

FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

del Desarrollo Económico

- ★ En este artículo se reseñan los progresos realizados durante los últimos años en el campo de la colaboración internacional para el financiamiento del desarrollo económico de los países atrasados, y los proyectos presentados en distintas épocas por los organismos mundiales.

Por Miguel S. Wionczek

LA decisión del Gobierno de los Estados Unidos, a mediados de noviembre, de tomar parte en la creación de la Corporación Financiera Internacional y la evolución del debate sobre el problema de desarrollo económico en la ONU en Nueva York, este otoño, deberían convencer a todo el mundo que se está logrando algún progreso con respecto a la solución del difícil problema de la escasez crónica de recursos financieros para el desenvolvimiento económico y social de las regiones subdesarrolladas.

Si quiere verse este progreso en una perspectiva adecuada, hay que recordar que el problema del desarrollo de los países económicamente atrasados ha aparecido en la escena internacional sólo a fines de la última guerra mundial. Aunque el mismo problema ha existido antes, hasta hace menos de diez años no había comprensión general de su importancia, ni existían órganos o planes internacionales con el propósito específico de ayudar financiera y técnicamente a los países subdesarrollados en la solución de sus dificultades.

Hoy día —nueve años después del fin de la guerra— ya funcionan en este campo, desafortunadamente con medios financieros y técnicos muy limitados, instituciones como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Programa de Asistencia Técnica de la ONU y el Programa de Asistencia Técnica de los Estados Unidos, conocido anteriormente como el Programa del Punto Cuarto; está creándose la Corporación Financiera Internacional y existen planes concretos aunque todavía lejos de ponerse en práctica de un Fondo Internacional Especial para Desarrollo Económico (SUNFED), de un Fondo Interamericano de Préstamos, de un Banco de Fomento del Cercano Oriente, etc. Al leer cuidadosamente la prensa mundial puede verse no menos claro una creciente comprensión de la seriedad del problema de desarrollo econó-

mico de las regiones atrasadas. Comentarios y opiniones sobre este tema abundan en todas partes del mundo. Sólo este otoño pudo leerse un informe de un grupo de industriales norteamericanos, encabezado por un magnate comercial, Peter W. Grace, sobre la necesidad de extender ayuda económica de los Estados Unidos a América Latina; una declaración de una diplomática hindú, la Sra. Pandit Nehru: que *el arma más poderosa de los Estados Unidos no es la bomba de hidrógeno sino la posibilidad de ayudar a los países subdesarrollados*; un discurso hecho en el Parlamento francés por el Primer Ministro, Pierre Mendes-France, en que el problema de desarrollo de las regiones pobres ocupaba un lugar importante; una declaración del Primer Ministro del Japón, Yoshida en Washington al principio de noviembre sobre la necesidad de organizar un plan de ayuda económica para Asia y el Lejano Oriente; y también un artículo en la prensa soviética, escrito por el economista más destacado de dicho país, Eugenio Varga, conteniendo una tesis completamente nueva en el mundo comunista: que los países comunistas y capitalistas *podrían demostrar juntos la posibilidad de coexistencia pacífica por medio de cooperación en el desarrollo económico de las regiones atrasadas del mundo*.

Progreso Realizado

El propósito de este artículo es reseñar el trabajo internacional hecho en los últimos años —con participación y muchas veces debido a la iniciativa de los países subdesarrollados— sobre preparación y planeación de las nuevas formas de cooperación internacional en el campo de financiamiento del desarrollo económico. Con base en el progreso logrado hasta ahora y suponiendo que todas las grandes potencias ya comprenden claramente —aunque pueden no estar listas a admitirlo— que, como lo ha dicho en septiembre de 1954, el Presidente Eisenhower: *no existe ninguna alternativa a la paz en la época de las bombas de hidrógeno*, el autor comparte la opinión de los círculos optimistas con respecto al futuro de la cooperación internacional en este campo.

