

La Ayuda de los Países Industriales a los de Menor Desarrollo

- Un Examen Autocrítico -

A finales de 1963 Willard L. Thorp, presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo, presentó un informe sobre los esfuerzos y políticas de ayuda al desarrollo de los países miembros del Comité. En este informe se señalan algunas de las principales deficiencias de estos esfuerzos y se formulan algunas sugerencias de política, que de haberse aplicado hubieran tenido repercusiones benéficas en los programas de ayuda en los países industriales. Resulta desalentador, sin embargo, que a pesar del tiempo transcurrido desde la presentación del informe y no obstante que en este lapso tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, muy poco se ha hecho para poner en práctica esas recomendaciones u otras equivalentes que en diversas fechas y lugares se han propuesto. El interés de los extractos del informe citado, que publicamos enseguida, radica sobre todo en que no constituyen demandas de los países de menor desarrollo, que tan frecuentemente éstos formulan, sino que refleja el reconocimiento, por parte de los propios países industriales, de las deficiencias y limitaciones de la ayuda que otorgan.*

INTRODUCCION

LA ayuda financiera a los países menos desarrollados alcanzó en 1962 un nivel aproximadamente igual al de 1961; en cambio, el volumen de asistencia técnica aumentó de manera considerable. Durante 1962, los países que ofrecen su ayuda emprendieron un enérgico y vasto esfuerzo para evaluar y revisar las políticas y funcionamiento de sus programas de ayuda. Los resultados de estos intentos de perfeccionamiento cualitativo de los programas únicamente se pondrán de manifiesto con el tiempo. Tres tendencias tienen especial importancia:

- En primer lugar, los países se han esforzado consecutivamente en ordenar y racionalizar sus programas de ayuda. Se han establecido comisiones investigadoras; se han adoptado decisiones políticas; se han celebrado debates parlamentarios, y se han llevado a cabo importantes reformas administrativas y políticas en los programas.
- En segundo lugar, el mayor interés y participación de un creciente número de países donantes tanto geográficamente como en su aspecto funcional, ha dado por resultado el aumento de la complejidad de la distribución de la ayuda y el que aparezca el deseo de experimentar diversos métodos, directos o indirectos, de coordinación de los diversos esfuerzos de ayuda.
- En tercer lugar, los países adquieren cada vez mayor conciencia de los problemas a largo plazo, y especialmente de la necesidad de tomar en consideración el aumento de la deuda exterior, resultado de las actuales condiciones de la ayuda, con relación a la capacidad de asegurar el pago de los plazos de la deuda. a

la balanza de pagos, y a las necesidades futuras de ayuda, así como de las consecuencias de la necesidad del incremento continuo en el comercio y en la ayuda.

Estas tres tendencias están relacionadas entre sí y cada una de las mismas ha proporcionado al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) determinadas posibilidades de acción.

Para algunos países, los diversos esfuerzos encaminados a fortalecer las políticas y procedimientos administrativos, pueden explicarse por la creencia, cada día más extendida, de que la ayuda al desarrollo será una actividad continua e importante de los países donantes durante numerosos años; otros países se sienten insatisfechos con la aplicación práctica de los programas de ayuda hasta el presente. Por otra parte, el Informe Anual de la Ayuda de 1962 puso de manifiesto determinados problemas de política y contribuyó a su solución mediante el intercambio y mutua evaluación de las experiencias. Aunque una política frecuentemente puede y debe desarrollarse a través de ensayos y errores, los países miembros tienen razón al poner en común sus experiencias y conclusiones. El interés común existente en lograr programas de ayuda más eficaces en pro de los países menos desarrollados debe hacer dichos intercambios cada vez más útiles. Y es aún más apremiante la necesidad de armonizar cada vez en mayor medida las respectivas políticas. A modo de ejemplo, el esfuerzo de un país en ayudar a otro país menos desarrollado mediante préstamos en condiciones liberales a fin de aminorar el peso de su deuda, puede quedar comprometido por la insistencia de otro país donante en imponer condiciones de tipo estrictamente comercial, o bien por un aumento rápido de los créditos a la exportación a corto plazo. El análisis de estos problemas resultado de políticas y procedimientos contradictorios debe ser examinado por el CAD.

La necesidad de coordinación aumenta debido a la tendencia de un número cada vez mayor de países miembros a interesarse por un número mayor de países menos desarrollados. Dicha orientación tiene también serias consecuencias para el país menos desarrollado, el cual se encuentra con la obligación de tratar con numerosos representantes nacionales e internacionales a pesar de la reducida capacidad adminis-

* Participan en los trabajos del Comité de Ayuda al Desarrollo: La República Federal Alemana, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y la Comisión de la Comunidad Económica Europea.

trativa de que dispone. La necesidad de coordinación puede ponerse de manifiesto en diferentes niveles: financiación, programación, administración al nivel operacional. En el campo de la financiación, los donantes se enfrentan con el problema de conseguir una base de participación equitativa, tanto por lo que se refiere al volumen como a las condiciones de ayuda. Asimismo, se trata de llegar a una distribución geográfica que no atribuya excesiva importancia a algunas regiones, dejando a otras zonas desprovistas de toda intervención. En los países menos desarrollados, el progreso puede retrasarse cuando el conjunto de excelentes proyectos individuales no logra formar un buen programa general, o cuando no hay suficiente apoyo de las políticas interiores necesarias. La importancia atribuida recientemente al "plan" en los países menos desarrollados corresponde en parte al deseo de crear una armonía entre los diferentes proyectos y programas, y que prevea tanto las necesidades financieras exteriores como las interiores. Sin embargo, en el momento de su ejecución, un plan no implica automáticamente una coordinación. Se utilizan en la actualidad diversas formas de coordinación a diferentes niveles, tales como los consorcios, grupos de consulta y coordinación, reuniones y debates oficiosos y consultas con los países menos desarrollados con el objeto específico de responder a exigencias peculiares de coordinación.

