Hacia finales de los años cincuenta, la Asamblea General de las Naciones Unidas unánimemente resolvió declarar a la presente la "Década del Desarrollo". La meta propuesta para el decenio era disminuir significativamente la distancia que separa a los países altamente desarrollados de los llamados hoy del Tercer Mundo. Al suscribir aquella resolución, las naciones industrializadas aceptaron su responsabilidad en la tarea de acelerar el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo, ofreciendo aumentar gradualmente su corriente de ayuda. Estos últimos, por su parte, se comprometieron a eliminar los obstáculos internos que actuaban como factores limitantes de un crecimiento más rápido.

Transcurrido ya un año del segundo lustro de la Década del Desarrollo, parece oportuno intentar una evaluación de los resultados logrados hasta la fecha y de las perspectivas y obstáculos existentes. Con esta intención, Comercio Exterior *publica las apreciaciones al respecto de dos economistas occidentales de reconocido prestigio: Gunnar Myrdal y George D. Woods.*

¿HA SIDO SUFICIENTE LA AYUDA AL DESARROLLO?*

(Disertación en memoria de Mc Dougall, 1965)

Por GUNNAR MYRDAL

I

CUANDO se firmó en Quebec la carta creadora de la FAO en octubre de 1945, pocos meses después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la Organización contaba con cuarenta y cuatro Estados Miembros. En aquel tiempo eran muy pocos los países subdesarrollados de Asia y Africa que existían como entidades políticamente independientes. La enorme y milenaria China se veía libre del yugo a que la sometieron las grandes potencias durante un siglo, y lo mismo Tailandia; América Latina tenía la misma estructura política que hoy; se preveía la independencia política de la India; pero todos los demás países subdesarrollados con uno u otro nombre no eran sino dependencias coloniales. Hoy día la Organización cuenta con más de 110 Estados Miembros, la mayoría de los cuales son países subdesarrollados, y este número es reflejo de la descolonización que como un alud se ha precipitado sobre el globo. Todos sabemos, por supuesto, que este alud no se detendrá hasta que todas esas dependencias coloniales hayan desaparecido, por lo que lo mismo en la FAO que en las otras organizaciones intergubernamentales, todavía, en los años venideros, ingresarán algunos cuantos miembros más. Sin embargo, esta desaparición estructural del poder político de los países ricos sobre los pobres es ya prácticamente un hecho.

En Quebec, y en las primeras conferencias de la FAO, no estaban presentes esos países. En un sentido, los problemas de Asia y Africa no existían como problemas de la FAO —o, más bien, eran problemas que concernían a las potencias coloniales y no se consideraba oportuno que una organización internacional los escudriñara con demasiada atención. Dichas dependencias coloniales eran casi tan pobres entonces como hoy, pero en aquella época no había amplias estadísticas internacionales reveladoras de los niveles de ingresos o de nutrición; ni había tampoco, claro está, datos suficientes sobre el tamaño de las poblaciones y sobre las tendencias demográficas.

Así pues, las naciones podían discutir los problemas de la agricultura sin preocuparse demasiado de las necesidades de los pueblos pobres del mundo. Dichas necesidades eran cosa que incumbía a las potencias coloniales las cuales, por razones comprensibles, no mostraban excesivos deseos de dar cuenta de ellas ante un órgano intergubernamental; ni tampoco las potencias no coloniales se mostraban propicias a compartir esta responsabilidad, sino al contrario respiraban felices sin su peso. Si alguna de las potencias coloniales hubiese pedido asistencia para satisfacer las necesidades de sus colonias, se hubiera considerado tal asistencia como una ayuda prestada a la potencia metropolitana y sopesado en consecuencia. Como por buenas razones si esto ocurrió fue en raras veces, la FAO como organización podía considerarse en 1945 como un instrumento para la recopilación de estadísticas sobre cultivos, comercio y otras muchas cosas, así como para consulta técnica, etc., función no muy diferente a la del antiguo Instituto Internacional de Agricultura, excepto por el hecho de que había que afrontar problemas concretos y urgentes de reconstrucción y restablecimiento después de las devastaciones de la guerra así como de restauración de lo que se concebía como normalidad.

He señalado esta diferencia tremenda entre el mundo de 1945 y el de hoy porque rara vez se da uno plena cuenta de todas las consecuencias de lo que ha sucedido. Es mucho lo que cabe criticar acerca del dominio colonial sobre los pueblos pobres. Yo lo sé mejor que el hombre de tipo medio porque he trabajado ocho años en un estudio del Asia meridional, donde casi una cuarta parte de la humanidad está empeñada en una enconada lucha por la supervivencia y el desarrollo. Pero el dominio colonial entraña también una responsabilidad colonial y ambas causas han desaparecido al mismo tiempo. La antigua colonia vive ahora por su cuenta y la carga que tiene que soportar es con frecuencia casi intolerable si ha de aguantarla sola. Después de la descolonización lo que había que hacer era sencillamente internacionalizar los problemas de los países subdesarrollados. La desaparición de la responsabilidad colonial ha creado una situación mundial sin precedentes y ha impuesto nuevas y graves responsabilidades a las organizaciones intergubernamentales como la FAO. Al mismo tiempo, la explosión demográfica —que es principalmente un acontecimiento poscolonial no previsto en 1945— dificulta mucho más la solución de todos los problemas económicos de los países pobres. Y por desgracia éste es, con gran diferencia, el cambio social y económico más importante que ha ocurrido en el mundo subdesarrollado.

Bajo la presión de estas tendencias mundiales, todas las organizaciones técnicas intergubernamentales de la familia de las Naciones Unidas cambiaron su carácter convirtiéndose cada vez más en organismos funcionales para ayudar a los

* Traducción oficial de la *1965 Mc Dougall Memorial Lecture*, pronunciada con ocasión de la apertura del XIII período de sesiones de la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el 22 de noviembre de 1965 (se omite el párrafo introductorio).

países subdesarrollados a sobrevivir y progresar. Aunque, por buenas razones, desean mantener su estructura multilateral, de acuerdo con la cual cada país, incluso el más pobre, es un contribuyente y cada país, incluso el más rico, un beneficiario potencial, hay que reconocer que casi todo lo que se ha hecho ha sido en servicio de los países subdesarrollados del mundo, en tanto que la totalidad casi del financiamiento proviene de la pequeña minoría de países ricos y desarrollados. En este proceso las mencionadas organizaciones han venido a manejar y transferir fondos —puestos a su disposición dentro de los respectivos presupuestos y en otras formas— muchísimo mayores de lo que se pronosticó en sus primeros años.