Como se había dicho al principio, hay que darse cuenta que las ideas de ayuda financiera y de asistencia técnica a los países subdesarrollados son muy recientes, que el Banco Internacional fué creado en 1945 y otorgó su primer préstamo para fines de desarrollo económico en 1948, que el Programa del Punto Cuarto nació en 1948 y el Programa de Asistencia Técnica de la ONU empezó a realizarse sólo hace cuatro años. Aunque es completamente obvio que todos estos programas no bastan, lo importante es que ya existen. Además, hoy día parece seguro que la Corporación Financiera Internacional empezará a funcionar dentro de los dos años venideros y si las naciones subdesarrolladas continúan su presión en todas las ocasiones, no debería excluirse la creación, en un futuro no demasiado lejano, de otros organismos internacionales o regionales dedicados a la ayuda financiera y técnica a las regiones económicamente atrasadas de Asia, América Latina y África.

En este respecto la historia de los planes de la Corporación Financiera y del Fondo Internacional Especial para Desarrollo Económico, podría ser muy instructiva.

El origen de ambos proyectos data de los años 1949-50, es decir, de la época precoreana. Sería interesante anotar que estos planes han aparecido simultáneamente en la ONU y en los dos informes oficiales norteamericanos: el Informe Gray y el Informe de Nelson D. Rockefeller. Al principio de 1950 en la época de una recesión económica en los Estados Unidos, la Comisión de Gray, creada por el Presidente Truman, al estudiar repercusiones de esta recesión en las economías subdesarrolladas del mundo y al analizar varios aspectos de interdependencia económica mundial, recomendó al Gobierno de los Estados Unidos que creara una institución especial a los países subdesarrollados. A fines del mismo año, el International Development Advisory Board, encabezado por Nelson D. Rockefeller, al analizar la situación económica de América Latina, Asia y África, ha propuesto por su parte la creación de la Autoridad Internacional de Desarrollo (International Development Authority) y de una Corporación Financiera Internacional. Según el informe del grupo de Rockefeller, la primera institución se ocuparía de proporcionar asistencia técnica y ayuda financiera a los gobiernos que las pidan. Tendría como participantes a *todos los países libres* y trabajaría con fondos iniciales de unos 500 millones de dólares. La segunda corporación sería un subórgano del Banco Internacional y proporcionaría créditos a la iniciativa privada sin garantías gubernamentales e invertiría algunos fondos en monedas nacionales en proyectos financiados básicamente por inversionistas privados de los varios países subdesarrollados. Un poco antes, una de las comisiones, ya extinta, de la ONU, sugirió la creación de una Autoridad Internacional de Desarrollo, similar al proyecto Rockefeller.

Medidas para el Desarrollo Económico

Aunque las propuestas norteamericanas fueron diferidas en Washington, debido al conflicto militar en Corea y a la creciente tirantez entre Oriente y Occidente, las Naciones Unidas no han abandonado estas ideas. En la primavera de 1951, el Secretario General de la ONU, convocó debido a la iniciativa del Consejo Económico y Social, a un grupo de cinco expertos, el cual en mayo del mismo año propuso formalmente (en el Informe, intitulado "Medidas para el desarrollo económico de los países subdesarrollados") que se creara pronto una Autoridad Internacional de Desarrollo. Esta propuesta tomó en cuenta tanto las sugerencias del grupo de Rockefeller como un proyecto esquemático anterior de la ONU misma y ha previsto el siguiente campo de actividades de la futura Autoridad:

1. Distribución de donaciones para fines de investigación y educación en los países subdesarrollados, para

programas de salubridad pública y de medicina preventiva, y para el crédito agrícola de corto y mediano plazo y el mejoramiento de obras públicas rurales.

2. Cooperación con los países subdesarrollados en preparación de planes de desarrollo económico y ayuda en trabajos técnicos de este tipo.

