciones e Importaciones había sido designado

para recibir los pagos de los préstamos para excedentes agrícolas. Estas responsabilidades, tan divididas, fueron consolidadas mediante la Ley de Ayuda al Exterior de 1961, que incorporó todas estas actividades en una nueva Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), dentro del Departamento de Estado.

El programa que están desarrollando actualmente los Estados Unidos para la ayuda al exterior comprende varias modalidades, algunas de las cuales son recientes:

**1.— Préstamos a largo plazo "para el desarrollo".**— Desde 1961, el gobierno norteamericano está dando creciente importancia a este tipo de préstamos, que llegan hasta los cincuenta años de plazo y son pagaderos en dólares. El primero de ellos se concedió a Brasil, a cuarenta años plazo y con un período de gracia de diez años, sin intereses, con sólo una comisión de  $3/4$  de 1% sobre los saldos insolutos.

El Congreso Norteamericano autorizó a la AID para formalizar compromisos de préstamos de este tipo hasta por mil quinientos millones de dólares al año, en cada uno de los cuatro años fiscales posteriores a 1961-1962.

**2.— Colocación de excedentes agrícolas.**— El procedimiento aplicado con este objeto, de acuerdo con la Ley para el Desarrollo y Ayuda del Comercio Agrícola (Ley Pública 480) consiste en que el Gobierno Norteamericano vende productos alimenticios o materias primas agropecuarias a países "amigos" (excluyéndose claramente a los países socialistas). El gobierno comprador vende a su vez estos productos en su mercado interno y deposita los pagos correspondientes en moneda local, en una cuenta ad hoc del

Banco Central. Completando el convenio de compra, se celebra otro en virtud del cual el gobierno acreedor presta la mayor parte de los fondos así recaudados al gobierno deudor para que éste los utilice de acuerdo con un programa de inversiones especialmente agrícolas, aprobado por ambas partes. El saldo queda a disposición de la Embajada Norteamericana correspondiente, para sus propios gastos en moneda local.

Los canadienses, australianos y otros países tradicionalmente abastecedores mundiales de productos alimenticios consideran que el programa de colocación de excedentes agropecuarios explicado, a pesar de su humanitario título de Alimentos para la Paz, no es más que un "dumping" internacional.

**3.— Préstamos del EXIMBANK.**— El Banco de Exportación e Importaciones, una de las agencias crediticias más antiguas de Estados Unidos, se estableció en 1934 con el propósito de concertar préstamos internacionales, de acuerdo con principios bancarios convencionales. Posee un capital de mil millones de dólares, pero sus recursos principales son préstamos que recibe de la Tesorería de Estados Unidos, que vuelve a prestar a su vez.

El propósito del Eximbank es promover las exportaciones norteamericanas y su método más utilizado es la concesión de créditos y garantías a la exportación. Las categorías principales de préstamos comprenden: 1) financiamiento por un año para la exportación de determinadas materias primas y productos alimenticios; 2) "créditos a exportadores" a mediano plazo, hasta por siete años, para la exportación de bienes duraderos de capital y de consumo, especialmente donde abastecedores extranjeros estén ofreciendo condiciones de créditos demasiado com-

pectivas y 3) préstamos garantizados por cinco a diez años para financiar proyectos específicos de inversión en el extranjero. Por lo general, los préstamos sólo son pagaderos en dólares; el financiamiento no suele cubrir más que el costo de los materiales y equipos producidos en los Estados Unidos; y las tasas de interés son normalmente de 6% al año o un poco menores.

Una de las funciones más importantes del Eximbank es la de garantizar a los exportadores norteamericanos contra riesgos de tipo "político", como la inconvertibilidad no anticipada o la intrasferibilidad de la moneda local, la cancelación de permisos de importación, la expropiación, la conmoción civil y la guerra. En ocasiones, el Eximbank asegura también contra riesgos comerciales, v. gr., deudas incobrables.

**4.— Investigación de oportunidades para la inversión privada.**— La Ley de Asistencia Exterior de 1961 estableció también un fondo, pero sólo de cinco millones de dólares, con el objetivo expresado. Los correspondientes estudios de posibilidades pueden ser contratados directamente con la industria privada.

Las industrias extractivas, como la del petróleo y la minería en general, quedan al margen de esta ley.

**5.— Donaciones para el desarrollo y la asistencia técnica.**— Siguiendo la nueva política de dar mayor importancia a los préstamos que a las donaciones, el Congreso norteamericano tiende a reducir los recursos para asistencia técnica.

**6.— El Cuerpo de Paz.**— Data de 1961; su propósito es "enviar al extranjero jóvenes norteamericanos de ambos sexos durante períodos de dos años, para otorgar asistencia técnica

de diversas clases. Se espera aprovechar el idealismo y el vigor de la juventud en beneficio de los países subdesarrollados, para demostrar, mediante el contacto personal, el interés que tienen los Estados Unidos en las condiciones económicas de dichas naciones".

**7.— Investigación para el desarrollo.**— La Ley de Ayuda al Exterior, de 1961, asignó también veinte millones de dólares a un programa de investigación, desarrollo y evaluación científica de la efectividad del esfuerzo de los Estados Unidos en pro de la Ayuda al exterior. La asignación de estos fondos "constituye un reconocimiento tardío de que la ayuda que han prestado los Estados Unidos al desarrollo económico en el exterior ha obtenido una tasa de rédito muy baja. Las tonterías administrativas que se han producido en algunas áreas han sido fabulosas".