II

Como economista, considero que este importante cambio en la función de las organizaciones intergubernamentales es plausible y que la ruta tomada es la buena. Sin embargo, nos engañaríamos a nosotros mismos si creyésemos que los fondos empleados en el progreso de los países subdesarrollados y las actividades financiadas con dichos fondos han hecho mella en la pobreza del mundo. Volviendo a las infelices tendencias actuales en los países subdesarrollados diré que incluso si a los fondos obtenidos a través de las organizaciones gubernamentales añadimos los que unilateralmente proporcionan los países ricos para ayudar a los subdesarrollados, resultan todavía muy insuficientes desde el punto de vista de la economía mundial. Desde el punto de vista de los sacrificios reales que hacen los países ricos en ayuda de esas actividades, son, desde luego, realmente minúsculos. Sabemos que se ha fijado como meta el uno por ciento de la renta nacional, es decir, una fracción solamente del aumento anual de dicha renta en los países ricos (que son realmente todos ellos países "en desarrollo"). Y rara vez se alcanza esta meta, a pesar del hecho de que las estadísticas referentes a la ayuda suelen incluír no solamente las donaciones y los préstamos en condiciones de favor, sino también todo el flujo financiero de los organismos gubernamentales y empresas privadas, gran parte del cual no es sino un buen negocio lucrativo.

Ninguno de los países ricos contribuye al progreso de los subdesarrollados en proporción ni siquiera aproximada a lo que están dispuestos a pagar para fines nacionales importantes. La comparación natural que suele hacerse es con los gastos de los preparativos de guerra, que hoy, para el mundo considerado en conjunto, ascienden a mucho más de 200 mil millones de dólares si, como se impone desde el punto de vista económico, incluímos lo que los economistas llaman costo de oportunidad, es decir, la pérdida de los ingresos de los hombres movilizados, por no hablar del sacrificio nacional que supone el tener a un número tan grande de sus hombres de ciencia e ingenieros empeñados en actividades improductivas. Por desgracia, la mayoría de los países subdesarrollados gastan también una parte excesiva de sus escasos recursos en armamento; pero el grueso de la suma mencionada lo gastan los países ricos, y es mayor que el total de las rentas nacionales de todos los países subdesarrollados no comunistas.

Contrariamente a lo que se esperaba hace una década, tanto las donaciones y los préstamos en condiciones de favor como la corriente total de recursos financieros de los países desarrollados a los subdesarrollados durante varios años no sólo no han aumentado rápidamente sino que se han estabilizado. En lo que respecta a la inversión privada a largo plazo, esto es en parte una reacción a la lentitud del progreso en los países subdesarrollados que ha caracterizado a los primeros cinco años del actual decenio, que las Naciones Unidas decidieron unánimemente en una resolución proclamar el Decenio de Desarrollo. Y se debe también en parte a las luchas fronterizas y a la inestabilidad política interna de muchos de los países subdesarrollados.

Además, la actitud restrictiva hacia toda salida de fondos por parte de los gobiernos de los países ricos se debe a dificultades de cambio, dificultades que se han creado ellos mismos por la irresolución de su política fiscal; en los Estados Unidos la causa es diferente: además de su programa de ayuda, los capitales fluyen hacia otros países ricos y sirven para hacer frente a los gastos militares en todo el mundo. La situación se ha ido haciendo más tirante por la incapacidad de los países ricos de ponerse de acuerdo para resolver satisfactoriamente el problema de cómo asegurar la estabilidad de los cambios y de la convertibilidad mundial. Se quieren convencer a sí mismos de que no cuentan con suficientes fondos internacionales por falta de una planificación adecuada en sus asuntos interiores y por insuficiencia de su propio sistema bancario central y cooperación monetaria. La preservación de la balanza interior y exterior en el desarrollo económico de los países ricos no constituye, en mi opinión, un problema técnico insoluble. Es éste un campo donde las políticas han quedado peligrosamente a la zaga de nuestros conocimientos.

Cuando los países ricos han llegado a ponerse en la absurda situación de carecer de suficientes fondos fuera de sus fronteras, ello se refleja también en su renuncia a hacer algo, en escala importante, para ayudar a los países pobres a mejorar su precaria balanza de comercio internacional permitiéndoles aumentar sus exportaciones. Sabemos que por muchas razones —entre ellas el proteccionismo— la demanda en los países ricos de casi todos los productos que tradicionalmente exportan los países subdesarrollados ha venido aflojando casi desde la Primera Guerra Mundial (salvo en el caso del petróleo y unos cuantos otros productos dinámicos de reducidos lugares del mapa del mundo subdesarrollado). Sabemos también que tanto la explosión demográfica de los países subdesarrollados como sus esfuerzos por estimular el desarrollo económico, les obliga perentoriamente a aumentar sus ingresos procedentes de la exportación para satisfacer rápidamente las crecientes necesidades de importación.

Tenemos que admitir que hasta ahora se ha hecho muy poco tanto para aumentar y estabilizar la demanda de sus exportaciones tradicionales como para abrir mercados a las nuevas exportaciones, particularmente de artículos manufacturados. En general, dicha expansión de las exportaciones de los países subdesarrollados vendría también a favorecer decididamente los intereses de los países ricos, ya que tales exportaciones competirían principalmente con sectores que habrían de contraerse en cualquier desarrollo racionalmente planificado. Lo que pueden pedir los países subdesarrollados no es solamente un acceso más libre a los mercados, sino una discriminación en su favor; dicha discriminación sólo tendería a restablecer en cierto modo la balanza mundial. Uno de los acontecimientos más importantes de la Conferencia Mundial que se celebró el año pasado en Ginebra sobre Comercio y Desarrollo fue que la gran mayoría de los países subdesarrollados lograron unirse para solicitar un cambio en la estructura mundial del comercio internacional, cambio que, si se logra, les ayudará mucho más que cualquier programa de asistencia actualmente en vista. Lo que sucederá en la nueva organización intergubernamental, la UNCTAD, es todavía incierto y nebuloso. En un principio, la actitud de los países ricos no ha sido alentadora, pero las cosas pueden cambiar.