3. Ayuda en el financiamiento de estos planes de desarrollo.

4. Preparación de estudios e informes sobre problemas de desenvolvimiento de los países subdesarrollados.

El Informe de 1951 no entró más detalladamente en los aspectos financieros de la Autoridad, limitándose a un cálculo preliminar sobre que las regiones subdesarrolladas del mundo necesitan, para aumentar su ingreso per cápita en un 2% por año, una aportación anual de capital extranjero de aproximadamente 10,000 millones de dólares. El grupo de expertos, en el cual América Latina fué representada por un destacado economista chileno, el Prof. Alberto Baltra Cortez, ha sugerido a la vez que la ONU estudie en detalle propuestas del grupo de Rockefeller respecto a la Corporación Financiera Internacional, la cual podría ser un mecanismo adicional de ayuda a los inversionistas privados en los países subdesarrollados.

Ambos proyectos se han discutido en varios órganos de la ONU durante todo el año de 1951 en un clima de una división acentuada entre sus partidarios —los países subdesarrollados y los países industriales. La idea de crear una Corporación Financiera encontró una oposición menos fuerte y fué enviada para un estudio adicional al Banco Internacional, donde inesperadamente encontró un apoyo sustancial. En cuanto al proyecto de una Autoridad de Desarrollo, a pesar de una oposición fuerte de los países exportadores de capital, y después de un debate muy amargo, los países subdesarrollados lograron forzar en la Asamblea General de la ONU en enero de 1952 —por 30 votos contra 16— una resolución solicitando que la ONU prepare planes detallados para establecer un Fondo Internacional de Desarrollo Económico (SUNFED) *tan pronto como las circunstancias lo permitan*. Entre los países que se abstuvieron en la votación, el grupo comunista hizo claro que su actitud hacia proyectos del Fondo y de la Corporación era de una hostil neutralidad. Los países industriales explicaron su hostilidad activa en términos de una carga tremenda de armamentos, requeridos por la tirantez internacional. Su actitud negativa encontró expresión en la declaración del representante del Canadá, el cual, después de votar junto con los Estados Unidos, la Gran Bretaña y los países de Europa Occidental en contra de la creación del SUNFED ha dicho: *Tenemos mucho miedo que esta resolución de la Asamblea General provoque falsas esperanzas en muchas partes del mundo y quite atención y entusiasmo a programas concretos de desarrollo que ya están realizándose en las regiones subdesarrolladas*.

Informes del BIRF y de la ONU

A pesar de todo esto, los pasados doce meses han traído algún progreso tanto respecto a la preparación de la Corporación Financiera como a los trabajos pre-

liminares sobre el Fondo Internacional Especial. A mediados de 1952, el Banco Internacional ha sometido al Consejo Económico y Social de la ONU un proyecto detallado de la Corporación. Las autoridades del Banco se pusieron de acuerdo con estos miembros de la ONU que afirmaban que las instituciones internacionales y nacionales existentes no tienen medios adecuados para estimular la inversión privada en los países subdesarrollados. El Informe del Banco afirmó que si esta necesidad fuera satisfecha, sería una contribución importante al desarrollo económico y que "hay buenas razones para creer que después de funcionar por algún tiempo la Corporación Financiera podría proporcionar estímulo considerable al crecimiento de la iniciativa libre" y por lo mismo al desarrollo económico internacional.

Un poco más tarde, en diciembre de 1952, debido a una presión creciente de los países subdesarrollados, la Asamblea General de la ONU ha creado una comisión especial para preparar un plan detallado del SUNFED. Un grupo de nueve expertos en economía, seis de los cuales provienen de los países subdesarrollados: Chile, Filipinas, India, México, Pakistán y Yugoslavia, presidido por un destacado economista y banquero mexicano, el Dr. Eduardo Suárez, ha elaborado en los primeros meses de 1953 el informe final sobre el SUNFED.