La tercera tendencia —preocupación creciente respecto a los problemas a largo plazo— es una reacción al hecho de que cada país donante tomado individualmente, no puede evitar el prestar atención preferente a los problemas a breve plazo así como a las repercusiones y eficiencia de sus propios programas. Los programas de largo plazo tienen más posibilidades de plantearse en programas globales en los que se suman los esfuerzos de todos los países. Así, pues, el marco general dentro del cual se ha situado el debate sobre las condiciones y modalidades de la ayuda ha sido forzosamente el de las repercusiones a largo plazo de la suma total de la presente política de préstamos. La importancia atribuida a los problemas a largo plazo ha dado por resultado también el llamar la atención acerca de las necesidades de infraestructura, las exigencias de asistencia técnica y la orientación deseable en el futuro al comercio internacional.

Además de estas tendencias bastante precisas procede destacar el sentimiento creciente sobre la necesidad de obtener conocimientos más amplios en este campo. Ahora ya se acepta la idea de que el crecimiento económico, especialmente en los países menos desarrollados, no es un proceso sencillo y natural, que requiera únicamente para acelerarlo algunas inyecciones adecuadas de tecnología y capital. El problema es muchísimo más complejo: no sólo hace falta lograr un buen equilibrio entre los diversos factores económicos sino que también es necesario prestar atención a las diversas fuerzas políticas y sociales existentes. El análisis de los problemas de crecimiento se complica aún más debido a que las relaciones de los diversos elementos entre sí son diferentes en cada país menos desarrollado. Otro factor de complicación procede de que el número de los países en vías de desarrollo no sólo es grande, sino de que las numerosas experiencias están desperdigadas entre gran número de países y organismos internacionales que contribuyen con capitales y ayuda técnica.

Este informe trata especialmente de los problemas planteados a los países miembros del CAD en su esfuerzo para dedicar de manera eficiente y práctica una parte de sus recursos nacionales a la ayuda de los países en vías de desarrollo económico. No es necesario recordar las numerosas razones históricas, políticas, económicas, humanitarias que les han llevado a participar en esta empresa. Desgraciadamente, no existen medios adecuados para determinar la eficiencia de sus esfuerzos. Los datos estadísticos relativos a la mayor parte de los países menos desarrollados son incompletos y no se sabe exactamente lo que sería menester medir. Los progresos efectuados en educación y en el nivel sanitario no se reflejan inmediatamente en las estadísticas de rentas, mientras que otros factores, como por ejemplo los precios mundiales de los productos básicos, tienen gran importancia al determinar el nivel del producto nacional bruto. El CAD no ha intentado enjuiciar los resultados totales de la ayuda económica. Según parece, algunos países menos desarrollados progresan rápidamente mientras que otros apenas si compensan el índice de incremento de población. Todos los países miembros del CAD juzgan que hay que aumentar los esfuerzos. Son, asimismo, del criterio de que no sólo se trata

de incrementar el volumen de ayuda, sino también de utilizar esta ayuda de manera más eficiente.

Sin dejar de reconocer la responsabilidad primordial de cada país menos desarrollado en su propio desarrollo, los países miembros del CAD se esfuerzan en poner a punto métodos y procedimientos para incrementar su contribución positiva al proceso de desarrollo. La creación del CAD el cual se preocupa ante todo de la aceleración del desarrollo económico en los países menos desarrollados, demuestra que los países miembros reconocen la importancia de un esfuerzo común. En el logro de este objetivo el CAD debe procurar hallar los medios de aumentar la eficacia de la ayuda mediante la acumulación e intercambio de experiencias, la armonización de políticas y programas, el análisis y apreciación continuos de los esfuerzos de ayuda. Además de estos objetivos generales el CAD debe procurar que se creen los instrumentos adecuados para cada caso necesario. El CAD puede establecer estos mecanismos, pero no siempre es preciso que lo haga. Lo importante es que el Comité trabaje en estrecha colaboración con los demás organismos y evite el hacer aún más complejo el sistema existente duplicando actividades.

La significación del término "ayuda"

Parece útil que aclaremos ahora el empleo del término "ayuda". Hasta el presente aún no se le ha dado una definición completamente satisfactoria. En el presente Informe, de manera general se emplea esta expresión para describir las contribuciones en forma de donaciones gubernamentales, los préstamos del sector público de una duración superior a los 5 años, así como las contribuciones a los organismos multilaterales procedentes del sector público. Todas estas contribuciones representan recursos o un poder de compra puestos a disposición de los países menos desarrollados por los países donantes. Es verdad que sus condiciones de otorgamiento y modalidades son muy diferentes. Por otra parte, no es cierto que estos fondos representan todos una ayuda de igual calidad. En cambio, es cierto que dichos fondos no se hubieran puesto a disposición de los países beneficiarios por los medios normales del comercio, en las mismas condiciones, según idénticas modalidades y para la misma finalidad. En 1962, cerca de las dos terceras partes de los fondos públicos se atribuyeron en forma de donaciones o contribuciones asimilables a donaciones, y una fracción importante de los préstamos públicos se otorgó en condiciones liberales.