**8.— Asistencia militar.**— Muchos de los países que reciben ayuda económica de Estados Unidos, para el desarrollo, son también sus aliados militares y hay otros, que no lo son, pero reciben ayuda económica anual para mantener fuerzas militares. Algunas veces, las actividades de defensa complementan los programas de desarrollo, pero es más frecuente que sean sus competidores, en cuanto a mano de obra, importaciones e impuestos. Como quiera que sea, la preparación militar y el desarrollo económico son fuerzas que interactúan.

A pesar del elevado precio que se atribuye a las donaciones de armamentos (frecuentemente equipos anticuados que iban a ser sustituidos de todas maneras), los costos financieros reales para Estados Unidos se impu-

tan generalmente a la asistencia llamada "de apoyo", variante de la anterior que se refiere preferentemente a los gastos de operación de las fuerzas militares aun en tiempos de paz: remuneraciones del personal, vivienda, alimentación y vestuario, puertos, almacenes, redes de comunicación, etc. Las importaciones a que dan lugar semejantes objetivos son facilitadas por el Gobierno norteamericano mediante créditos pagaderos en moneda local u, ocasionalmente, con anticipos de divisas.

"El propósito expresado de esta asignación es el de ayudar a los países amigos a que apoyen sus propios esfuerzos militares, de mantener los derechos de los Estados Unidos a operar bases en el extranjero, de evitar que sobrevenga una inestabilidad económica que amenazaría los intereses políticos de los Estados Unidos y de evitar que los países dependan exclusivamente de la ayuda económica chino-soviética". (8).

## **B) Francia y los países miembros de la C. E. E.**

Al firmar el Tratado de Roma, los Estados miembros de la C. E. E. aceptaron, a iniciativa de uno de ellos, la constitución de un Fondo de Desarrollo destinado a acudir en ayuda de los países asociados a su Comunidad. Fue Francia la que insistió en crear ese Fondo: no para descargarse sobre la Comunidad del fardo de su ayuda bilateral —ésta no ha tenido reducción desde 1958—, sino porque toda política de ayuda a los países subdesarrollados desemboca ineludiblemente sobre tres tipos de intervención o de acción: a) asistencia técnica, b) organización de mercados y c) préstamos,

8) Stephen Enke: Ob. citada, pág. 643.

tareas todas que exceden las posibilidades de un solo país.

a) "La asistencia técnica ha sido practicada desde hace mucho tiempo por los países colonizadores bajo la denominación ahora vergonzosa de "administración colonial". La sola diferencia esencial entre una y otra es que el pabellón ampliamente desplegado ha sido reemplazado por un banderín y el uniforme por un traje de calle".

b) La segunda es la organización de los mercados concernientes a las materias primas vitales de esos países y una política razonable de regularización y estabilización de los precios llamados mundiales. Francia lo había practicado en el seno de la zona franca, con resultados que no pueden negarse.

c) La tercera es la puesta a disposición de estos gobiernos jóvenes, impacientes por mostrar en el dominio económico reformas tan espectaculares como en el dominio político, capitales públicos indispensables para realizar un equipamiento elemental en materia de carreteras, puertos, ferrocarriles, energía, agricultura o industria.

Esas inversiones, cuya necesidad nadie ha refutado nunca, pero que son imposibles con los recursos presupuestarios de esos países, han sido largo tiempo financiados —hasta la última guerra— con empréstitos.

Francia ha comprendido, desde 1946, que era políticamente más hábil acordar ayudas a fondo perdido más bien que préstamos jamás reembolsados. Dió primero un paso tímido: las inversiones del Fondo de Inversiones y De-

sarrollo Económico y Social (F.I.D.E.S.), que comprendían por mitades subvenciones a fondo perdido y préstamos. Poco a poco, se aumentó la proporción de las subvenciones hasta el 90%, ya que la experiencia francesa demuestra que los beneficiarios de su ayuda difícilmente reembolsan los préstamos otorgados por la Caja Central de la Francia de Ultramar, convertida hoy en una Caja Central de Cooperación Económica. (9).

Después de haber estudiado atentamente, durante la primera reunión, las modalidades y las ventajas de estas formas de ayuda, la Comisión de la C. E. E. ha propuesto a los Estados miembros la constitución de un Fondo Europeo de Desarrollo (F. E. D.) que comprende subvenciones (680 millones de unidades de cuenta) y una dotación de cincuenta millones solamente para préstamos especiales.

A pesar de sus fracasos, la política de préstamos encuentra una acogida favorable entre ciertos Estados miembros de la C. E. E. Su opinión pública es tanto más receptiva cuanto está decepcionada y tiene el sentimiento de haberse equivocado. Para hacerle aceptar el sacrificio de una contribución al F. E. D. en favor de los Estados asociados, no se le ha podido decir que se trata de un esfuerzo digno de Europa, justificado por su potencia tanto como por su inteligencia. Se le ha hecho creer, por pereza o por debilidad, que esos créditos tan generosamente acordados van en el hecho a volver bajo la forma de pedidos de material, de contratos de trabajo o de estudios para sus empresas nacionales y sus técnicos.

9) Jacques Ferrandi, Director del Fondo Europeo de Desarrollo: "Ayuda perdida, ayuda atada, ayuda boomerang". En "Le Monde", selection hebdomadaire, n. 927, 21/27 de Julio de 1966.