III

Mucho más tendría yo que decir sobre estos problemas del financiamiento y el comercio internacionales, tanto crítica como constructivamente, y volveré a ellos dentro de unos minutos para hacer algunas observaciones más. Permítanme ustedes que me refiera ahora a otro aspecto de las relaciones de los países ricos con los países subdesarrollados, que yo intuí viajando, conociendo gente y siguiendo la prensa en muchos países diferentes. Aludo a la corriente subterránea de creciente apatía popular con respecto a una política más generosa hacia los países pobres. Nosotros, que sentimos la gravedad de las presentes tendencias y la importancia suprema de una solidaridad internacional mucho mayor, tenemos especiales motivos para observar y analizar esta corriente subterránea con la máxima sinceridad.

En un sentido hemos tenido demasiado éxito en la difución de nuestros conocimientos y en la simplificación de los mismos, hasta el punto de plasmarlos en lugares comunes —dichos y oídos como una especie de sermón dominical, lejano de la vida práctica diaria. Hombres de Estado, maestros, predicadores, dirigentes de todas clases de organizaciones, periodistas, autores y, naturalmente, los políticos en ocasiones solemnes, todos han reiterado que: existe una pobreza de masas en los países subdesarrollados mayor de lo que podemos imaginar; que existe la enfermedad y el analfabetismo; que la diferencia entre los ingresos de los países desarrollados y los de los países subdesarrollados no solamente es enorme, sino que continuamente aumenta; que, realmente, el progreso de los países subdesarrollados ha tendido en los últimos años a retrasarse en vez de acelerarse; que, más particularmente, la producción de alimentos en las regiones subdesarrolladas es más baja por habitante que antes de la guerra; que dos tercios de la población de los países subdesarrollados sufre de malnutrición o subnutrición, o de ambas cosas; que la producción de alimentos en los últimos años no ha corrido parejas con el aumento demográfico en

América Latina, en Asia y en Africa; que independientemente de lo que pueda difundirse el control de la natalidad, la población mundial registrará un aumento entre el momento presente y finales de siglo que será igual o excederá a la actual población, y que este aumento demográfico se concentrará principalmente en las naciones subdesarrolladas; que, en consecuencia, será necesario duplicar con creces el suministro de alimentos sólo para mantener los niveles de nutrición de hoy, evidentemente insuficientes; que será necesario duplicar las actuales existencias de alimentos para 1980, o sea antes de quince años, para alimentar a la creciente población y lograr una modesta mejora en los niveles de nutrición, etc. La constatación de estos hechos suele ir acompañada de declaraciones en el sentido de que el ideal de justicia social nos obliga a la acción internacional para remediar la situación crítica de los países subdesarrollados.

Pocas serán ya en los países ricos las personas, incluso con un mediano interés en las cuestiones públicas, que no hayan oído una y otra vez la relación de estos hechos y este último juicio moral. Forman parte de su visión del mundo, pero, por lo general, no influyen en ellos como móvil de acción y menos de una acción que signifique un auténtico sacrificio. En ningún lugar de los países ricos se considera la ayuda a los países subdesarrollados como un problema social importante sino más bien como obra de caridad en escala relativamente pequeña o de interés nacional, ya sea con fines políticos, para influir en uno u otro sentido en la política interna y exterior de los países subdesarrollados, o de interés comercial para obtener su parte en el comercio que resulte de la asistencia. En particular, los políticos, que deben vigilar la actitud de sus electores, abandonan abiertamente la prédica cuando llega el momento de traducirla en medidas políticas prácticas, dejando a individuos y grupos aislados impotentes la ingrata misión de proclamar las impopulares demandas en pro de una solidaridad mundial.

La paradoja psicológica a que me refiero merece una investigación intensa que, hasta ahora, no se ha hecho, que yo sepa, en ningún país rico. Quisiera hacer algunas observaciones aventurando las conclusiones provisionales a que he llegado yo sobre el asunto. Pese a sus semanales digresiones religiosas o casi religiosas, la mayoría de la gente vive encerrada en un mundo estrecho y es cruelmente egoísta sin pensar más que en sí y en los que tiene cerca y con los cuales se identifica; incluso para quienes gozan de una situación bastante desahogada, las necesidades de los pobres de sus propios países han venido ya a poner su lealtad a prueba. Mayor es aún su indiferencia ante la idea de su responsabilidad para con los países pobres. Enterados, además, de la terrible y, por lo general, reciente desigualdad económica que reina en la mayoría de los países subdesarrollados, piensan que quienes levantan la voz en pro de los países pobres, pertenecientes en su mayoría a las clases privilegiadas, deberían hacer algo primero por, en su propia casa, igualarlo todo un poco, antes de recabar una mayor solidaridad internacional. En los Estados Unidos, en particular, el país que más experiencia ha tenido en el ámbito de la ayuda a gran escala, desde el Plan Marshall, va ganando terreno cada vez más la sensación de que, a cambio de la ayuda que dan, vienen recibiendo poca gratitud y contada simpatía. Con frecuencia se recurre a una especie de paralelo histórico, recordando cómo sus propias naciones y las demás naciones ricas, tuvieron que luchar para desarrollarse a fuerza de sacrificios y de trabajos, sin ninguna ayuda del extranjero: ¿por qué no han de seguir el mismo camino los países subdesarrollados de hoy, fortaleciendo con ello, además, su propia moral? El paralelo es falso, porque las condiciones de partida son muy diferentes, en desventaja casi todas de los países subdesarrollados de hoy. Mas cuando se les hace saber así, muchos más se valen de otra razón extremada para justificar su despreocupación: que por muy dispuestos que estuvieran a hacerlo, el ayudar a los países subdesarrollados, sería una vana empresa. Además, se agrega a veces, la gente de los países subdesarrollados es inferior e incapaz de aprovechar la oportunidad que se le brinda para su desarrollo, y que tampoco tiene muchas ganas de trabajar en serio.

