

El CIAP y la economía latinoamericana

En muy poco espacio, apenas dos hojas, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) acaba de apelar a los gobiernos y pueblos de los países miembros en términos angustiosos. El documento produce una extraña impresión por su contenido explosivo y su tono un tanto seco y cortante. En pocas palabras el CIAP viene a decir que, tras siete años de Alianza, América Latina se encuentra ahora en una situación muy crítica y que el debilitamiento evidente de la Alianza tiene graves consecuencias.

En el breve documento se menciona, entre los factores fundamentales de tal estado de cosas, una trayectoria inconveniente del sector externo de la economía latinoamericana, pero, sobre todo, se pone de relieve el escaso éxito logrado por los esfuerzos internos de los países del área. Esta es la parte que, en vista de los graves sucesos político-sociales que se observan en casi toda América Latina, merece destacarse en primer término. Respecto al “esfuerzo interno”, el CIAP considera que:

- “a] los sistemas de tenencia de la tierra en muchos países constituyen un freno al logro de una mejor vida de la población rural, y a una más elevada productividad de ese sector;
- ”b] los sistemas tributarios han mejorado notablemente su eficacia para aumentar las recaudaciones y, en algunos casos, su estructura; sin embargo, poco han avanzado hacia una más equitativa distribución de la carga impositiva.
- ”c] los mercados nacionales de muchos países, especialmente en lo que se refiere a la comercialización de productos agrícolas, adolecen de graves deficiencias que retrasan el mejoramiento del nivel de vida en las poblaciones urbana y rural;
- ”d] la modernización del sector empresarial no ha progresado lo suficiente como para dar un fuerte empuje a la exportación de manufacturas;
- ”e] en varios países, la política laboral y de bienestar social no ha permitido una participación equitativa en el incremento de la producción y de la productividad, por parte de los trabajadores, y ha contribuido también a limitar la expansión de los mercados internos.”

A la vista de estas conclusiones se comprende mejor el clima en que actualmente vive un buen número de países latinoamericanos y se encuentra fácilmente el porqué de los huracanes que soplan de punta a punta en América Latina. Sin duda, esa comprensión ilumina al Consejo Episcopal Latinoamericano cuando sostiene, en un documento para su próxima conferencia, que nuestra región “exige transformaciones globales, audaces, urgentes y profundamente renovadoras”, y que las condiciones de vida son tan injustas para la mayoría de los pueblos del área que —añade— “no ha de sorprendernos que se implanten así los términos de la violencia”.

Claro está que el sector externo contribuye a este inquietante cuadro, pero sin negar su importancia y analizar los principales elementos negativos de su comportamiento, es preciso insistir en que las causas del atraso económico-social y de las perturbaciones políticas derivadas inmediatamente de él son en lo fundamental de orden interno.

En el documento que sirve de base a estas consideraciones, el CIAP pone de relieve esos elementos negativos al declarar que “existe una tendencia en el Congreso de Estados Unidos a reducir sustancialmente los montos de asistencia financiera y técnica”; como es sabido, la cantidad de 625 millones de dólares, solicitada originalmente por el presidente Johnson para la Alianza para el Progreso, ha quedado reducida a 420 millones. El CIAP reitera que “tal tendencia a reducir la asistencia externa es especialmente lamentable porque coincide con una situación y perspectivas desfavorables del comercio exterior y con restricciones al crédito y a la inversión directa extranjera”. Según el Comité, y ésta es una de las contradicciones de la declaración, tales circunstancias “determinan que a pesar del creciente esfuerzo interno de los países latinoamericanos, el avance económico y social sea menor que el esperado”.