Este informe ha previsto la creación del Fondo "tan pronto como sea posible" con un capital inicial equivalente a unos 250 millones de dólares contribuidos voluntariamente cuando menos por treinta gobiernos, no importa que sean o no miembros de la ONU. La ayuda del Fondo sería proporcionada solamente a los gobiernos y únicamente a petición de éstos y debería estar desprovista de condiciones políticas. El SUNFED daría ayuda sólo a aquellos países que decidan hacer contribuciones a él bajo la condición que los gobiernos que reciban asistencia financiera:

- a) demuestren que otros medios de ayuda financiera externa han sido inapropiados o no se hallan disponibles en todo o en parte;
- b) se esfuercen por movilizar y emplear los recursos internos y externos de manera efectiva para el desarrollo económico;
- c) adopten medidas para contrarrestar las presiones inflacionistas;
- d) tengan por objeto la formación de programas integrados de desarrollo;
- e) hagan uso plenamente de los servicios de asistencia técnica y de los organismos especializados de las Naciones Unidas y de otras organizaciones;
- f) proporcionen de sus propios recursos parte de las finanzas para los proyectos que reciban ayuda del Fondo, lo mismo que para proyectos relacionados u otros planes de desarrollo.

El SUNFED tendría además el derecho de decidir si la ayuda debería ser proporcionada en la forma de donación o de préstamos o una combinación de ambos. La tasa de interés de los préstamos sería más baja que la de las organizaciones internacionales crediticias, como el Banco Internacional y en algunos casos el Fondo podría posponer la recuperación de préstamos y de intereses.

Cuando en el verano de 1953 el Informe de los nueve expertos fué presentado al Consejo Económico y Social de la ONU, la división entre los protagonistas y sus adversarios parecía ser la misma que antes. Todos los países subdesarrollados querían organizar el SUNFED inmediatamente, los países industriales estaban en contra del plan. El bloque comunista tomó una posición aún más negativa que en el pasado,

declarando que no ve aspecto bueno alguno ni en el proyecto del Fondo ni en el plan de la Corporación Financiera.

Declaración Favorable

Pero la presión de los países subdesarrollados en todos los órganos de la ONU y en otros escenarios internacionales fué tan grande, que en diciembre de 1953, durante la Octava Sesión de la Asamblea General de la ONU los países industriales tuvieron que introducir una resolución diciendo que los gobiernos de todos los estados-miembros de la ONU se declaren dispuestos, una vez que la inspección internacional del desarme mundial haya progresado lo suficiente, a solicitar de sus pueblos que consagren parte de sus ahorros, procedentes de la reducción de gastos para armamentos, a la creación del Fondo Internacional Especial de Desarrollo Económico. Nadie, por razones obvias, se puso en contra de tal declaración, la cual fué aceptada unánimemente con pocas abstenciones. Ante la presión de los países subdesarrollados la misma Asamblea decidió encargarse a un diplomático y economista belga, R. Scheyven, que consultara a los varios miembros de la ONU sobre la posibilidad de crear el Fondo en un futuro no demasiado lejano y presentara todas las respuestas en un Informe a la Asamblea General de 1954.

Como los años anteriores, el de 1954 ha visto un nuevo progreso hacia la realización de las demandas de los países subdesarrollados. Jamás en el pasado pudo verse más claro cómo los intereses económicos a largo plazo están ligados a la situación política internacional. Al disminuirse gradualmente la tirantez internacional en 1954 los países subdesarrollados han logrado romper el frente unido de oposición de los países industriales contra la creación del SUNFED. Por primera vez desde hace cuatro años han aparecido en lugar de las dos o tres posiciones, varios puntos de vista: los países de poco desarrollo continuaron argumentando que la situación mundial y especialmente la situación económica en las regiones subdesarrolladas hacen imperativo crear muy pronto el SUNFED; entre los países industriales, el Canadá, la Gran Bretaña, los Estados Unidos, Nueva Zelanda, Alemania y Suiza se pusieron una vez más en contra de su creación en un futuro cercano, pero otro grupo de algunos países industriales —entre ellos los países escandinavos, Holanda e Italia— tomaron una posición nueva declarando que la creación del SUNFED involucraría sólo "una fracción infinitesimal del total anual de gastos mundiales en materia de defensa" y que una extensión de la ayuda a los países de poco desarrollo podría en sí misma *ayudar a aliviar la tirantez internacional y allanar el camino para una reducción de armamentos.*