Estas actitudes son producto de generalizaciones que ni se fundan en el estudio cuidadoso de los hechos ni son siquiera lógicamente consecuentes y conciliables; lo mismo sucede también con casi todas las actitudes que se adoptan frente a la gran mayoría de las cuestiones sociales. Pero no dejan por ello de ser reales o, más bien, de encubrir la importante realidad de que, por el momento, ninguna de las naciones ricas está dispuesta a dispensar a la ayuda a los países subdesarrollados igual consideración que a las partidas principales del presupuesto nacional. Hay individuos, grupos enteros que sí estarían dispuestos a hacerlo, pero no tienen influencia en ningún gobierno ni en ningún partido político. De igual modo, en el ámbito del comercio internacional, por evidente que sea para el economista y el político prudente que las concesiones hechas a los países subdesarrollados favorecerán a la larga los intereses de las naciones ricas, siempre existen intereses creados que se oponen a dichas concesiones, intereses poderosos, sobre todo cuando logran despertar los sentimientos nacionalistas. Las delegaciones enviadas a esta Conferencia representan gobiernos que tienen que respetar la forma de pensar y de sentir de esa gente. Nosotros, que percibimos la necesidad de proceder a la acción con mucha mayor rapidez y en escala mucho más grande, seríamos unos maiaderos si no tuviéramos en cuenta esa realidad psicológica y política a que acabo de aludir.

IV

Tenemos, pues, que abordar este otro problema: qué cabe hacer para cambiar esas actitudes. No esperarán ustedes de mí, como profesor maduro que soy, que menosprecie la eficacia gradual y definitiva de la instrucción. La Campaña Mundial contra el Hambre ha tenido ya cierto efecto en la opinión mundial gracias al gran número de escritores y oradores que ha logrado reunir para que repitan su mensaje básico. Nosotros debemos proseguir ese esfuerzo en servicio de la verdad, concretarlo cada vez más y arrastrar cada vez más gente hacia los trabajos prácticos, como mi amigo y director vuestro, el doctor B. R. Sen, propone a la presente Conferencia.

Al lado de esto, hay una serie de problemas relativos a los países ricos mismos, que éstos deberían poder abordar con mejor resultado. Deberían hacerlo en su propio interés, pero, además, con ello se haría posible una mayor generosidad en sus políticas para con los países subdesarrollados. Como ya he dicho, no hay motivo alguno, a mi juicio, para que los países ricos no consigan un desarrollo más rápido, el empleo total, un nivel estable de precios, ni para que no logren organizar, entre ellos mismos, un sistema monetario internacional que no les obligue hoy a buscar razones para reducir el flujo de fondos a los países subdesarrollados por consideraciones de cambio exterior. Esos son problemas que pueden y deben resolver los países ricos. Los problemas de cambio de los países subdesarrollados son de un carácter completamente distinto: estos otros países carecen, por fuerza, de suficientes divisas. Deseando desarrollarse y no contando con recursos suficientes, no pueden, en general, abstenerse de controlar el empleo de las divisas de que disponen. No es positivo, ni en aras de la claridad intelectual ni en beneficio de los resultados prácticos, el mezclar dos tipos tan diferentes de problemas, cosa que desgraciadamente han hecho muchos planes de reforma monetaria. Se suele hacer así con el buen propósito de conseguir más fondos para los países pobres, muchas veces con el aplauso de sus propios portavoces; pero es una ilusión creer que así, con planes confusos de este tipo, podría obtenerse encubiertamente más ayuda financiera; los países ricos no los aceptarán. En cambio, todos los países pobres están interesados en que los países ricos logren establecer un equilibrio, interior y exterior, en sus economías, porque ello eliminaría las inhibiciones que crea la salida de fondos hacia los países subdesarrollados.

De igual manera, el problema del comercio internacional es totalmente diferente en los países pobres y en los ricos, y hay razones para lo que yo he llamado un "tipo doble de moralidad" en la política comercial —siquiera una vez doble para ventaja del débil y no del fuerte, como ha solido ocurrir en nuestro mundo. Los países ricos deben aceptar ahora las consecuencias de su fuerza relativa —como hizo Inglaterra hace más de cien años, cuando era la nación más desarrollada del mundo— y abrir sus fronteras para que circulen productos y capitales entre ellos mismos y entre ellos y los países pobres. Podrían hacerlo, si mantuvieran en equilibrio sus economías. Durante esta etapa de aproximación al libre cambio, deberán incluso discriminar en favor de los países subdesarrollados, aboliendo como primera medida aranceles y otras restricciones que pesan sobre las importaciones procedentes de dichos países. Pedir reciprocidad sería una sinrazón; como dijo un estadista indio hace mucho tiempo en una reunión del GATT: "la igualdad entre los desiguales es una desigualdad". Los países pobres no pueden dejar de proteger sus nacientes industrias. Tienen necesidad, también, de bloques proteccionistas de comercio, al paso que los países ricos sí pueden permitirse el escoger un camino más directo para

liberar su intercambio. Es más, los países subdesarrollados tienen el mayor interés en que se liberalice el comercio entre los países ricos, a pesar de no tener la posibilidad de sumarse a esa empresa.

Al mismo tiempo, mucho es lo que pueden hacer los países subdesarrollados para romper la resistencia de cierta gente de los países ricos a prestarles más ayuda. Hace unos meses, el Presidente del Banco Mundial, señor George D. Woods, en un discurso a los gobernadores de dicho banco en el cual señalaba que "el nivel de la asistencia en favor del desarrollo había permanecido estancado desde hacía varios años", afirmó, lisa y llanamente: "es inútil tratar de endulzar el hecho de que, en muchos de los países subdesarrollados, es posible hacer más fructífero el comportamiento económico". Tras de haber ilustrado lo que quería decir, pasó a subrayar que "la eficacia del esfuerzo interior es lo que va a determinar en una gran medida el futuro de la asistencia internacional para el desarrollo". Por mi parte, y pensando sobre todo en la dificultad de vencer en los países ricos esa corriente subterránea de resistencia popular a hacer sacrificios importantes en ayuda de los países subdesarrollados, pondría especial interés en la urgencia de intensificar la disciplina social y extirpar la corrupción, por una parte, y, por otra, de obrar más de acuerdo con los ideales de una mayor igualdad, económica y social, a lo que se han comprometido solemnemente todos los países subdesarrollados. Las reformas interiores en tales sentidos mejorarían también mucho las posibilidades de acelerar el desarrollo, sobre todo en la agricultura. De esto trataré de nuevo más adelante.