Son muchos los datos que sustentan la afirmación de que se deteriora el comercio exterior latinoamericano. Entre ellos, parece particularmente interesante recordar en esta oportunidad el dato del descenso de la participación relativa de América Latina en las importaciones de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, Reino Unido y Japón. En el conjunto de los cuatro mercados mencionados, esa participación era en 1966 del 7.7%, en lugar del 9.6% en 1962, destacando en particular la pérdida de posiciones sufrida por América Latina en Estados Unidos (donde la participación pasa del 20.8% en 1962 al 15.6% en 1966) y en Reino Unido (el 6.5% al 4.7 por ciento).

Las condiciones en que se ayuda —más bien convendría decir genéricamente, en que se presta— a los países subdesarrollados, incluidos los latinoamericanos, son cada vez más estrictas y comerciales; aumentan las tasas de interés y los créditos se “atan” en proporción cada vez mayor, de tal manera que son muchas veces simples programas de exportación de la nación prestamista.

Todo ello configura una realidad de la que son parte bastante lógica las convulsiones político-sociales, por un lado, y, por el otro, los intentos de hallar nuevos caminos para la cooperación entre países latinoamericanos. En lo que a este último aspecto concierne, las dificultades notorias que dan la tónica en la ALALC, en el Grupo Andino y hasta en Centroamérica señalan probablemente una consecuencia más de los modestos resultados obtenidos con los esfuerzos internos. En tal concepto, el documento del CIAP que hemos glosado tiene muchas características de un manifiesto condenatorio de la política económica y social seguida por las clases directoras de nuestros países durante muchos años, porque es perentorio —como afirma en sus últimas líneas— “elevar el nivel económico y social del hombre latinoamericano”.

Empero, todo parece indicar que hay que mirar las cosas en una perspectiva temporal más amplia. Los empeños de la Alianza —en el terreno de los esfuerzos internos y de la cooperación internacional— no han de conseguirse en unos cuantos años, pues la modificación de las estructuras sociales tradicionales y de las reglas de operación del juego económico entre centro y periferia son tareas que reclaman lapsos mayores y cuyo cumplimiento está históricamente asegurado, a pesar de las dificultades y retrocesos que en algún momento puedan parecer abrunadores.

La crisis de la asistencia externa

En 1961, respondiendo a la iniciativa del en aquel entonces jefe de la delegación norteamericana, Adlai E. Stevenson, las Naciones Unidas designaron el decenio actual como la Década de Desarrollo. Siete años después, parece obvio que el objetivo de disminuir la distancia entre los niveles de bienestar económico y social prevaletentes en los países de altos ingresos y los del resto del mundo no se está cum-

pliendo. Como lo dijo muy recientemente el Secretario General de la ONU, U Thant: "No estamos ganando la guerra a la necesidad. El abismo de oportunidades para muchas, si es que no todas, las naciones e individuos del mundo se hace más hondo y la desigualdad se incrementa." Lo que es más grave, dijo U Thant, refiriéndose a las actitudes de los países avanzados hacia los problemas del resto del mundo, "un ambiente de fatiga y desencanto" está imponiéndose gradualmente respecto a la ayuda económica internacional.

Los datos sobre el particular publicados hace unas semanas por el Comité de Ayuda para Desarrollo (DAC) de la OCED, comprueban la validez de las apreciaciones del Secretario General de la ONU. En 1967 las corrientes netas de la ayuda oficial bilateral de los 16 países desarrollados (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza) a un centenar de países de bajos ingresos sumaron 6 200 millones de dólares, es decir, apenas 900 millones de dólares más que en 1961. En vista de que en el período 1961-1967, el producto nacional bruto de los 16 países enumerados creció en alrededor de 35 por ciento, la proporción de sus recursos dedicados al fomento de desarrollo de América Latina, África y Asia disminuyó considerablemente. Lo mismo puede decirse de los países socialistas, cuyo volumen de ayuda económica a los países en desarrollo casi no registró cambio durante la presente década. Según los datos del DAC, las transferencias netas de ayuda oficial de los países socialistas aumentaron entre 1961 y 1967 en apenas 50 millones de dólares, de 300 millones a 350 millones. El único renglón donde el panorama fue algo distinto es el de la ayuda económica otorgada por los organismos financieros internacionales. Su aportación neta al desarrollo aumentó entre los principios de la década en curso y 1967 de 250 millones a 1 000 millones de dólares, proviniendo sin embargo, una parte creciente de esta ayuda de los préstamos recibidos por las agencias internacionales en los mercados internacionales privados del capital y otra de los reembolsos hechos por los países de bajos ingresos a cuenta de los préstamos conseguidos con anterioridad.