En Pro del SUNFED

El debate de la ONU sobre problemas de desarrollo económico y de su financiamiento que empezó a mediados de octubre de este año proporcionará al futuro historiador un material fascinante. Se hizo claro que si la creación del Fondo Especial y de la Corporación Financiera fuera sólo una cuestión de votación, éstos serían creados inmediatamente. De los 46 países que han participado en el debate, 34 (los 15 países latinoamericanos, los 14 países de Asia y de África y los 5 países europeos: Grecia, Bélgica, Holanda, Suecia y Yugoslavia) pidieron con vehemencia que se creen ambos organismos crediticios; de los otros 12 países que tomaron la palabra en el debate, sólo los Estados Unidos, Nueva Zelanda y la Unión Sudafricana se pusieron decididamente en contra; los otros países occidentales como Francia, Noruega y el Canadá siguieron defendiendo la posición de que puede ser demasiado temprano para extender ayuda financiera a los países subdesarrollados y que ello debería hacerse sólo después de lograr algún progreso en el campo del desarme; Australia declaró que estaba lista a apoyar la creación de la Corporación Financiera. Los países del bloque comunista, que todavía en 1953 fueron hostiles a ambas ideas, esta vez han mostrado una actitud de neutralidad benevolente, diciendo que no van a oponerse a los dos proyectos.

Al principio de noviembre 20 países (Birmania, Chile, China Nacionalista, Colombia, Costa Rica, Cuba, Egipto, El Salvador, Filipinas, Grecia, Guatemala, Haití, India, Indonesia, Irán, Irak, Israel, Pakistán, Panamá y el Uruguay) propusieron que la Asamblea General de la ONU tome "medidas específicas" para establecer una Corporación Financiera Internacional que haga inversiones en el sector privado de las economías subdesarrolladas. La propuesta pide que la Asamblea solicite del Banco Internacional que redacte estatutos para la Corporación e investigue entre los diversos gobiernos qué sumas podrían aportar como capital inicial. La propuesta agrega que la Corporación Financiera Internacional es necesaria para facilitar el establecimiento y la expansión de empresas productivas en los países subdesarrollados, mediante la inversión de capitales que no requieran garantías gubernamentales.

Otro grupo de 18 naciones subdesarrolladas —entre ellas diez del primer grupo— y separadamente Holanda, de su propia iniciativa, han propuesto que se convoque al comité de nueve expertos para que redacten también estatutos del SUNFED. Parece claro que por lo menos 45 de los 60 países miembros de la ONU van a apoyar ambas propuestas. Como resultado, a mediados de noviembre el Gobierno de los Estados Unidos ha decidido cambiar su posición: dar su apoyo al plan de creación de la Corporación Financiera Internacional y participar en su financiamiento. Los Estados Unidos se unieron al mismo tiempo a una resolución que pide la continuación de trabajos sobre el SUNFED. Los países subdesarrollados han logrado dos victorias de gran importancia.

Presión de Países Subdesarrollados

Pero todo esto no sería posible sin una ofensiva en escala mundial de este grupo de países respecto a la extensión de ayuda financiera internacional para su desarrollo. Parece necesario mencionar aquí que las últimas sesiones del Consejo de Gobernadores del Banco Internacional y del Fondo Monetario en Washington, en septiembre de 1954, vieron una vez más esta presión muy intensa. El 27 de septiembre todos los países subdesarrollados, miembros del Banco y del Fondo Monetario, presentaron una petición al Banco Internacional solicitando que establezca una Corporación Financiera Internacional subsidiaria, que otorgue préstamos e invierta dinero en proyectos de fábricas privadas en los países de poco desarrollo y que a diferencia del Banco mismo, tal Corporación no exija que los gobiernos afectados garanticen el pago. Las agencias internacionales de prensa informaron el mismo día que:

Durante una sesión secreta todo el bloque de los países latinoamericanos votó en favor de la proposición para crear la Corporación, apoyando al Dr. Luis Machado de Cuba, quien en su petición formal pidió que sea fundada esta corporación subsidiaria. También los delegados de India, Egipto, Pakistán y de otras naciones, apoyaron el plan y sólo voceros de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña no hicieron mención de él en sus discursos ante la reunión de 57 naciones.