Por supuesto, el objeto de las inversiones de capitales privados es hacerlas fructificar económicamente. También pueden representar una ayuda en cuanto que disfrutan de una garantía oficial contra determinados riesgos y son el resultado de políticas particulares de fomento. Una política destinada a fomentar las inversiones privadas en el extranjero o sencillamente a permitir la libre salida de capitales privados, al añadirse a los gravámenes presupuestarios, puede representar, asimismo, un gravamen para el país donante, en forma de inversiones en capacidad de producción no realizadas o en forma de dificultades en la balanza de pagos. En este aspecto, parece que estas inversiones útiles para los países menos desarrollados podrían calificarse de ayuda. La dificultad de definir la ayuda a partir de su motivación puede quedar ilustrada por el caso de un comprador privado de obligaciones de un organismo multilateral que financie proyectos de desarrollo.

El costo y beneficio real de una contribución particular para el beneficiario no es forzosamente idéntico a la carga que representa dicha contribución para el donante. A modo de ejemplo, la transferencia de excedentes alimenticios puede representar una carga económica relativamente leve para el donante, mientras que el provecho que obtenga el beneficiario puede ser muy elevado. Las inversiones privadas directas, debido a los efectos indirectos a que dan lugar para el país beneficiario, pueden aportarle ventajas relativamente más elevadas que la carga corrida por el país inversor. En cambio, una ayuda en condiciones muy liberales utilizada sin eficiencia, puede ser de muy poco provecho para el país beneficiario y sin que deje de constituir un gravamen considerable para el país donante. Por lo tanto, puede constituir un error asimilar demasiado la expresión "ayuda" a los costos y cargas impuestos al país donante. Los informes estadísticos de este Examen reflejan el hecho que el CAD debe tomar en consideración la totalidad de los recursos exterior-

res transferidos a los países menos desarrollados. Con frecuencia son precisamente las contribuciones que comprenden un elemento "de ayuda" relativamente reducido, las que requieren la atención del Comité.

MODALIDADES Y CONDICIONES DE AYUDA

1. Modalidades financieras de la ayuda

El CAD se ha ido aperciendo progresivamente de las crecientes dificultades que hallaban ciertos países menos desarrollados en el pago de sus deudas exteriores en monedas extranjeras, a pesar del amplio volumen de donaciones y préstamos que se les había atribuido en condiciones ventajosas. Consecuentemente, durante su décima reunión de octubre de 1962, el CAD encargó a un grupo de trabajo que analizara las modalidades y condiciones de ayuda, sus efectos en las condiciones económicas de los beneficiarios, incluida su deuda frente al extranjero, y la capacidad de servir su deuda, los principios y conclusiones que se podrían obtener y utilizar como guía para una acción posterior en las condiciones de ayuda. Dicho problema se ha manifestado sumamente urgente. Por dicha razón, desde abril de 1963, el Grupo de Trabajo ha sometido al CAD un Informe Provisional durante una reunión de altos funcionarios. Se adoptó una Resolución con las recomendaciones acerca de la política a seguir. La Resolución recomendaba a los países miembros que se esforzaran en adaptar las condiciones de su ayuda, caso por caso, a las necesidades de los países beneficiarios, y sugería diversos métodos para su obtención. Más adelante figura la descripción de dichas posibilidades. La Resolución establecía por objetivo que se determinaran las condiciones y modalidades de la ayuda atribuida por diferentes países sobre la misma base dentro de lo posible. No se producirá necesariamente una estandarización de las condiciones y modalidades, pero este procedimiento puede resultar en la liberalización de las condiciones impuestas por algunos de los países miembros.

Dicha Resolución representa para el CAD una nueva e importante etapa. Pero antes de proceder al análisis de todas sus implicaciones, es importante aperciarse que la mayor parte de la ayuda al desarrollo fue acordada desde el comienzo en forma de donaciones o préstamos cuyas condiciones estaban muy por debajo del coeficiente y de las condiciones comerciales normales. En 1962, la mayor parte de las aportaciones bilaterales de capital público (en realidad, un 70%) fue suministrada mediante donaciones o en formas que no requerían el pago de la deuda en monedas extranjeras. Cualquier posible concesión en lo que se refiere a las condiciones de la ayuda queda limitada a la tercera parte restante, constituida por los préstamos que exigen su pago en monedas extranjeras. En 1962, Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos y Noruega efectuaron la mayor parte de sus desembolsos bilaterales en forma de donaciones. Casi las tres cuartas partes de los desembolsos de los Estados Unidos y un poco más de la mitad de los desembolsos de los de Canadá y Reino Unido se efectuaron, asimismo, en forma de donaciones o contribuciones análogas a donaciones. En cambio, Alemania, Italia, Japón y Portugal acordaron la mayor parte de su ayuda en forma de préstamos, excepto respecto a los pagos por indemnizaciones y reparaciones desembolsados por Alemania, Italia y Japón. Se registraron también diferencias en lo tocante a los períodos de reembolso de los préstamos. Portugal y Reino Unido acordaron una amplia proporción de sus préstamos para períodos de veinticinco años o más. El sistema de préstamos de los Estados Unidos se acomoda a condiciones cada vez más "flexibles", merced al volumen rápidamente creciente de los préstamos AID, con índices de interés simbólico y para períodos de 40 años o más.