V

Volviendo ahora a lo que sucederá en realidad quisiera, ante todo, que enfocáramos la atención sobre la agricultura, no sólo porque me dirijo a un auditorio con un interés particular en ese sector, sino, también, porque creo que es en él donde amenazan los mayores peligros. Las estadísticas sobre tendencias presentadas en la *Tercera Encuesta Alimentaria Mundial,* hace dos años, y en el *Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1965,* junto con todo lo que ya sabemos acerca de las tremendas inhibiciones y obstáculos económicos y sociales con que tropieza la reforma agraria en los países subdesarrollados, nos llevan a la conclusión de que, sean cuales fueren las perspectivas de elevar considerablemente la producción agrícola a largo plazo, las perspectivas inmediatas son tristes. Creo que debemos ser sinceros y admitir el hecho de que, como ha dicho un eminente economista agrícola norteamericano, el profesor Earl L. Butz, que ha participado muchas veces en reuniones de la FAO: "El mundo ha emprendido una carrera catastrófica", y continuaba así: "Cuando la sólida fuerza de una población mundial en explosión choca contra la línea de tendencia, mucho más estable, de la producción mundial de alimentos, una de las dos tiene que ceder. Si no ponemos ahora todo lo que esté de nuestra parte para mitigar la catástrofe que nos amenaza, dentro de diez años estarán muchas regiones del mundo al borde de un desastre cuyas proporciones constituirán una amenaza a la paz y la estabilidad del mundo occidental". Al meditar sobre esa amenaza de la crisis mundial de alimentos, debemos recordar que se habría producido ya en varios países grandes, como la India y el Paquistán, y en muchos de los más pequeños, si no hubiese sido por las importaciones en gran escala de excedentes de alimentos, hechas sin compensación alguna en divisas gracias, principalmente, a la Ley Federal 480 de los Estados Unidos.

La intensificación de la crisis de alimentos crearía entre las naciones una situación intolerable. A pesar de todas las tensiones y de todos los choques, formamos hoy un mundo mucho más unido que una generación atrás. Las comunicaciones han revolucionado nuestras relaciones. Veríamos el hambre de las masas en nuestros propios hogares, a través de la televisión, como vimos el asesinato del Presidente Kennedy y, después, el de Oswald. No dudo, pues, que cuando la crisis se produzca reaccionará la gente en los países ricos, quizá con cierto apresuramiento, tal y como lo dicta una religión que observa cada semana un día de abstinencia y meditación.

Si se levanta la tapa de las restricciones a la producción, la de alimentos podría aumentar muchísimo en los Estados Unidos, en el Canadá, en Australia y en algunos otros países que se hallan en análoga situación. Pero no debemos esperar que tales países expidan sus alimentos y carguen ellos solos con todo el peso financiero. Fue fácil aprobar en el Congreso miles de millones para la Ley Federal 480 cuando se trataba de librar al mercado del embarazo de sus excedentes de alimentos; muy otro es el caso cuando, desaparecidos esos excedentes, la política agraria se encamina a ensanchar la producción, en vez de limitarla. Otros países ricos tendrán que compartir el peso financiero, pero sólo lo harán si la ayuda alimenticia se internacionaliza —si no se trata de pagar contribuciones a la Tesorería estadounidense por una actividad de los Estados Unidos. En estas condiciones es bueno que contemos con un organismo internacional bajo los auspicios de la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, que ya funciona con carácter experimental y que de acuerdo, según la unánime opinión, ha operado económica y eficazmente.

Pero la ayuda alimenticia organizada internacionalmente no puede, en ningún caso, constituir una solución permanente del problema; sólo puede servir para salvar una emergencia. Como señaló recientemente un economista del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el señor Lester R. Brown, el aumento que habrá de registrar el consumo de cereales en 1980 para cubrir el crecimiento demográfico previsto y un alza modesta del 10% en el consumo por habitante, elevará las necesidades de cereales a una cantidad casi igual a la producción actual de la América del Norte y de la Europa Occidental, juntas. Cabría hacer un cálculo igualmente prohibitivo acerca de los medios de transporte que exigiría un amplio programa de ayuda alimenticia. El resultado neto de este tipo de fantasías es que, incluso si durante algún tiempo, no muy largo, fuese posible absorber los primeros choques de la crisis de alimentos merced a la ayuda de los países ricos, el enorme aumento de la producción agrícola que con tanta urgencia se necesita para conjurar el desastre habrá de partir de las vastas regiones subdesarrolladas.

La forma de hacerlo constituye el principal problema que han de resolver los Ministros de Agricultura de los países subdesarrollados, esta Organización y la presente Conferencia.

Es urgente que las reformas se emprendan sin dilación, aunque sus efectos sólo sean palpables a largo plazo, y que se planeen de manera tal que den el máximo resultado y lo más pronto posible. En realidad, me preocupa mucho menos la situación que reinará a principios del próximo siglo. A la larga sucederán muchas cosas: contaremos entonces, quizá con técnicas completamente nuevas para producir alimentos; la situación mundial será por entero diferente, en todos sus aspectos; los pronósticos tendrán, por fuerza, que resultar equivocados. Tal vez debamos sentirnos optimistas porque, como tantas veces ha sucedido ya, las cosas habrán de cambiar de aspecto, en una u otra forma. Son los años venideros del presente decenio, y los del siguiente, los que me preocupan. A corto plazo, nuestros pronósticos son más dignos de fe, y lo que señalan es el peligro de una calamidad mundial.