Desembolsos netos de ayuda oficial a los países en desarrollo, 1961 y 1967

(Millones de dólares)

	1961	1967
Ayuda oficial bilateral de los países avanzados de libre empresa	5 277	6 200
Ayuda de los países socialistas	300	350
Créditos de los organismos internacionales	252	1 000
	<u>5 829</u>	<u>7 550</u>

FUENTE: Comunicado de prensa (A (68) 34) de la OCED, 4 de julio de 1968.

En el octavo año de la Década del Desarrollo, los países de bajos ingresos en su conjunto recibieron en promedio *cuarto dólares per capita* de ayuda oficial externa. Empero, este promedio global, por bajo que sea, refleja muy superficialmente la realidad. De hecho, la ayuda económica *per capita* fue en 1967, como en los años anteriores, sumamente desigual, comprobando una vez más los móviles políticos que hay detrás de ella. Solamente ocho países en desarrollo han recibido el año pasado más de 10 dólares de asistencia económica por habitante. Estos son: Israel (48.10), Laos (23.50), Vietnam del Sur (22.20), Túnez (18), Chile (15.60), República Dominicana (14.40) y Argelia (14.30). Los promedios para cuatro repúblicas latinoamericanas, que aparecen junto con Chile y República Dominicana en las últimas estadísticas de la OCED, son los siguientes: Perú, 5; Colombia, 4.80; Brasil, 2.90, y México, 1.80. La aportación de la ayuda externa oficial neta al producto nacional bruto de los mismos cuatro países era, respectivamente, el año pasado: 2.1% para Perú, 1.4% para Colombia, 1.2% para Brasil, y 0.4% para México.

Considerando que los países de altos ingresos proporcionan para fines de ayuda oficial al mundo en desarrollo apenas medio por ciento de su producto nacional, que los países en desarrollo reciben unos cuantos dólares al año *per capita* por cuenta de asistencia económica y que, finalmente, la ayuda económica representa una pequeña fracción del producto nacional de los países de bajos ingresos, ¿a qué se debe "el ambiente de fatiga y desencanto" respecto a la ayuda económica que se hace notar en todos los países avanzados? Según una encuesta, hecha muy recientemente por el prestigioso diario norteamericano, *The New York Times*:

tanto en el Occidente como en los países socialistas el apoyo popular a la ayuda externa está disminuyendo debido a la competencia de las necesidades internas, problemas internacionales de pagos y dudas respecto a la eficacia de los programas gubernamentales.

Nadie puede poner en tela de juicio que los países de altos ingresos enfrentan serios problemas internos relacionados con la persistencia de las islas de pobreza dentro de sus propias sociedades. Tampoco puede negarse que los países como Estados Unidos o Reino Unido tienen dificultades de balanza de pagos, aunque no se deben éstas obviamente a sus gastos en ayuda económica. Finalmente, hay muchas razones para creer que la eficacia de distintos programas gubernamentales de ayuda deja mucho que desear. Respecto a esto último, uno encuentra pruebas incontrovertibles en la reciente investigación del Congreso de Estados Unidos sobre el uso de los fondos de la Alianza para el Progreso. Es difícil que el uso sea eficaz si, como lo cita el informe del Congreso, en Perú, por ejemplo, el banco estatal de desarrollo agrícola, apoyado financieramente por Estados Unidos, otorgó en los últimos 10 años créditos por 350 millones de dólares a 26 000 grandes propietarios agrícolas, prestando a los 230 000 pequeños agricultores apenas 115 millones de dólares.