En las operaciones bilaterales de préstamos, durante estos últimos años, han aparecido dos tendencias principales. Primeramente, se ha incrementado el volumen de los préstamos, y se ha triplicado su importe total bruto entre 1956 y 1962, lo cual constituye una creciente proporción de ayuda financiera nueva. En segundo lugar, el impacto de semejante crecimiento del volumen de préstamos sobre las obligaciones de la deuda ha quedado atenuado por las condiciones más generosas ofrecidas en lo que se refiere a la tasa de intereses y a los períodos de reembolso. En 1962, únicamente el 40% de los préstamos nuevos concedidos por los miembros del CAD tenían un interés del 5% o más, contra un 70% en 1961. La proporción de los préstamos a índices inferiores al

3% pasaba del 18% del total al 40% de un año a otro. Esto se debió principalmente a un volumen más importante de préstamos de los Estados Unidos (AID), al que se añade la reducción de la media de los índices de interés practicados por Alemania y Japón. Además hubo una prolongación de los períodos de reembolso: la proporción de los préstamos concedidos por 20 años o más pasó de una tercera parte del total en 1961 a más de la mitad en 1962. Ello refleja primordialmente el crecimiento de los préstamos de la AID. Las condiciones han sido aún más generosas después del examen del problema, en abril de 1963.

La Resolución sobre las Modalidades y Condiciones de Ayuda, al mismo tiempo que reconoce los progresos efectuados, insiste acerca de la necesidad de nuevos progresos. Ello es especialmente cierto en el límite de su respectiva capacidad de facilitar la ayuda, para países donantes que atribuyen una gran proporción de su ayuda en condiciones comerciales. Los desembolsos en concepto de amortizaciones e intereses de la deuda pública exterior de los países menos desarrollados han aumentado ya de manera notoria y aumentarán aún más, excepto si se toman nuevas medidas que mejoren las condiciones. Una estimación del BIRD demuestra que la deuda pública exterior de unos 32 países se ha más que duplicado desde finales de 1961. Se estima que el servicio de la deuda ha aumentado dos veces y media, de tal manera que en proporción a los ingresos procedentes de las exportaciones ha pasado del 3% al 7%. Y esto no son sino promedios. Algunos países poseen un nivel de obligaciones de pagos de deuda casi soportable, cuenta habida de la posición de su balanza total de pagos. En un número creciente de casos, las obligaciones de la deuda exceden o están a punto de sobrepasar los límites que se pueden considerar como peligrosos, aunque el problema de saber lo que constituye un nivel "razonable" de obligaciones de la deuda deba formar parte de un análisis más concienzudo.

Incluso si no existiese incremento suplementario de la deuda total, el servicio de la deuda seguiría aumentando a medida que van expirando los plazos de favor. Pero el mantenimiento de las tendencias actuales, incluso durante el breve período de 5 años, podría tener serias repercusiones. Si el servicio de la deuda siguiera aumentando, algunos países menos desarrollados corren el peligro de no poder estar ya en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, con la eventualidad de no pago y consolidaciones de la deuda. Otros prestatarios por regla general podrían quedar menos inclinados a adoptar políticas financieras sanas, y el proceso de desarrollo podría sufrir serios reveses y distorsiones. El problema del mantenimiento del servicio de la deuda dentro de límites razonables se complica, por otra parte, debido a que las obligaciones de la deuda pública de estos países aumentan no sólo a causa de los préstamos oficiales concedidos por los países donantes, sino también a causa de los créditos comerciales atribuidos por los suministradores en relación con transacciones privadas (aunque en numerosos casos, estos créditos sean garantizados por un organismo público en el país de origen). Los créditos garantizados para exportación constituyen una modalidad clásica del comercio, siendo al mismo tiempo un método sin implicaciones políticas de otorgamiento de la ayuda. Sin embargo, es necesario que los países menos desarrollados no reciban un volumen excesivo de créditos comerciales en condiciones ordinarias. Simultáneamente, los organismos que garanticen los créditos en los países donantes tienen el deber de controlar estrictamente el nivel de este tipo de préstamo. De la misma manera que para los créditos a largo plazo, el peligro no consiste tanto en el otorgamiento excesivo de créditos por un solo país a un país prestatario como en una expansión peligrosa del total de los créditos acordados por el conjunto de los países.

El grado de "rigor" de un préstamo queda definido por la tasa de interés, el período de amortización, los plazos de favor para el pago de interés, la amortización del principal o ambos a la vez. En el pasado y para algunos casos especiales, los pagos de la deuda han estado condicionados por el estado de la balanza de pagos. Para los préstamos inferiores a quince años, el pago de la amortización corre el peligro de ser más oneroso que el gravamen del interés. Existen procedimientos para obtener condiciones más "flexibles". Algunos distinguen la ayuda destinada a obras de infraestructura de la ayuda que contribuye de una forma inmediata a la producción. Otros prefieren reducir la tasa de interés o prolongar el período de amortización. Finalmente, otros opinan que un empleo más generoso de los períodos de gracia mejoraría la situación.