VI

Por lo que se refiere a las medidas políticas que habrán de adoptarse, me limitaré a unas cuantas observaciones breves. Ante todo quiero subrayar que, contra lo que enseña la experiencia de los países desarrollados, los incrementos de la producción de alimentos en los países subdesarrollados se han debido, principalmente, a la ampliación de la superficie en cultivo, al paso que apenas han subido los rendimientos por hectárea; así ha pasado incluso en países como la India, cuya relación hombre/tierra es elevadísima y donde los rendimientos son muy bajos. Cada vez escasean más las tierras nuevas cultivables, o los costos de explotación resultan prohibitivos. Los rendimientos son muy bajos por lo general; hecho éste que, por sí solo, constituiría un motivo de esperanza, si fuera posible efectuar un cambio tal en la tecnología agrícola que los hiciese subir.

En segundo lugar quiero decir que por mucha que sea la tecnología ya disponible y por muy significativa que sea su aplicación, es preciso, sin embargo, inventar y aplicar una tecnología nueva por dos circunstancias. Por una parte, situados como están casi todos los países subdesarrollados en las zonas tropical y subtropical, muy escasa ha sido allí esa investigación práctica, especializada y localizada que en los países desarrollados hizo posible acrecentar rápidamente los rendimientos. Todos sabemos los desengaños que ha ocasionado muchas veces, por ejemplo, la aplicación de fertilizantes o el empleo de semillas que deberían rendir abundantes cosechas. Ampliamente justificado estaría, pues, la realización de investigaciones sobre la producción de alimentos de tales regiones en una forma mejor programada, más práctica, más especializada y más localizada.

los problemas administrativos y de financiación, etc. Además, y en cooperación con el país que recibirá la asistencia, elabora un plan escalonado de progreso, y trata de obtener, de común acuerdo, las soluciones a los problemas de desarrollo conforme se van presentando. Esperamos que estas consultas reafirmen la cooperación y la confianza mutua, tan necesarias entre los países que ofrecen su asistencia y los que la reciben, y confiamos en que de ello resultará una adecuada y firme afluencia de financiación.

III

En un plano mucho más amplio, los intereses de los países industriales y los de los paises en vías de desarrollo convergen en el recientemente creado Consejo de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), que data de 1964, como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Entre los logros de esta asamblea estuvo el enfocar la atención sobre varios de los problemas más importantes del mundo subdesarrollado, entre los que destacan el *problema de los productos básicos* y la urgencia de establecer un continuo y adecuado aflujo de capital hacia los países en desarrollo.

De los 80 países en vías de desarrollo del mundo, más de 30 dependen en más de la mitad de sus ganancias de divisas de la exportación de un solo producto, y muchos otros dependen de la exportación de sólo dos productos. El ritmo al que los países subdesarrollados pueden invertir en su propio crecimiento económico depende, en gran parte, de cómo se coticen estos productos básicos en el mercado internacional; los ingresos por exportaciones que obtienen los países en vías de desarrollo es cuatro veces el monto de divisas que consiguen en calidad de préstamos, concesiones e inversiones directas de capital extranjero.

Empero, como fuente de ingresos, los productos básicos son notablemente inconstantes. Las fluctuaciones de la producción y la demanda pueden hacer que las ganancias por concepto de exportaciones suban o bajen hasta un 50% en un solo año. Sin embargo, la tendencia de largo plazo de los ingresos por exportaciones de productos básicos es a disminuír como proporción del comercio mundial. Entre los años comprendidos en el período 1950-1962, los ingresos del mundo subdesarrollado por concepto de exportaciones de productos básicos experimentaron un incremento anual de sólo un 3.5 por ciento, insuficiente, por sí mismo, para asegurar una adecuada importación del equipo y los materiales que los países de bajo ingreso deben adquirir para progresar económicamente.

Por otra parte, el bajo e incierto incremento de los ingresos por concepto de exportaciones ejerce considerable presión, que conduce al desequilibrio fiscal, a la inflación, y al estancamiento de los esfuerzos constructivos; retrasa el desarrollo, causa discontinuidad en las inversiones, y disminuye el impacto de la financiación externa. A plazo medio, el problema de los productos básicos puede mitigarse mediante acuerdos internacionales sobre estos productos. A corto plazo, hay que encontrar un medio de amortiguar en el país en vías de desarrollo el efecto de un súbito descenso de sus ingresos por exportaciones, en los que haya hecho depender la financiación de sus proyectos de desarrollo. Además, a la larga, durante un período que puede abarcar una o más generaciones, la solución debiera ser que los países en vías de desarrollo diversificaron su producción en una gran variedad de bienes de consumo; y las naciones industriales, como medida de comercio internacional, debieran mostrar una actitud más benévola hacia las exportaciones de los países en vías de desarrollo.

En 1966, tanto los países de alto ingreso, como los subdesarrollados, tienen que dar renovada y más atingente atención a este problema. Se espera que, con el tiempo, dos iniciativas del Banco Mundial, en este sentido, serán de gran ayuda. La primera es un estudio, organizado conjuntamente por la Organización Internacional del Café, por la FAO y por el propio Banco. En ese estudio se examinarán las necesidades de los países productores de café para que diversifiquen su producción hacia otros ramos que den mayor fuerza y estabilidad a sus economías, y traten de encontrar las posibilidades de hacerlo. Unos doce países de la América Latina y Africa dependen del café como el mayor recurso y fuente de ingresos por exportaciones. Y el café muestra precisamente las peores características del problema de los productos básicos. Al realizar estudios acerca de las posibilidades y las dificultades de la diversificación, el grupo de países dependientes del café adquirirá una mayor comprensión de las condiciones de la oferta a largo plazo en el mercado mundial del café, y, por lo tanto, tendrán que investigar los factores involucrados en la estabilización a largo plazo del mercado.

La otra iniciativa procede de una proposición, formulada por las delegaciones del Reino Unido y de Suecia, en el seno de la UNCTAD, que la Conferencia pidió al Banco que considerara. Esta proposición está encaminada a defender los programas de desarrollo de los peligros de interrupción por causa de inesperadas reducciones en los ingresos de exportación, proveyendo de recursos suplementarios, mediante ciertas condiciones que se especificarán en los respectivos acuerdos. En el momento en que escribo esto, se está terminando de redactar el borrador de nuestro estudio y pronto será sometido a las Naciones Unidas. En él se examinan las diferentes facetas del problema, y se bosqueja una posible solución, basada en una estrecha colaboración entre el Banco y el Fondo Monetario Internacional, en consulta permanente con los países en vías de desarrollo.