"Así, una ayuda que habría debido tener la cabeza alta y la mirada clara, ha tomado poco a poco la mirada oblicua de un mercantilismo con la frente baja. Aquello que habría podido ser un gesto ha devenido un negocio. La asistencia a los países subdesarrollados se parece a aquel juego llamado "jokari": se lanza una pelota lejos de uno, pero ella vuelve en seguida, porque está amarrada por una cuerda elástica. Mientras más fuerte se lance más rápido vuelve. El llamado de las sirenas nacionalistas ha hecho el resto: ¿por qué no reservar a la ayuda bilateral, que uno controla, que uno distribuye a sus propios nacionales (ayuda atada), que se puede negociar económicamente y políticamente, una contribución que cae en un fondo anónimo, aunque este sea común o comunitario?"

"Así, una idea de oro está en vías de cambiarse ante nuestros ojos en plomo vil, porque algunos grupos financieros o industriales poderosos no han podido retirar hasta ahora los beneficios que algunos políticos les habían dejado esperar".

### C) La Unión Soviética y los miembros del COMECON.

La Unión Soviética y la mayoría de los países socialistas de Europa Oriental están adoptando medidas destinadas a perfeccionar los métodos de gestión de la economía nacional. Su aplicación creará mejores condiciones para una división internacional socialista del trabajo más profunda y una coordinación más estrecha de los planes económicos. Los cambios introducidos en la planificación y en la dirección de la producción son el punto de par-

tida del perfeccionamiento constante del sistema.

Poner en práctica un mecanismo eficaz de cooperación económica, científica y técnica es la tarea que se ha planteado a los países socialistas desde la formación del sistema socialista mundial. Los principios y los métodos de organización de las relaciones económicas exteriores propios de la economía capitalista no pueden ser utilizados para estos fines. (10).

En 20 años los países socialistas han acumulado una rica experiencia de las formas más variadas de cooperación.

En 1949 se creó el Consejo de Ayuda Económica Mutua (COMECON), la primera organización colectiva entre Estados en la historia de los países socialistas.

A la escala del sistema socialista mundial, existen actualmente numerosas organizaciones internacionales semejantes.

La cooperación socialista se realiza sobre principios absolutamente diferentes de los que rigen para los países capitalistas:

**Primero**, todas las organizaciones colectivas económicas, científicas y técnicas de los países socialistas, independientemente del nivel al cual se concluye el acuerdo sobre su creación, funcionan en el hecho como **asociaciones entre Estados** y no como instituciones supranacionales ni como empresas o compañías independientes del Estado. Esto significa que su actividad está subordinada a los intereses nacionales de los países miembros y no podría entrar en contradicción con ellos.

10) A. Sokolov y Y. Chiriaev: "La coopération socialiste", en "La Vie Internationale", n. 1, 1966.

**Segundo,** las organizaciones colectivas de los países socialistas están creadas sobre el principio de la **igualdad absoluta de derechos de todas las partes.** Nadie puede pretender ningún derecho o privilegio particular ni imponer su voluntad a los otros. La igualdad absoluta de derechos también se expresa en que la adhesión de tal o cual país a una organización internacional no puede llevarse a cabo sino sobre el principio del libre consentimiento y la condición de que el país en cuestión tenga interés propio en tal adhesión.

**Tercero,** todas las medidas conjuntas de los países socialistas son realizadas según el principio de la **reciprocidad de las ventajas,** teniendo en cuenta los intereses económicos reales de todos los Estados miembros. La garantía de la reciprocidad de las ventajas permite realizar en la práctica económica el principio de la entera igualdad de derechos de los países miembros.

**Cuarto,** los países socialistas se guían, para sus relaciones económicas exteriores, por el principio de la **cooperación más amplia con los otros países.** Lo que también se expresa en la creación de organizaciones económicas colectivas que están en general abiertas a todos. (a excepción de ciertas organizaciones bilaterales o regionales). Al fundar tales organizaciones internacionales, los Estados socialistas no pretenden multiplicar las barreras económicas que dividen los países. La extensión de las relaciones económicas entre los países pertenecientes a sistemas sociales diferentes sirve al reforzamiento de la cooperación internacional.

Las organizaciones colectivas están fundadas por los países socialistas interesados sobre bases bilaterales o multilaterales, mientras que el número

de sus miembros depende del carácter y la envergadura de las tareas que se proponen esos países. Si el cumplimiento de cierta tarea exige la coordinación de esfuerzos de numerosos países socialistas, se crea una gran asociación, tal como la Organización de Cooperación Ferroviaria o como la Organización de Cooperación Eléctrica y Postal. Si el problema por resolver no interesa sino a ciertos países de la Comunidad, se crean organizaciones de carácter local; tales son, por ejemplo, la Dirección Central de Redes Energéticas Interconectadas, la Organización de Cooperación en la Industria de Rodamientos a Bolas, la Intermetall.

Existen, en fin, problemas que pueden ser perfectamente resueltos entre dos países. Estos son, por ejemplo, los problemas ligados a las regiones fronterizas de países vecinos o bien a la organización de la cooperación económica entre dos socios. Interesados en solucionarlos racionalmente, han creado organizaciones mixtas con inclusión de ambas partes.

La cooperación de los países del COMECON en el dominio de la ciencia y de la técnica, ha adquirido también gran importancia. Ejemplos: el Instituto Unificado de Investigaciones Nucleares y el Instituto de Normalización.

Igualmente debe señalarse el progreso de la cooperación en el dominio monetario y crediticio. Ejemplo: el Banco Internacional para la Cooperación Económica.