La Resolución del CAD deja el camino libre para un esfuerzo más consciente y deliberado de sus miembros, con objeto de que los fondos atribuidos por el sector público posean condiciones mejor adaptadas a la capacidad de reembolso de cada uno de los beneficiarios. En múltiples casos, ello significa abandonar las condiciones y modalidades clásicas del comercio y por lo tanto aumentar para los donantes el costo de los programas de ayuda. Numerosos países donantes siguen prefiriendo la financiación de proyectos específicos más bien que la de programas de desarrollo. Si un proyecto es rentable, se estima que las condiciones de amortización deberían adaptarse en función de la tasa de los beneficios probables más bien que a la situación de la balanza de pagos del beneficiario. La dificultad reside en el hecho de que muchos proyectos útiles y rentables no son en realidad capaces de ganar (o ahorrar) por sí mismos las divisas a una tasa suficiente para asegurar el servicio de préstamos "rigurosos" reembolsables en divisas. La Resolución presenta diferentes medios para hacer frente a estas dificultades. En ciertos casos, sería deseable facilitar mayor proporción de donaciones y préstamos en condiciones generosas que financien los objetivos generales de desarrollo, manteniendo los préstamos comerciales para determinados proyectos. Se ha sugerido, asimismo, la adopción más generalizada de un procedimiento en "dos tiempos", que ya han utilizado la AID y los Estados Unidos, que permitiría el pago en divisas de un préstamo por el gobierno beneficiario en condiciones liberales, exigiendo que el prestatario final reembolse al gobierno en moneda local en condiciones estrictamente comerciales. Estas propuestas, así como otras, las están estudiando actualmente los miembros del CAD.

2. Los problemas de la ayuda "condicionada"

Además de los problemas financieros de la ayuda, el grupo de trabajo ha considerado la existencia de la ayuda "condicionada", esto es, los problemas que resultan de restringir las fuentes de aprovisionamiento a aquellas del país donante (o a un grupo de países que incluya al país donante). Casi todos los países del CAD condicionan cierta parte de su ayuda, pero la proporción de la ayuda vinculada contractualmente es especialmente elevada para Canadá, Estados Unidos y Japón. Aproximadamente las dos terceras partes de la ayuda bilateral concedida por el conjunto de los países del CAD quedan subordinadas a prácticas restrictivas de compra.

Es importante tener en cuenta que las condiciones puestas en el gasto de la ayuda no son las únicas que limitan las corrientes de ayuda. Algunas prácticas no contractuales facilitan las compras en el país donante. Ciertos países atribuyen la mayoría de su ayuda a países con los que tienen vínculos monetarios o relaciones comerciales tradicionales. Cuando los expertos técnicos de un país ayudan a preparar el pliego de condiciones establecido para un proyecto determinado, es natural que recomienden equipos que les son familiares. Por supuesto, gran número de contribuciones, tanto créditos a la exportación como donación de alimentos, están vinculadas por definición. Lo mismo se puede decir respecto a la asistencia técnica.

Los miembros del CAD se siguen ajustando al acuerdo de Bonn de julio de 1960. Según este acuerdo, los miembros han convenido tomar medidas progresivas con miras a reducir las condiciones puestas a la ayuda, teniendo siempre en cuenta otros factores, tal y como la situación de su balanza de pagos y la postura de los pagos internacionales. Las diversas razones que han llevado a los países a poner condiciones en su ayuda son las dificultades de la balanza de pagos, la subutilización del potencial de producción y el paro en ciertas industrias y regiones. Asimismo, otros factores han influido, tal y como el deseo del gobierno donante de identificarse netamente con el proyecto que ha financiado y el deseo de promover las exportaciones directa e indirectamente. Algunos países declaran que deben condicionar su ayuda para proteger su comercio contra las prácticas restrictivas adoptadas por otros países donantes. Gran número de miembros del CAD estima también que la práctica de la ayuda vinculada es muy importante para la opinión pública. En efecto, se ha destacado grandemente que el sostén público y parlamentario de los programas de asistencia al extranjero se halla reforzado considerablemente cuando se puede asegurar que el programa creará empleos. Pero sólo se puede asegurar tal cosa si la ayuda se otorga con condiciones. Consecuentemente, algunos países

estiman que la práctica de la ayuda "condicionada" les permite lograr o mantener un volumen de ayuda más elevado de lo que sería posible de otra manera.

Las consecuencias de la práctica de la ayuda vinculada sobre el país beneficiario varían. En ciertos casos, especialmente cuando la contribución se efectúa en forma de créditos públicos a la exportación, la elección del suministrador o del proyecto se puede haber efectuado libremente antes de la firma del convenio. Sin embargo, existen circunstancias en que la ayuda "condicionada" es dañosa. Puede impedir al comprador el que se aprovisione al mejor precio y puede provocar retrasos en el cumplimiento de los proyectos. En el caso de los préstamos, los precios más elevados se pondrán de manifiesto mediante reembolsos en capital y desembolsos de interés más elevado. Los productos relativamente secundarios son los únicos que se pueden importar porque los países donantes pueden ofrecerlos inmediatamente. Algunos países donantes se esfuerzan en atenuar las repercusiones molestas que resultan de estas prácticas al exigir que diversos suministradores de su propio país entren en competición, y al alentar a los países beneficiarios a que les presenten solicitudes de ayuda en concepto de proyectos o importaciones que estimen poder satisfacer más especialmente. En cambio, aconsejan a los países beneficiarios el empleo de sus propios recursos en divisas para importaciones que pueden ser más ventajosas en otros países distintos que el donante. La multiplicidad de los países donantes, así como el hecho de que una parte de la ayuda sea atribuida en forma no vinculada, proporcionan al país beneficiario considerables posibilidades de acción y elección. Por tanto, es obvio que los resultados obtenidos dependen en gran manera de la competencia y conocimientos de los encargados de las compras en los países beneficiarios. Consecuentemente, los países miembros del CAD deben poner todo su empeño en asesorar y ayudar a los países menos desarrollados para que empleen procedimientos de compra verdaderamente eficientes.