La creciente necesidad del mundo subdesarrollado de un adecuado aflujo de capital del exterior, se agudiza todavía más por lo que podría llamarse "la explosión de la deuda". En 1956, la deuda internacional de los países de bajo ingreso originada en fuentes públicas o con garantías gubernamentales, se estimaba en algo más de 10,000 millones de dólares. En 1964, se elevó a unos 33,000 millones de dólares. A causa del alza de las tasas de interés, y de la acumulación de deuda a corto plazo, la suma de dinero que se necesitó cada año para el servicio de esta deuda subió más rápidamente; entre 1956 y 1964, subió a más de cuatro veces, de 800 millones, a 3,500 millones de dólares.

La deuda exterior de muchos países en desarrollo, tenía, por supuesto, que aumentar rápidamente; estos países acababan de obtener su independencia, tenían una deuda pequeña al empezar, pero la iban haciendo mayor a medida que se adentraban con energía y entusiasmo en el desarrollo económico. Al mismo tiempo, había muchos empréstitos que solicitaban imprudentemente, causados, en parte —debe añadirse— por la concesión de créditos de las naciones industriales, a plazos cortos poco realísticos y, en algunos casos, con fines de escaso valor económico.

En cualquier caso, los países subdesarrollados, considerados en conjunto, destinan ahora más de la décima parte de sus entradas o recursos por concepto de exportaciones al pago del servicio de la deuda; y la cifra va en aumento. Estos niveles de deuda son peligrosamente altos; lo cual significa que una buena parte de las disponibilidades de divisas deben destinarse al servicio de obligaciones anteriores más que al desarrollo productivo. Es un hecho que, cuando toda la amortización, los intereses y los pagos de dividendos se toman en cuenta, el reflujo de unos 6,000 millones de dólares proveniente de los países representa cerca de la mitad del capital que estos países reciben. Estos pagos siguen subiendo a un ritmo acelerado, y, de continuar así, dentro de algo más de 15 años anularán por completo el influjo de capital. Para decirlo en pocas palabras: seguir haciendo lo que los países exportadores de capital están haciendo actualmente, equivaldrá, en un plazo no muy lejano, a no hacer nada en absoluto.

Se necesitan mayores financiaciones, y en términos más apropiados y apegados a la realidad de la vida de los países en vías de desarrollo. Aunque se acepta universalmente en principio la necesidad de establecer condiciones más favorables para las financiaciones, y el Reino Unido y Canadá, por ejemplo, ya han tomado recientemente laudables medidas hacia este fin, se deben dar pasos más avanzados en este sentido, si queremos evitar los casos de incumplimiento de pago y las interrupciones cuantiosas de la corriente de capital. Hay que tener en cuenta que el daño ocasionado por el incumplimiento en los pagos es mucho mayor de lo que las estadísticas pueden indicar; verdaderamente es incalculable.

La solución del problema de las deudas insolutas está al alcance y dentro de los medios de los países desarrollados. Pueden alargar los plazos y aminorar las condiciones de los créditos, y pueden otorgar financiaciones mediante otros canales. Uno de éstos es la institución afiliada al Banco, la AID, la más importante institución internacional que tarnsfiere capital a los países de bajo ingreso en forma de concesiones. Los clientes de la AID comprenden, hasta ahora, a 29 de las naciones más pobres; otorga créditos sin intereses (aunque hay una cuota módica por comisión) y por un plazo

de 50 años. La AID se rige por principios análogos a los del Banco al considerar los proyectos y al negociar los créditos; deben cumplirse los mismos estrictos requisitos, sólo que con plazos diferentes. La AID no tiene expertos propios; son los mismos del Banco, que éste ha reunido a través de los años entre un personal multinacional de alta calidad, y con un caudal de experiencia que les permite manejar los asuntos de mayor responsabilidad en el campo del desarrollo económico.

Sin embargo, y a diferencia de las prácticas que sigue el Banco, la AID no puede reunir fondos recurriendo a los mercados de capital, y sus ganancias son minúsculas. En su mayor parte, sus recursos provienen de los subsidios de los gobiernos de países de alto ingreso nacional —de sus cuotas de afiliación y de otros subsidios— y estos recursos se han acrecentado, al cerrarse los dos últimos años fiscales con transferencias de 50 y 75 millones de dólares, respectivamente, de las utilidades netas del Banco. La totalidad de fondos convertibles de que dispone la AID actualmente ha llegado a poco menos de 1,700 millones de dólares. Hasta ahora, ha concedido créditos por mil millones de dólares. Para que la AID siga operando en 1966 deberá obtener de los gobiernos de los países miembros, nuevas autorizaciones para conceder créditos. La administración real de fondos, que implica la formulación de presupuestos y cálculos de balanzas de pagos, no se requiere sino hasta después de dos o tres años del otorgamiento del crédito.

IV

El factor de mayor importancia para que progresen económicamente los países subdesarrollados es su propio esfuerzo para movilizar y aprovechar sus propios recursos. Fundamentalmente, es este esfuerzo el que determina el índice y el ritmo de crecimiento: este esfuerzo es el que establece las bases de la ayuda exterior, para que pueda recibirse y aprovecharse efectivamente.

En muchos de los países en vías de desarrollo, la actividad económica tiene que mejorarse considerablemente. Muchos de ellos pueden tomar medidas más efectivas para incrementar la movilización del capital a través de un mejor sistema impositivo y através de incentivos para la inversión, tanto en el plano doméstico como en el internacional. Es urgente disminuir las partidas superfluas —excesivos gastos militares, proyectos para incrementar el prestigio del país, gastos administrativos innecesarios y subsidios a servicios públicos que debieran ser autosuficientes. Es preciso tomar medidas en gran escala, para impedir que el crecimiento demográfico absorba los logros del desarrollo, ganados con tan duro trabajo. Los recientes adelantos en materia de control de la natalidad han propiciado magníficos resultados en proyectos piloto que han hecho concebir esperanzas de que, por ejemplo en la India, por fin pueda ponerse un dique a la excesiva expansión demográfica. Por otra parte, casi todos los países en vías de desarrollo pueden redoblar sus esfuerzos para vencer el obstáculo que representa la baja productividad agrícola. La agricultura, que todos reconocen como el más vital sector de la economía, en general es el más débil. Sin embargo, en los países en que se lleva a cabo la reforma agraria, y en que se realiza la difícil transición de los antiguos métodos agrícolas a los modernos, hay grandes esperanzas de lograr un sólido aumento de la productividad.