Como puede deducirse, la asistencia no constituye propiamente un sistema sino varios sistemas, cuando no un conjunto de iniciativas fragmentarias, que no responden siquiera a una definición básica, aunque se subtiende que el objetivo común de los progra-

mas de asistencia es acelerar el desarrollo de los países beneficiarios, prescindiendo de las razones que llevan a propiciarlo.

Dentro de la órbita capitalista, el criterio utilitario de la banca privada predomina en la acción de los dadores de asistencia, que no logran disimular sus ansias de beneficios directos e inmediatos para ellos mismos más que para el desarrollo de los recipientes.

Diverso es el criterio en la órbita socialista, puesto que son diversos los fundamentos filosófico-económicos y diversas las metas político-sociales perseguidas.

De allí que los paralelos entre ambos regímenes, a este propósito, sean riesgosos. Pero hay un punto de correlación evidente:

La política de ayuda exterior de los países socialistas ha obligado a los países capitalistas y a los grupos capitalistas privados a revisar su política inversionista de modo que tenga ella influencia favorable sobre el desarrollo de los países nacional-revolucionarios. Este proceso que aun se halla en período inicial, ya se ha producido en la India y en la República Árabe Unida (la ayuda Soviética para la construcción de la presa de Assuan).

En el caso de la India, la política de los principales grupos capitalistas de Gran Bretaña era adversa a impulsar el desarrollo industrial y particularmente la construcción de la industria pesada. Pero cuando el Estado Indio empezó a desarrollar la industria siderúrgica con ayuda de capital procedente de la Unión Soviética, los

capitalistas británicos decidieron cooperar y proporcionar capital para el desarrollo de la industria siderúrgica india. (11).

#### **IV.— LOS PRO Y LOS CONTRA DE LA ASISTENCIA.**

Entre los innumerables problemas que plantea la asistencia, particularmente en nuestro continente, hay dos que nos interesa tocar en forma especial: su repercusión económico-financiera y su repercusión ético-cultural.

##### **A.— Su repercusión económico-financiera.**

Tanto los préstamos como las inversiones que reciben de las potencias capitalistas los países escasamente desarrollados, implican para éstos compromisos financieros considerables: amortizaciones, beneficios, intereses y regalías, que aumentan en proporción con la creciente magnitud de las importaciones de capital a que corresponden.

En un estudio presentado al Congreso norteamericano en abril de 1965, la Agencia para el Desarrollo Internacional afirmó que los países subdesarrollados están pagando sus deudas a razón de 5 mil millones de dólares por año, contra menos de 1.000 de hace diez años; que los préstamos gubernativos para ayudar al desarrollo latinoamericano en la década de los 50, son ahora una rémora para la Alianza para el Progreso; que el Banco de Exportaciones e Importaciones (Eximbank) extrae de la América Latina 100 millones de dólares más por

11) Oskar Lange: "La economía de las sociedades modernas", Edit. Grijalbo, México, 1966, pág. 122.

año de lo que se le da en préstamo; que las antiguas deudas, con sus cargos por intereses, están eliminando los beneficios de los nuevos préstamos en todo el mundo subdesarrollado. (12).

"El movimiento del capital a largo plazo y la ayuda financiera de los países en desarrollo se estancó en el período 1961-1964, en alrededor de los ocho mil millones de dólares anuales, mientras que al mismo tiempo el producto bruto de los países desarrollados aumentó considerablemente. Esto significa que los países desarrollados no sólo no han dado como ayuda el mínimo del 1% de su producto bruto, sino que este promedio de ayuda descendió de 0,84 en 1961 a 0,65% en 1964. (La ayuda financiera de los países socialistas a los países en desarrollo representó, en 1961, 1,1 mil millones, mientras que en 1964 fue de 1,3 mil millones de dólares, o alrededor del 0,2% del producto bruto de estos países)".

"Sin embargo, la cada vez mayor carga de obligaciones financieras de los países en desarrollo en lo que se refiere al pago de las deudas contraídas para las inversiones llevadas a cabo hasta el presente, disminuye el efecto de la ayuda financiera."

**"Las deudas de los países en desarrollo sumaron en 1964 la enorme cantidad de 38 mil millones de dólares. El pago de las deudas alcanza anualmente a cuatro mil millones de dólares, es decir, alrededor del 50% de los recursos financieros anuales de los países desarrollados, lo que representa un 12% del valor de la exportación total de todos los países en desarrollo"**.

"El monto del pago de las deudas creció en el período 1956-1964 a razón del 19% anual mientras que la afluencia neta de recursos financieros desde los países desarrollados a los países en desarrollo creció sólo el 8% anual".

(En América Latina la deuda pública externa aumentó de 4 mil millones de dólares en 1955 a 10.600 millones de dólares en 1964, o sea, a una tasa anual de 11,5%.)

Esto significa que los pagos de las deudas crecieron anualmente según un índice mayor que el de la afluencia de la importación de los países en desarrollo.

"Una prueba de la colaboración financiera internacional se encuentra también en **el mayor volumen de las importaciones** respecto a las exportaciones. En 1958, los países en desarrollo, gracias a la ayuda financiera, importa por un valor de 2,9 mil millones más que el valor de sus exportaciones. En el año 1961, este excedente ascendió a 3,1 mil millones, pero a partir de entonces comenzó a decaer continuamente, de tal modo que en 1964 representó 0,5 mil millones de dólares, y en 1965, 0,4 mil millones de dólares". (13).

