

LOS PAISES DEL TERCER MUNDO *

Los términos del problema.

Uno de los aspectos peculiares de la evolución en las ideologías políticas durante este siglo y, más exactamente, en los últimos quince años, está representado por la importancia que han adquirido los problemas relativos a los profundos desniveles existentes entre regiones diversas de un Estado y, a escala mundial, entre países atrasados y países avanzados. Mientras, al menos en algunas partes del mundo, en relación con estadios avanzados de progreso social, los conflictos de clase han perdido su aspereza originaria, ha venido delineándose siempre más netamente en la vida y en la consciencia de la humanidad una gran línea de reivindicación que contrapone regiones y pueblos. Más allá de tal línea se encuentran Estados y áreas geográficas donde a menudo existen graves problemas sociales, pero en los que existe una estructura económica moderna que consiente un nivel medio de vida relativamente elevado. A este lado, en regiones económicamente atrasadas o incluso primitivas, hay una humanidad todavía en lucha con la indigencia.

Algunos datos bastan para subrayar dramáticamente este contraste. La duración media de la vida, que está entre los sesenta-sesenta y cinco años en Europa, es inferior a los treinta años en la mayor parte de los países de Asia, de Africa y de América latina. La renta por persona, que se eleva alrededor de los 2.300 dólares en los Estados Unidos y varía de 800 a 1.100 en Alemania, Francia e Inglaterra, es de 61 dólares en la India, varía de 110 a 160 en Egipto, Irak y Turquía y no supera los 250 en Brasil. Debe no-

* Texto íntegro de la conferencia pronunciada en el Instituto de Derecho comparado Italo-iberoamericano, en Bolonia, el 28 de mayo de 1962, en la ceremonia de clausura del curso académico 1961-1962.

tarse que estas diferencias tienden a aumentar. Es suficiente observar a este respecto que el tanto por ciento de la población subalimentada ha pasado del 38,6 por 100, antes de la última guerra mundial, al 60 por 100, aproximadamente, hoy. La disparidad del nivel de vida entre la India y los Estados Unidos se ha duplicado: la relación ha pasado, en efecto, del 1/15 en 1933 a 1/37 actualmente. Y esto, sea en relación a tantos por cientos mucho más elevados de incremento natural de la población de los países atrasados, sea porque la renta total de estos últimos tiende a aumentar a un ritmo muy inferior al de los Estados industrializados.

* * *

No es aventurado afirmar, como dijo hace algún tiempo una conocida personalidad francesa, que el problema de los países subdesarrollados está destinado a pesar mucho más que los motivos tradicionales de la lucha de clases en la dialéctica ideológica y política del progreso social.

En efecto, el grandioso proceso de emancipación de los pueblos afroasiáticos y los fermentos de los demás países subdesarrollados son ya hoy factores fundamentales de la escena política mundial.

La evolución de la humanidad en el próximo decenio estará todavía más condicionada por los problemas del llamado «tercer mundo». La guerra ideológica que divide el mundo encuentra su epicentro en el inmenso campo de los países subdesarrollados, árbitros quizá decisivos en la carrera emprendida en el terreno económico-social.

Merece ser precisado también que cada uno de los dos bloques de potencias que dominan la vida del mundo presentan en los desniveles regionales y en las diferencias existentes en el propio ámbito entre los países económicamente adelantados y los países subdesarrollados el punto más vulnerable del propio sistema. La experiencia de estos años ha demostrado, en efecto, que la existencia de profundas desigualdades de condiciones económicas entre países del mismo bloque puede afectar incluso a la unidad política e ideológica de un sistema monolítico como el soviético.

La exigencia de asegurar en proporciones y en forma adecuada a los países subdesarrollados la asistencia de que necesitan para salir de su estado de inferioridad constituye por tanto el tema central que la historia propone hoy a la civilización.

* * *

La tarea de contribuir al desarrollo económico de los países atrasados se plantea en términos sustancialmente diversos del pasado. También en el siglo XIX las naciones más desarrolladas han proporcionado prácticamente una notable contribución para el desarrollo de la economía de los demás países, poniendo en contacto con la revolución industrial sociedades estancadas en formas arcaicas de civilización y regiones caracterizadas por condiciones absolutamente primitivas de vida. Esto, por lo demás, ha tenido lugar en gran medida en el esquema de relaciones de tipo colonial. Las inversiones eran realizadas en países atrasados, esencialmente en relación con actividades conexas con la producción de materias primas y cuando existían (gracias también a medios de coacción política) perspectivas de una renta elevada a corto plazo de los capitales invertidos.