Algunos países, a pesar de los muchos obstáculos que encuentran en este campo, están logrando importantes progresos en la elevación del nivel de vida de sus pueblos. Entre los países en vías de desarrollo miembros del Banco Mundial, hay varios que han logrado índices del 5% anual de incremento de su ingreso real en años recientes: este 5% de aumento es la meta de la *Década del Desarrollo*. México y Venezuela, por ejemplo, han dejado una huella que muy bien puede seguir un mayor número de sus vecinos de Latinoamérica. En el otro lado del mundo, Tailandia y la China Nacionalista, entre otros, han alcanzado altos índices de desarrollo. Hasta la fecha en que empezaron las hostilidades de Cachemira, la economía de Paquistán había estado respondiendo favorablemente a ciertos esfuerzos gubernamentales para vigorizar la agricultura, apoyar la expansión industrial y movilizar los recursos domésticos en materia de financiación. En el mundo árabe, el crecimiento se ha acelerado en Libia y Túnez. Y estas lumbreras en el firmamento del desarrollo económico no son las únicas que puede captar el ojo: hay otros países que están ganando mucho terreno en este sentido.

A pesar de las diferencias en los logros entre los países en desarrollo, y a pesar de algunos lamentables fracasos, estos países, considerados en conjunto, están adquiriendo mucha habilidad para efectuar inversiones. Sus instituciones relacionadas con el desarrollo se están estableciendo más firmemente, se están expandiendo la educación y la instrucción técnica, y están mejorando en ellos la administración de negocios y las fuerzas dirigentes. En ellos, los programas y la planeación se están volviendo más efectivos.

Me preocupa el hecho de que, estando ya madura la época para aprovechar estas oportunidades, no existe una tendencia paralela ascendente en el movimiento de recursos financieros hacia los países de bajo ingreso. El volumen oficial de capital prestado a largo plazo por los países representados en el Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OCED, ha permanecido en el mismo nivel desde 1961. Esto a pesar del incremento del producto nacional bruto de los países industriales durante ese período, de 4 a 5% anual —en otras palabras, de quizá de más de 40 mil millones al año— con el resultado de que el monto de la asistencia financiera neta representa una proporción decreciente del ingreso nacional de los otorgantes de dicha asistencia. Si se toman en cuenta, además, el refluio de los pagos de amortización, las utilidades, los dividendos y los intereses, la contribución anual neta de los países pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo que podría considerarse como financiación real para la capacidad de importación de los países en desarrollo ha sido de unos 6,000 millones de dólares, o sea, unos 6/10 del 1% de su producto nacional bruto.

Un estudio preliminar realizado por el personal del Banco Mundial, utilizando los datos de que se ha podido disponer, y su propio criterio experimentado, sugiere que los países en vías de desarrollo podrían utilizar constructivamente, en los próximos cinco años, entre 3,000 y 4,000 millones de dólares más, cada año, de los que se han venido poniendo a su disposición. Podría uno sentirse inclinado a sugerir que estos países se adaptan a lo que comúnmente se pone a su disposición, y que sería un error incrementar el aflujo de capital a esos países hasta que hayan aprendido a utilizar más efectivamente los recursos del exterior, y hayan disminuído considerablemente su actual nivel de deudas. Pero ni una mejoría en el manejo de las inversiones, ni un constructivo descenso de la carga deudora se pueden lograr, si se detiene el nivel del aflujo de recursos exteriores.

La sugestión en el sentido de que se otorgue mayor asistencia a los países en vías de desarrollo, y en mejores condiciones para ellos, es de hecho un llamado para que los países donantes modifiquen su actitud a este respecto. Es verdad que las naciones industriales se enfrentan con dificultades al tratar de persuadir a las legislaturas reacias a aprobar la salida de recursos para ayudar a los países que necesitan asistencia económica. Pero deben darse cuenta de que la financiación del desarrollo económico no es algo que pueda atornillarse y desatornillarse como una tapa. Cualquier descenso o falta de aceleración ordenada y continua de esta asistencia significará un estancamiento del desarrollo, aunque sus efectos tarden en manifestarse dos o más años. Para entonces, se darían cuenta de que tal descenso tendría efectos desastrosos, y podría haber otro intervalo de años antes de recuperar lo que se hubiese ganado en esta materia. Y, mientras tanto, algunos países podrían verse obligados a retirarse a un desesperado aislacionismo. Por tanto, es urgente una mayor acción ahora, en estas direcciones, y no cabe duda alguna de que, a pesar de todos los problemas y dificultades que tenemos que afrontar, la posición básica económica y financiera de los países de alto ingreso es suficientemente fuerte para soportar tal incremento.

Desde cualquier punto de vista, ahora están maduros los tiempos para que los países exportadores de capital lleguen a tomar una decisión irrevocable y de mayor alcance acerca de la asistencia para el desarrollo económico del mundo. Tienen a su disposición un gran cúmulo de conocimientos y experiencia sobre el desarrollo económico —lo cual constituye toda una nueva tecnología— y no faltan profesionales perfectamente capacitados para aplicarlos. Cada día se hace más urgente aplicar esta técnica y estos conocimientos, y el mundo industrializado tiene voceros autorizados que han puesto de manifiesto esta apremiante necesidad. Con todo lo que se ha hecho, y todo lo que hay que hacer, sería imperdonable que las naciones más ricas, por no actuar debidamente, permitieran que el mundo actualmente en desarrollo perdiera terreno en lo que ha ganado con tan arduo esfuerzo, y se olvidara de sus más altas metas.