El informe anual del BIRF indica que en 1955 el servicio de la deuda pública absorbía menos del 4% de los ingresos por exportaciones de los países en vías de desarrollo (cifra generalmente considerada como aceptable). En 1964 la proporción había, en promedio, triplicado (12%) y para ciertos países quintuplicado (20%). Puede decirse sin exageración que en ciertos casos los empréstitos exteriores nue-

12) Francisco Zamora: "La Sociedad Económica Moderna", Fondo de Cultura Económica, 1966, pág. 233.

13) "Política Internacional" Belgrado, n. 396, 1966.

vamente contratados sirven sólo para reembolsar las deudas anteriores.

**Además, las condiciones de la ayuda financiera** a los países en desarrollo en lo que respecta a los **pagos** y al monto de los **intereses** empeoraron en los últimos dos años. Del mismo modo, la condición que se impone al otorgar préstamos, de comprar equipos sólo en los países prestamistas significa, en realidad, pagar precios considerablemente más altos que los que rigen en el mercado mundial.

Todo esto nos explica por qué, en el período mencionado, en los países en desarrollo no se ha logrado ni el crecimiento económico mínimo del 5% anual.

Hay muchos ejemplos de situaciones casi desesperadas engendradas por un exceso de empréstitos: de 1963 a 1965, la R. A. U. ha visto pasar su deuda exterior de 960 a 1.554 millones de dólares; la amortización anual de esta última suma representa el 22% de los ingresos de exportación del país, cuyas reservas de divisas han disminuido en diez años en más de dos tercios; la India, cuya deuda exterior se ha decuplicado entre 1956 y 1966 (mientras sus reservas de divisas disminuían en dos tercios durante el mismo período), debe consagrar al servicio de esta deuda más del 20% de sus ingresos de divisas; ciertos Estados (Guinea, Liberia, Argentina, Indonesia) conocen situaciones todavía peores. La dificultad del reembolso es doble: de una parte, el presupuesto de los países en vías de desarrollo no llega a veces sino al precio de verdaderos "tour de force" a estar equilibrado, y el reembolso de la deuda exterior representa una pesada carga (15% del presupuesto para Gabón,

20% para Mali); por otra parte, la obligación frecuente de reembolsar en divisas implica que el Estado afectado consagra al servicio de su deuda una fracción variable de sus ingresos de exportación (25% para Guinea, 24% para Brasil), mientras que tiene necesidad de sus divisas para procurarse los bienes de equipamiento indispensables a su desarrollo. (14).

El mes de mayo de 1966 dió a América y al mundo desarrollado la más contundente demostración de desengaño por parte del mundo subdesarrollado respecto de los afanes de colaboración de una de las grandes potencias: la renuncia colectiva de Los Nueve de la Alianza para el Progreso: siete destacados economistas latinoamericanos y dos prestigiosos expertos norteamericanos, Hollis D. Chenery, de la Universidad de Harvard, ex-alto funcionario de la AID., y Paul Rostestein-Rodan, del Instituto Tecnológico de Massachusetts.

No haremos mayor caudal en esta oportunidad de los comentarios que dicho acontecimiento merecieron a diversas publicaciones internacionales, como "Le Monde", de París. Todas ellas parecen complacerse en destacar que la Alianza para el Progreso ha fracasado en sus propósitos de promover la integración americana a través de reformas estructurales planificadas. Nos parece más convincente remitirnos a los propios términos en que renunció uno de los Nueve el economista Rómulo Almeida, algunas de cuyas consideraciones nos permitimos extraer en los párrafos que siguen.

Los objetivos fundamentales de la

14) "Le Monde", selection hebdomadaire, N° 927, VII/1966.

Carta de Punta del Este no han sido atendidos en los cinco años de la Alianza y en los dos de existencia del CIAP.

El esfuerzo de planificación de los países, que provenía de la CEPAL, "fue desalentado por el bilateralismo al por menor de la AID, que llega a confundirse con una venta humillante de favores: un perfecto clientelismo internacional de tipo colonialista".

En lo que concierne al comercio, ningún éxito importante para América Latina es consecuencia de la Carta. Pero la posición relativa de América Latina en el mercado estadounidense se ha deteriorado.

Lo mismo se puede observar en cuanto a la colaboración financiera. Europa siente renuencia natural a prestar ayuda a través de un mecanismo dominado por los Estados Unidos. Las negociaciones con la C. E. E. y con los mismos E. E. U. U. sólo podrán ser eficaces cuando nos presentemos unidos en un bloque genuinamente latinoamericano y con objetivos propios.

"Considerando los servicios financieros crecientes que gravan nuestras balanzas de pagos, el déficit de capacidad para importar determinado por las exportaciones se agravó en el período ya transcurrido de la Alianza, sobre todo si se compara con las necesidades de importación para alcanzar las metas de crecimiento. De ahí la mayor dependencia respecto de la "ayuda externa", que tampoco ha cumplido su papel, como veremos. Es laudable que el Presidente del CIAP insista en que nos interesa antes el comercio que la ayuda, pero no está clara la respuesta que los Estados Unidos están dando a su clamor, a pesar del lip-service que han desplegado en el sentido de reforzar aparentemente a este organismo".

"Si se hiciese un balance, se ve-

ría que la integración económica de América Latina —la reforma básica más importante y el más importante de los esfuerzos internos de América Latina considerada en conjunto— está siendo más obstaculizada por las prácticas de la Alianza que ayudada por algunas contribuciones, que están siendo vertidas más bien en América Central".