Pero todo esto no explica todavía "el desencanto" con la ayuda externa en los países desarrollados, cuyas raíces son mucho más hondas. El fenómeno se debe principalmente a la manera en que hasta estos momentos los gobiernos de los países avanzados "venden" a su opinión pública la ayuda externa, cuya imagen está inflada por la inclusión en las estadísticas de todo tipo de transacciones que tienen poco o nada que ver con el concepto verdadero de ayuda para el desarrollo. A estas prácticas se refería con franqueza un artículo que publicó hace unas semanas un periódico inglés, el *Daily Telegraph*:

Quando los italianos hacen préstamos al 6.5%, hablan de ayuda. Cuando los japoneses pagan reparaciones, hablan de ayuda. Cuando los británicos pagan porque algunas colonias embarazosas se independicen, hablan de ayuda. Cuando los franceses dan dinero a los países africanos para indemnizar a franceses, hablan de ayuda. Cuando una compañía petrolera encuentra un yacimiento, habla de ayuda. Todo esto es muy extraño. Calificar a la inversión privada, o a las reparaciones de daños, como ayuda es un grave error.

Este uso del término ayuda económica externa, practicado a los niveles nacionales e internacionales, tiene que resultar en el desencanto de la opinión pública, que erróneamente cree que está sosteniendo con sus impuestos al resto del mundo, sin ver el fin de esta empresa aparentemente costosa. Empero el problema tiene otra faceta no menos importante. Como lo demuestran las últimas estadísticas de la OCEDE, la ayuda externa sigue siendo distribuida de acuerdo con criterios políticos circunstanciales y no de acuerdo con criterios económicos. De otra manera no puede explicarse por qué Israel, Laos, Vietnam del Sur o República Dominicana reciban diez o más veces ayuda oficial externa *per capita* que los otros países de América Latina, Africa y Asia, muchos de ellos más necesitados, o los países que están haciendo esfuerzos internos muy notables. En otras palabras, los programas de ayuda externa siguen reflejando los conflictos entre los grandes poderes mundiales y no las necesidades del desarrollo. Cuando estos conflictos disminuyen, como es el caso de la llamada guerra fría entre el Occidente y el Oriente, las grandes potencias pierden el interés en sus clientes. Es el proceso de desarrollo de América Latina, Africa y Asia la primera víctima del relajamiento de las tensiones político-militares entre los grandes centros de poder mundial. Sin embargo como la opinión pública en los países de altos ingresos no está consciente de lo que pasa, en el campo de las relaciones económicas internacionales, echa la culpa de la ineficacia de los programas de ayuda a los que la reciben y no a los que la distribuyen de acuerdo con sus criterios políticos y militares.

Al parecer, el mundo está enfrentando la crisis de ayuda externa. La encuesta ya citada del *New York Times* informa que

Estados Unidos y otros países occidentales aconsejan a los países en desarrollo que confíen más en la empresa privada como fuente de crédito e inversiones extranjeras.

Estos consejos representan la vuelta a las actitudes de los años cuarenta y cincuenta que parecían ya superadas. De hecho, no resuelven nada. La inversión extranjera y el crédito extranjero privado difícilmente pueden sustituir la ayuda oficial. En el mejor de los casos, representan un negocio mutuo para las partes interesadas, pero no asistencia económica al desarrollo en el sentido verdadero de este concepto. Hay países, como México, que llegaron a un nivel de desarrollo económico que les permite usar estas fuentes de recursos. Pero la gran mayoría está en condiciones mucho menos favorables. Así, el problema de reestructuración de los programas de ayuda internacional se vuelve más urgente que nunca. Difícilmente será resuelto si los gobiernos de los países avanzados siguen engañando a sus propios ciudadanos sobre la magnitud, las condiciones y las motivaciones reales de la mayoría de los programas de ayuda económica en vigor.