En el examen de las consecuencias de la vinculación de la ayuda, se debería hacer una distinción entre la ayuda vinculada a proyectos, la ayuda vinculada a productos de ciertas categorías y la ayuda que se puede emplear para la compra de toda una serie de productos. La ayuda vinculada a proyectos puede proporcionar poca adaptabilidad a la política de compra del país beneficiario; en cambio, la ayuda que se pueda utilizar para toda una serie de productos permite a estos países adaptar la utilización de la ayuda disponible y de sus propios recursos con objeto de limitar o incluso eliminar las molestas repercusiones de las condiciones puestas a la ayuda. De hecho, puede suceder que dicha forma de ayuda financie primordialmente importaciones que, de todas maneras, podrían proceder del país donante. Por supuesto, cuanto más restringida sea la gama de productos, más limitada es la libertad de elección del país beneficiario. Pueden surgir algunos problemas, si la ayuda condicionada no destinada a proyectos se atribuye a un país que tradicionalmente ha efectuado compras en otros países diferentes al país donante. Así, pues, la ayuda ofrecida con condiciones puede tener repercusiones molestas para los países donantes en la medida en que origina movimientos comerciales anormales. Por consiguiente, se requieren estudios mucho más concienzudos frente a la importancia y consecuencias de la práctica de condicionamiento de la ayuda. Dichos estudios se han iniciado ya y van progresando.

Se deberían emprender trabajos suplementarios con objeto de examinar la manera de poner en práctica los objetivos del acuerdo de Bonn. Es evidente que se pueden obtener progresos relativos al problema de la ayuda "condicionada" más fácilmente con arreglo a una base multilateral, ya que la supresión de ciertas prácticas restrictivas traería consigo pérdidas y ganancias para el comercio de cada uno de los países. Se han estudiado nuevas medidas. Su puesta en práctica reduciría cualquier efecto perjudicial de condicionamiento de la ayuda. *Verbi gratia*, los gobiernos miembros podrían acordar abrogaciones "ad hoc" en los casos particulares en que la ayuda vinculada provoque dificultades considerables, o bien con arreglo a una base sistemática si se pusiera de manifiesto que las ofertas de los suministradores de los países terceros son más ventajosas. Por otra parte, se deberían practicar métodos como las subastas públicas dentro del país donante y verificaciones sistemáticas de los precios y calidad de los productos

suministrados, con el fin de asegurar que las compras efectuadas por mediación de la ayuda "condicionada" se lleven a cabo dentro de las mejores condiciones posibles. Existen, asimismo, ventajas en facilitar por lo menos una parte de la ayuda condicionada en forma que deje a los beneficiarios amplias posibilidades de elección entre los productos cuya compra se ha previsto. Se ha propuesto que las contribuciones a los organismos multilaterales se concedan para su libre uso. Aunque el problema de la ayuda "condicionada" sea sumamente complejo, los miembros del CAD creen necesario que se haga un esfuerzo por comprender las dificultades planteadas a los beneficiarios por la práctica de la ayuda "condicionada" y por aminorar, dentro de lo posible, dichas dificultades.

COMERCIO Y AYUDA

Un organismo como el CAD, que reúne a los principales países donantes, necesariamente debe ocuparse de los problemas de la interdependencia de la ayuda y del comercio que atañen a los países insuficientemente desarrollados. En calidad de Comité especializado de la OCED, la función del CAD está definida por la Resolución Ministerial de noviembre de 1962 sobre la coordinación de las políticas de ayuda y comercio que recomienda a los países miembros que "elaboren políticas concertadas..., con objeto de promover el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados..., teniendo siempre presente la necesidad de vincular más estrechamente las políticas de ayuda a las demás acciones destinadas a establecer e incrementar los ingresos de divisas de los países menos desarrollados, y facilitar de esta manera sus esfuerzos hacia un crecimiento equilibrado y continuo".

A largo plazo, la ayuda extranjera habría logrado sus objetivos siempre y cuando no sólo permita incrementar el nivel de vida en los países menos desarrollados, sino también les ayude a lograr economías autosuficientes que puedan asegurar su crecimiento y sus necesidades en importaciones, merced a sus propios ingresos de divisas y de las entradas normales de capitales. Los programas de desarrollo deben orientarse a consolidar la situación de la balanza de pagos de los países beneficiarios, preferentemente mediante una expansión de las exportaciones (o de los ingresos invisibles, como el turismo) o, en determinados casos, mediante economías sobre las importaciones. Siendo lo más deseable la expansión de las exportaciones sería un contrasentido conceder ayuda a un país, si se le niega la posibilidad de vender su producción exportable por causa de restricciones impuestas por la política de importación de los países donantes.

Cuenta habida de la carga que representa la ayuda, sería de desear que los países donantes adoptaran y mantuvieran condiciones lo más liberales posibles para las importaciones procedentes de los países insuficientemente desarrollados y aceptaran medidas destinadas a estabilizar e incrementar los ingresos en divisas de estos países. El Examen Anual de la Ayuda de este año ha demostrado, asimismo, que algunos de los principales donantes —especialmente la CEE, Francia y Reino Unido— atribuyen gran parte de su ayuda a países con los que tienen también acuerdos comerciales preferenciales. En tales casos, es posible identificar los esfuerzos de ayuda que favorezcan directa o indirectamente las posibilidades de exportaciones unidas a la existencia de tales preferencias. En algunos casos (por ejemplo, en algunos territorios de la Zona del Franco y Somalia) se puede conceder una garantía de compra de una parte de la producción exportable a un precio superior al mundial. Estas prácticas que son, generalmente, de muy limitada amplitud, garantizan cierto enlace entre las políticas de ayuda y las comerciales con respecto a estos países.