"En términos brutos, la colaboración financiera externa ha aumentado a partir de la Alianza; en términos netos, ha disminuído. Ello sería satisfactorio si las condiciones del comercio hubiesen mejorado suficientemente. Pero habiendo empeorado en términos relativos (relación de precios del intercambio y necesidades de importación), sería importante elevar la colaboración neta hasta el punto de asegurar la capacidad para importar necesaria, a fin de que pudiesen alcanzarse las metas de crecimiento de la Carta de Punta del Este. Se está lejos de lograrlo. Y a pesar de que las provisiones de recursos externos brutos necesarios se habían calculado en Punta del Este por abajo de las necesidades que la realidad ha demostrado, el gobierno de los Estados Unidos no cumplió su parte".

"Las comparaciones entre los desembolsos y los compromisos de financiamiento ocurridos desde la Alianza y los del decenio anterior, están desprovistos de significado. Lo que importa es el cotejo con lo que debía esperarse, como consecuencia de la Carta de Punta del Este, tanto en lo que se refiere a los montos como a la forma (apoyo global a los programas de desarrollo). En el decenio anterior, las condiciones del comercio eran relativamente mejores, y no había la "explosión de las deudas".

"El PIB de los Estados Unidos era muchísimo menor. El progreso que se

observa en términos absolutos en la colaboración financiera proveniente de los Estados Unidos pierde significado, efectivamente si se toma en cuenta que sus desembolsos brutos actuales representan apenas un 0.1 por ciento (un décimo por ciento) de su PIB, en tanto que los del Plan Marshall llegaron casi a 2 por ciento (cerca de veinte veces más en términos relativos); tal vez esa contribución no llegue a compensar las pérdidas de América Latina debidas a los precios del intercambio, ni es suficiente para cubrir los servicios financieros que gravan las balanzas de pagos de América Latina. En esa colaboración se incluyen las ventas financiadas por la Ley 480, que nada cuestan a los Estados Unidos, como ya lo mostró el señor Roberto Campos, entonces Embajador de Brasil en Washington. En otros términos, la colaboración financiera bruta anual de los Estados Unidos para América Latina representa apenas un 2 por ciento del crecimiento del producto nacional y 0.5 por ciento de su formación anual de capital. Finalmente, conviene notar que los desembolsos de "ayuda" norteamericana a América Latina no exceden de 1/20 (un vigésimo) de sus gastos anuales presentes en la guerra de Vietnam. Si todavía fuese necesario utilizar otra unidad de medida, habría que apuntar que, con todo el "penache" de la Alianza por lo que hace a Estados Unidos, a pesar de su poderío económico hoy incomparablemente acrecentado, invierte en América Latina cerca de 0.5 por ciento de su ahorro anual, en tanto que antes de la Primera Guerra Mundial Inglaterra invertía alrededor de una veinte veces más, en términos relativos; y, con todos los inconvenientes del financiamiento de la época, había mercados para nues-

tras exportaciones (y, por lo tanto, para nuestra capacidad de pago)". (15).

"En cuanto a las condiciones de los préstamos, hay mejoras desde 1961, si bien éstas se vienen verificando en todo el mundo, tanto de parte de los gobiernos como de las entidades multilaterales. En el ámbito continental, el BID representa un avance grande, aunque éste proviene de antes de la Alianza y es un caso especial y lo mismo puede decirse del Banco Mundial y de su filial, la AID. En lo que se refiere a la AID, las condiciones mejores que otorga —y que no son de las más liberales— resultan anuladas por los recargos provenientes de las cláusulas de vinculación que restringen el origen aprovisionamiento de bienes servicios técnicos y fletes, con notorios sobrepuestos. Se trata de disfrazados créditos de proveedores, con algunas ventajas, más también con desventajas, en relación a los que se declaran como tales. Las contribuciones de la Ley 480, si bien por un lado resultan benéficas, representan una fuente permanente e incalculable de perjuicios potenciales para otros países y aún para los mismos que reciben esa ayuda. Es interesante, notar que, sin necesidad de la Carta de Punta del Este, los consorcios organizados por el Banco Mundial para Paquistán y la India representan un adelanto mayor que los esquemas comparables utilizados desde la iniciación de la Alianza para cualquier país latinoamericano".

Si era problemática, pues, la eficacia de la Alianza como promotora del progreso acelerado de los países de América Latina, antes de la muerte de su fundador, después de ésta las dudas que desde el principio originó han aumentado.

---

15, "Comercio Exterior", México, Mayo de 1966.

No se trata ya de que los Estados Unidos favorezcan las reformas sociales y políticas en las naciones de América Latina como condiciones previas de su desarrollo económico, sino de restablecer la vigencia de un aforismo acuñado por John Foster Dulles, cuando era Secretario de Estado: "Los Estados Unidos no tienen amigos; tienen intereses". Lo demuestra su actual posición ante los golpes de los militares reaccionarios que asaltan el Poder con el fin de impedir o frustrar las reformas que tanto desean los pueblos atrasados del Continente: según instrucciones secretas del Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Thomas Mann, a los funcionarios de su dependencia, el Gobierno norteamericano considerará en cada caso particular los golpes de subversión militarista, reconociendo o negando el reconocimiento a los regímenes que de ellos surjan, según lo que en ese momento convenga a los intereses de los Estados Unidos. Las rebeliones militares de Brasil y Bolivia se produjeron luego que esas instrucciones fueron conocidas, gracias a la indiscreción de un periodista. Y además comprobaron que la respectiva información era exacta.