Casi simultáneamente otro plan similar —esta vez especialmente para América Latina— fué publicado por la Comisión Económica de la ONU para América Latina. Este plan que se discute actualmente en la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro prevé la creación del Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero con un capital nominal de unos 250 millones de dólares para fines de: "Operaciones de crédito con bancos o entidades financieras o de desarrollo, de carácter público o privado, que sean de reconocida responsabilidad y solvencia, a fin

de facilitarles recursos globales para operar con firmas o empresas industriales, agrícolas o mineras, en las condiciones generales que se conviniere; o bien, operar con estas firmas o empresas por intermedio de aquellos bancos o entidades que deberán garantizar el importe íntegro de las operaciones mediante el pago de comisiones aprobadas por aquél".

Optimismo para el Futuro

Aunque la creación del Fondo Interamericano en el futuro inmediato parece extremadamente improbable, la dirección de todos los acontecimientos y esfuerzos en varias partes del mundo es bastante clara. Tomando en consideración lo que fué logrado en el campo de la cooperación financiera y técnica internacional desde 1945 y especialmente el progreso lento pero continuo de los proyectos de la Corporación Financiera y del SUNFED, el autor de este artículo cree que las perspectivas de su realización son a largo plazo más favorables como nunca lo fueron antes. En este respecto el optimismo de un experto internacional en asuntos de desarrollo económico, muy conocido, el Dr. Rosenstein-Rodan parece muy bien fundado. El Dr. Rosenstein-Rodan ha escrito este verano en una revista económica francesa "Economie Appliquee" que:

..... a pesar de un escepticismo que siempre es un arma defensiva automática y a la vez superficial en contra de las nuevas necesidades y demandas, vamos a asistir en los años venideros a un nacimiento del gran movimiento internacional de ayuda a los países subdesarrollados. Las primeras tentativas del Punto Cuarto y de los préstamos del Banco Internacional no son todavía bastantes, pero representan al menos síntomas del nacimiento de un nuevo mecanismo internacional. El período de digestión puede durar sin duda algunos años; pero creo que dentro de estos pocos años se va a comprender en todo el mundo cuál es el deber más importante de nuestra generación.

Por supuesto, el ritmo de progreso en esta dirección dependerá, no sólo de la ampliación de las presiones por parte de las regiones subdesarrolladas o de una comprensión de la importancia de su desenvolvimiento para la economía mundial en los círculos intelectuales y científicos del mundo, sino de las condiciones políticas y financieras en los centros industriales.

Parece que estas condiciones son ventajosas para las regiones subdesarrolladas. Los grandes países de América del Norte y de Europa Occidental están entrando en el período de saturación de sus economías por capital y mercancías, y confrontan la necesidad de buscar y crear nuevos mercados en el extranjero. No hay duda que el cambio más reciente de actitud de Europa Occidental hacia el problema del financiamiento internacional del desarrollo económico se debe, al menos parcialmente, a la evolución de acontecimientos económicos en aquella parte del mundo. Además, la situación política internacional, la disminución de la tirantez entre Oeste y Este y los cambios en la política económica exterior de la Unión Soviética, que desde hace pocos meses está ofreciendo créditos y ayuda técnica a algunos países subdesarrollados de Asia Sudoriental, están también favoreciendo a todas las regiones subdesarrolladas en su conjunto.

En un número siempre creciente de las capitales del mundo está naciendo la comprensión de que el futuro del mundo se decidirá más bien en las regiones subdesarrolladas que en las batallas militares de la nueva improbable y absurda guerra mundial.