No sería adecuado que el CAD llevara a cabo el análisis de las cuestiones puramente comerciales que incumben a otros organismos, tanto dentro del seno de la OCED como en otras instituciones. Sin embargo, existen diversos extremos sobre los que el CAD está en condiciones de facilitar una integración más eficiente de las políticas comerciales y de ayuda. Debido a sus propios esfuerzos para coordinar de manera más eficiente la ayuda bilateral en los

países insuficientemente desarrollados elegidos, el CAD puede fomentar la orientación de la ayuda hacia los proyectos o programas que refuercen la balanza de pagos. Además, la planificación y programación de los esfuerzos de ayuda de los miembros del CAD deberían quedar vinculados a estimaciones realistas de las posibilidades de desarrollo del comercio de los países beneficiarios, teniendo en cuenta el papel que pueden desempeñar los convenios regionales de comercio o de integración de mercados en los que participan grupos de países insuficientemente desarrollados. Por otra parte, para problemas tal y como la ayuda "condicionada" y créditos a la exportación, convendría estudiar sus esfuerzos tanto sobre el desarrollo del comercio y las corrientes comerciales como sobre el volumen de la ayuda. Finalmente, el Comité debe conservar contacto estrecho con los demás organismos de la OCED (especialmente el Comité de Comercio) y las demás organizaciones internacionales que tienen relaciones comerciales con los países insuficientemente desarrollados. Especialmente, el Comité tomará en consideración los estudios emprendidos en el seno del Comité de Acción del GATT sobre las relaciones entre las necesidades de ayuda y la expansión del comercio en algunos países menos desarrollados, así como los debates de la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Volumen de los medios financieros

Las necesidades de inversiones en los países insuficientemente desarrollados siguen sin satisfacer. Los países miembros del CAD deberían, pues, proseguir sus esfuerzos para aumentar el volumen de la ayuda y por adaptar sus características al desarrollo económico y social de dichos países. Es importante que cada miembro examine de nuevo la naturaleza e importancia relativa del grado de su ayuda. Algunos países miembros, cuyas contribuciones no parecen proporcionales a sus recursos, deberían llevar a cabo un esfuerzo adicional.

Aunque se seguirá concediendo directamente la mayor parte de la ayuda sobre una base bilateral, los países miembros deberían cooperar de manera más estrecha con los organismos multilaterales, recurriendo a los mismos como intermediarios para la asignación de la ayuda.

Cada vez se pone más de manifiesto el desfase entre los compromisos de ayuda y su utilización por parte de los países beneficiarios. Al CAD le incumbe examinar dentro de qué medida este hecho procede inevitablemente de las modificaciones y expansión de los programas de ayuda. Cuando este desfase se deba a otras causas parece posible una acción conjunta de los países donantes y de los países beneficiarios a fin de reducirlo. Se deberían llevar a cabo algunos estudios para examinar las posibilidades de simplificar los procedimientos administrativos y reducir los plazos de ejecución y uso de los recursos, sin sacrificar nada de la eficiencia de utilización de los fondos.

Modalidades y condiciones de la ayuda

Debido a las crecientes cargas de amortización de la ayuda impuestas a los países insuficientemente desarrollados y a que en algunos casos, dichas cargas alcanzan proporciones peligrosas, los países miembros del CAD deberían adaptar de manera más estrecha las modalidades de su ayuda financiera a la situación económica de los países a los que conceden dicha ayuda, tanto para los proyectos especiales como para los programas más amplios. En este sentido, deberían inspirarse en la Resolución sobre las Condiciones y Modalidades de la Ayuda, adoptada por el CAD en abril de 1963. Cuando diversos países donantes se reúnan dentro de un consorcio o de un grupo de este tipo, se debería efectuar un esfuerzo especial con objeto de ajustar más las condiciones de la ayuda a las necesidades de cada caso.

Es deseable, como lo indica dicha Resolución, que dentro de poco el CAD estudie los elementos que es necesario tener en cuenta para la capacidad de un país para asegurar

el servicio de su deuda exterior, así como la evolución probable de las cargas anuales de amortización de algunos países insuficientemente desarrollados tomados individualmente. Asimismo, sería necesario tener en cuenta el impacto del volumen creciente del importe de los créditos privados a la exportación, concedidos a los países insuficientemente desarrollados. Especialmente, es necesario reunir informes estadísticos más completos y más recientes sobre las variaciones del importe y la distribución de estos créditos. Estos estudios se deberían emprender en colaboración con los organismos internacionales competentes.

Por diversas razones, no se ha efectuado ningún progreso para la aplicación práctica de las recomendaciones formuladas en los años anteriores relativas a la "liberalización" de la ayuda. Este problema requiere estudios adicionales pero, entretanto, se han recomendado diversas medidas de carácter limitado, que se deberían adoptar para reducir los efectos perjudicables de la ayuda "condicionada", tal como el incremento de costos y el retraso en la ejecución de los programas de ayuda.

Cooperación técnica

Para numerosos países insuficientemente desarrollados, la condición primordial de la utilización eficiente de la ayuda financiera para la ejecución de los programas, consiste en el incremento sustancial de la asistencia técnica. A pesar del reciente aumento de este tipo de ayuda, el examen que ha emprendido el Grupo de Trabajo sobre la Cooperación Técnica del CAD, ha demostrado la urgente necesidad de acrecentar el envío de personal calificado de asistencia técnica para mejorar la selección, control y gestión de los proyectos de asistencia técnica y del avalúo más preciso de las necesidades reales de los países insuficientemente desarrollados en este aspecto. Los estudios sobre las necesidades de recursos humanos, que van a ser llevados a cabo con arreglo a las recientes decisiones del Grupo de Trabajo sobre la Asistencia Técnica, constituirán un paso adelante en esta dirección.