La Alianza para el Progreso —como alguien dijo al comentar las mencionadas insurrecciones— fue concebida a manera de un programa de reformas que debía impedir las revoluciones; a falta de aquéllas, la contrarrevolución es la única alternativa. Así se explica que los militares contrarrevolucionarios "golpistas" reciban aliento y apoyo de quienes piensan que los intereses de la mayor potencia industrial del mundo, exigen el mantenimiento inalterable de la situación social y políti-

ca en que han vivido tradicionalmente los pueblos de América Latina. (16).

### B.— Su repercusión ético-cultural.

Especial atención merece también la "ayuda" educacional, dada la vastedad de su esfera de acción, que abarca todos los niveles educacionales y una ilimitada gama de manifestaciones culturales, con el consiguiente impacto en los criterios valorativos de orden moral y en las motivaciones de la juventud.

Como se dice ya frecuentemente, se trata de una variante de penetración ideológica que puede asimilarse sin exagerar a una verdadera colonización intelectual. Sólo nos referiremos aquí a la asistencia de nivel universitario.

Oportuno es recordar algunos conceptos contenidos en el trabajo presentado por el Prof. Luis Scherz, de la Universidad Católica de Chile, al Congreso Mundial de Sociología celebrado en Francia a fines de Agosto de este año. El autor citado dice que la mayor proporción de la ayuda otorgada a la universidad latinoamericana proviene de las fundaciones filantrópicas de Estados Unidos y que, por lo mismo, los programas de ayuda de las entidades internacionales, en el campo educativo, están referidos ante todo, al modelo educacional estadounidense, evidenciando un conocimiento incompleto y estereotipado de la realidad universitaria latinoamericana.

Según este modelo, la universidad es asimilable a una empresa económica que persigue "elevar el rendimiento". De allí que las pautas de acción prevalecientes en los centros universita-

16) Francisco Zamora: "La sociedad económica moderna: capitalismo, planeación y desarrollo", F. C. E., 1966, pág. 233.

rios sujetos o incorporados a programas de ayuda internacional estén infiltrados por un criterio economista o administrativista, que acentúa el valor de la eficiencia en el uso de los recursos financieros instrumentales y humanos habida consideración de la demanda del mercado profesional.

So pretexto de mayor "eficiencia", los programas de asistencia foránea están contribuyendo a implantar gradualmente el sistema educativo estadounidense. La ayuda cultural empieza concentrándose en determinadas unidades educativas, que son consideradas estratégicas, preferentemente en el campo tecnológico, administrativo y profesionalizador; por ningún motivo en el campo de la libre discusión ideológica, que puede facilitar la maduración de metas y esquemas propios.

Las autoridades universitarias, alentadas por la perspectiva de ventajas inmediatas tienden a aceptar con facilidad cualquiera ayuda que le permita financiar la ampliación de sus actividades, aunque éstas deban encuadrarse en los planes que proponen las fundaciones privadas u organismos crediticios internacionales. "Todo confluye hacia una meta no declarada: a la integración gradual del sistema universitario latinoamericano en el estadounidense. La ramificación de islotos institucionales: unidades dentro de Universidades y Universidades enteras ya reordenadas o en reordenación según las pautas del modelo referencial implícito, son una expresión visible de los resultados de la cooperación internacional. Las unidades sujetas a la acción de los benefactores asumen una posición institucional ambigua al pertenecer de hecho simultáneamente a dos sistemas; y, a través de un cambio gradual de su personal, más hacia el foráneo que hacia el criollo. La

formación y eventual reemplazo de personal se realiza en el plano administrativo y académico. Junto con los programas destinados a unidades específicas, hay a menudo proposiciones sobre reorganización administrativa general de la Universidad (e inclusión de una unidad de Planeamiento Universitario). Para este último fin se programan eventualmente trabajos de comisiones y seminarios de formación o se proporcionan las asesorías correspondientes".

"Desde luego, —continúa el profesor Scherz— "la visión incompleta y simple de la realidad que poseen los benefactores los lleva a aplicar sus programas de manera más o menos estandarizada en universidades situadas en fases o áreas geográficas distintas, consiguiendo resultados, al margen de las expectativas iniciales".

"Así en Centro América (con un nivel comparativamente deficiente de la educación secundaria), la implantación de cursos de "formación general" no ha encontrado la resistencia que levanta la introducción del "año propedéutico" (año introductorio a las carreras profesionales) en la Universidad de Concepción, Chile, donde éste aparece a los ojos de los alumnos como una prolongación innecesaria de sus estudios. Tampoco la simpleza de la estrategia que acompaña a la acción de la ayuda internacional ha permitido auscultar oportunamente en el caso de esta última Universidad (proyecto considerado piloto) una incongruencia entre las modernas estructuras institucionales establecidas y la ausencia de una mentalidad compatible con su funcionamiento".

"También es conveniente señalar el problema conflictivo que se genera en el interior de las Universidades asistidas por fundaciones al asumir las unidades beneficiadas (frente a las Facul-

tades o Escuelas restantes) una posición privilegiada en el régimen de remuneraciones y de comodidades adscritas a la docencia e investigación. La ayuda, pues, en la medida en que se la estime inexplicablemente discriminatoria, desempeña un papel inoperado y desfavorable para las relaciones armónicas entre las distintas unidades constitutivas de los establecimientos de educación superior".