La función del capital privado

Las medidas para incrementar las aportaciones de capitales privados exigen una atención muy especial, debido a la paralización de estas aportaciones durante los pasados años. En esta forma se pueden hacer importantes contribuciones y, por lo tanto, los obstáculos a las inversiones privadas para el extranjero deberían formar parte de un estudio más concienzudo. Se deberían poder hallar los medios de incrementar las aportaciones de técnica y personal de gestión así como de capitales privados.

Condiciones de la eficiencia de la ayuda

El CAD se ha dedicado especialmente a los problemas relacionados con la utilización eficaz de los recursos de ayuda, especialmente la utilización relativa de la ayuda destinada a proyectos y de la ayuda fuera de proyecto, la importancia relativa de la ayuda para las obras de infraestructura, los criterios y métodos de programación de la ayuda. Parece obvio que se puedan mejorar considerablemente los procedimientos de selección y valoración mediante planes de desarrollo bien concebidos y bien ejecutados en los países beneficiarios. Dichos planes son de muchísima utilidad cuando incluyen una valoración de las necesidades, tanto de ayuda financiera como en forma de cooperación técnica, así como las medidas que deben tomarse por un país para que movilice sus propios recursos. En algunos casos, dichos planes pueden servir de marco adecuado para una acción de coordinación por los diversos donantes de ayuda. Sin embargo, sería útil que la posibilidad de ejecución práctica de cada plan sea estudiada por un organismo independiente, como el BIRD, o por un grupo de expertos designado especialmente.

Al estudiar un programa de desarrollo para un país insuficientemente desarrollado, la apreciación de la eficacia probable de dicha ayuda debe incluir cierto número de factores, la capacidad de absorción del país, movilización de sus propios recursos con miras al desarrollo y evaluación

de sus necesidades futuras con respecto al pago de las obligaciones de la deuda, las necesidades normales de importaciones, el nivel técnico del personal de dirección y administración, las políticas internas, especialmente en el sector monetario y fiscal. Los países miembros del CAD deberían proceder a consultas más precisas sobre estos problemas, debido a la importancia de los programas globales como bases de una utilización más eficiente de los recursos de ayuda.

Comercio y ayuda

Es esencial que el CAD siga prestando su atención a la interdependencia de la ayuda y comercio internacionales. Hay que tener en cuenta el hecho de que la ayuda representa, en cierto modo, un sustituto del comercio internacional. Además, dicha interdependencia se pone de manifiesto con motivo de los problemas específicos que afectan la balanza de pagos de los beneficiarios de ayuda, tal y como el de las condiciones de la ayuda y de los créditos a la exportación. Dentro de los límites de los estudios de programas de desarrollo determinados, llevados a cabo durante las actividades de consulta y coordinación, el CAD se debería dedicar al estudio de las consecuencias de las perspectivas del comercio exterior del país sobre su crecimiento económico y sus necesidades de ayuda. El CAD debería participar activamente, dentro de sus posibilidades, en los trabajos emprendidos en este aspecto por otros órganos de la OCED y por otros organismos internacionales.

Procedimientos de coordinación entre los países donantes

Las necesidades de una más estrecha y sistemática organización de los esfuerzos de ayuda proceden de la gran variedad de los orígenes de la ayuda exterior y del número creciente de países en vías de desarrollo a los que diversos donantes conceden simultáneamente una ayuda. El CAD, como órgano consultivo a disposición de los principales donantes de ayuda bilateral, tiene la responsabilidad de estudiar el valor de las disposiciones de coordinación tomadas hasta ahora. Cuando parezca útil, el CAD podrá, por su parte, presentar proposiciones nuevas con miras a la coordinación de la ayuda en determinados países, teniendo en cuenta la acción ya emprendida por otros organismos internacionales. Además, el CAD debería ultimar procedimientos más sistemáticos para estudiar la situación existente en los países insuficientemente desarrollados, por ejemplo, mediante un procedimiento de exámenes regionales a intervalos regulares.

Además de las iniciativas específicas de esta naturaleza, los miembros del CAD deberían consultarse también, con respecto a los métodos generales y los criterios empleados para la programación de su ayuda. Se deberían emprender esfuerzos para aliviar la carga impuesta a los países beneficiarios, con motivo de la multiplicidad de las fuentes de ayuda. Asimismo, se debería realizar una más estrecha armonización de los programas de los donantes mediante más frecuentes intercambios de informaciones comunicadas de antemano, para mejorar y facilitar la atribución de los recursos.

Especialmente es necesario asegurar mejor coordinación de numerosas actividades de cooperación técnica bilaterales y multilaterales en los países menos desarrollados. Con este objeto, el CAD debería estudiar los medios de fomentar la coordinación, sobre todo en este aspecto.

Evaluación de los resultados de los programas de ayuda

Hasta ahora, parece que pocos países han creado procedimientos formales y detallados para apreciar proyectos y programas. Dicho esfuerzo presenta dificultades de concepción y dificultades prácticas. Sin embargo, uno de los métodos que permiten incrementar la eficacia de la utilización de recursos consiste, tanto para los países donantes como para los beneficiarios, en tratar de apreciar sus respectivas experiencias. Estos mutuos intercambios de tales evaluaciones pueden contribuir a una utilización más productiva de los recursos disponibles.