"El papel espontáneo (disfuncional desde el punto de vista de la concreción de la posible Nueva Universidad) cumplido por la ayuda internacional en el sentido de producir modificaciones recortadas según variedades del modelo o submodelos estadounidense, también se deja ejemplarizar. Un sistema universitario semejante al del Estado de California, donde la Universidad oficial de ese Estado asume un papel rector (a través de su red de instituciones satélites, filiales y Junior Colleges), se ha empezado a insinuar en torno a la Universidad de Chile (con su red de Colegios Regionales extendida a través de todo el territorio chileno) como efecto de la ayuda multilateral recibida por esta Universidad. En este caso, sin embargo (a diferencias de otros, como el del Instituto Tecnológico de Monterrey, en México, o el de la Universidad del Valle, en Colombia), el programa ha tropezado con innumerables obstáculos". (17).

La pluralidad de intereses opuestos sólo ha hecho prosperar el plan en algunos sectores o Facultades (Economía e Ingeniería, por ejemplo). De modo semejante al de California, está germinando una situación conflictiva po-

tencial entre la Universidad central y los "colegios" satélites, que no pretenden mantenerse en cuanto tales, sino que aspiran a reproducir la institución matriz.

La asistencia cultural foránea, en conclusión, no satisface el anhelo de lograr un nuevo tipo de Universidad que pueda asumir la función integradora y orientadora del conglomerado social latinoamericano.

## V.— ASISTENCIA - DESARROLLO - INTEGRACION.

No podemos menos que coincidir con la posición de Oskar Lange en cuanto afirma que ha llegado el momento de procurar la coordinación de la actividad inversionista internacional y —por ende— su secuela asistencial. "Los organizadores internacionales deberían hacerse cargo de esta coordinación. Las Naciones Unidas ya han dado algunos pasos en este sentido. Pero si realmente se llevara a cabo el desarme en gran escala, una parte de los medios ahorrados en esta forma en el presupuesto de los distintos países podría dedicarse al desarrollo económico internacional".

"Es de esperar que las Naciones Unidas se conviertan en una corporación realmente internacional que ya no se pueda aprovechar para fines de políticas coloniales o semicoloniales, como ha ocurrido desgraciadamente hasta hace poco. Entonces, las Naciones Unidas se hallarán en condiciones de representar su papel de instrumento de la cooperación económica internacional en la planificación y financiación del desarrollo". (18).

17) Luis Scherz, "Algunos aspectos disfuncionales de la ayuda internacional", mimeografiado, 1966.

18) Oskar Lange: "La Economía en las Sociedades Modernas", edit. Grijalbo, 1966, pág. 121.

Pero la posibilidad de una coordinación de la asistencia al nivel mundial no ha de implicar el mantenimiento de sistemas económico-sociales anticuados. El proceso de desarrollo en que está empeñado el llamado tercer mundo, requiere modificaciones estructurales de alcance revolucionario, que podrán resultar o no de una acción consciente y deliberada. En los Estados Unidos, la naturaleza de ese problema está siendo lentamente comprendida. Durante largo tiempo, el problema fue considerado como un simple aspecto de la guerra fría. La inestabilidad social en el Tercer Mundo se atribuía a la acción "maquivélica" de la Unión Soviética, y la única solución estaba en contener a la potencia "agresora".

"Posteriormente, surgió la doctrina, formulada por técnicos del M. I. T. (Massachusetts Institute of Technology), encabezados por W. W. Rostow, según la cual los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos podrían ser mejor alcanzados a través de su bien orientada "ayuda externa" a los países subdesarrollados. Se admite que el proceso de desarrollo puede ser orientado de afuera hacia adentro, y que el objetivo de los Estados Unidos debe ser "crear Estados independientes, modernos y en desarrollo. Todo el problema consiste en ayudar a los países subdesarrollados a vencer las dificultades iniciales y a alcanzar el punto de "desarrollo autosostenido". En esa tesis se halla implícito que, superados los dolores previos a la "partida", ya no habría ningún riesgo de

inestabilidad social. Esa tesis, que gozó de gran moda en cierta fase y dio su floración más brillante en la Alianza para el Progreso pasó sin embargo a ser seriamente criticada en el período subsiguiente. No debemos olvidar, se argumentó, que el propio desarrollo, aun orientado desde afuera, crea inestabilidad social, ya que "socava" la estructura social y el orden religioso". (19).

En el corazón mismo del desarrollo se oculta su potencialidad revolucionaria, revolucionaria no en el sentido de una redistribución gradual del poder y de la riqueza, como la que acompañó a la Revolución Industrial, sino en el sentido de una redistribución drástica, rápida y dolorosa, como la que acompañó a las revoluciones francesas orusa. (20).

No parece razonable, pues, aun con el criterio más conciliador, cuando nos empeñamos en remontar el atraso —el hambre y la injusticia—, confiar sino con beneficio de inventario en una política de entrelazamientos económicos y técnicos que pretende ignorar las contradicciones implícitas en el marco institucional dentro del cual actuamos.

La integración de América Latina será el resultado de tendencias profundas, de transformaciones totales, promovidas por la máxima acción democrática de los pueblos, y no de la aplicación de modelos idealizados o de los consejos de un racionalismo académico. (21).

- 
- 19) Celso Furtado: "Subdesarrollo y estancamiento en América Latina"; Edit. Eudeba; 1966, págs. 44 y 45.
  - 20) Robert Heilbroner: "El gran ascenso", F. de C. E., México, 1964, pág. 115.
  - 21) Rodolfo Puiggrós: "Integración de América Latina"; Edit. Jorge Alvarez, Buenos Aires, 1965, pág. 21.