Durante este siglo, en el flujo de las inversiones privadas hacia los países atrasados, ha venido prevaleciendo sobre la iniciativa de los simples empresarios la acción de grandes grupos monopolísticos, atraídos no tanto por el deseo de realizar las empresas más lucrativas ofrecidas por las circunstancias como por el propósito de adquirir, consolidar o aumentar el propio control sobre fuentes de materias primas agrícolas o minerales.

En el conjunto, la aportación de capitales extranjeros a los países atrasados ha continuado desarrollándose, hasta la segunda guerra mundial, deliberada y espontáneamente, según directrices que aseguraban una completa dependencia de la economía local del poder de grupos financieros e industriales de los Estados más avanzados. La contribución de estos últimos al desarrollo económico de los países atrasados se actuaba en formas apropiadas para realizar o reforzar condiciones de colonialismo económico.

La conferencia de Bretton Woods de 1944, en que fué decidida la constitución de la «Banca Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo» con el fin de facilitar el progreso de los países subdesarrollados, señala el primer inicio de una nueva orientación decisiva en las relaciones económicas con tales países.

Desde entonces han venido desarrollándose una serie de iniciativas dispuestas por los Gobiernos o con carácter internacional para la asistencia económica: de los programas de los Estados Unidos de la E. C. A., al Plan de Colombo, de las agencias especializadas de la O. N. U. (F. A. O. y U. N. E. S. C. O.) al programa de Cooperación de la «Unión Francesa».

Los motivos de los insatisfactorios resultados de la política de asistencia económica del Occidente.

A pesar de que las cifras destinadas a ayudas a los países subdesarrollados por las naciones del Occidente puedan parecer imponentes, los resultados han sido en general poco convincentes bajo el aspecto del ritmo de desarrollo de las economías asistidas y absolutamente insatisfactorio, al menos por lo que respecta a las ayudas de los Estados Unidos (que han sido las más importantes) sobre el plano político.

No es superfluo intentar individualizar las razones principales de este hecho.

La eficacia de la obra de asistencia económica ha venido a ser limitada sobre todo por la tendencia a pretender una contrapartida política y militar.

Esto ha tenido dos órdenes de consecuencia negativas. Por una parte ha comportado una acción de mantenimiento de las clases dominantes locales, que así han sido situadas en condiciones de influir, en función de los propios intereses particulares, sobre la naturaleza y sobre el destino de las ayudas. Estas últimas han sido desviadas en larga medida hacia los grupos privilegiados y, aun cuando esto no ha sucedido, han sido raramente utilizados según los criterios más idóneos para favorecer el progreso y el desarrollo del país.

Contribuyendo a la conservación de estructuras económico-sociales atrasadas y en muchos casos, incluso, feudales, se ha operado en sentido netamente contrario a cuanto debe considerarse necesario para asegurar a una política de ayudas la posibilidad de fecundar y sostener un proceso de desarrollo económico. Perjudicial para la activación de un proceso de este tipo es la existencia o la creación de instituciones y clases dirigentes que contribuyan a fertilizar la economía local. La aportación externa debería integrar y estimular un esfuerzo que debe apoyarse sobre todo sobre las reservas locales. A falta de una renovación de estructuras en el país asistido, las ayudas no podían dejar de perderse como arroyuelos en la arena o, peor aún, resolverse en factores de desequilibrio de las comunidades locales.

El segundo orden de consecuencias negativas ha sido representado por las reacciones de sectores políticos de los países asistidos a un sistema de ayudas que operaba explícitamente en el cuadro de una estrategia militar

y política. Buena parte de los países atrasados han sido propensos a juzgar la asistencia económica del Occidente como un medio de dominio imperialista, aunque camuflada de fines humanitarios.

Se puede comprender perfectamente este estado de ánimo si se considera que casi todos los países asistidos habían salido hacía poco tiempo de regímenes coloniales o de situaciones de más o menos larvado vasallaje político; estas tristes y humillantes experiencias no podían no dejar en éstos una particular susceptibilidad frente a las solicitudes de contrapartidas políticas para la concesión de las ayudas.

Los defectos de la política de las ayudas a los países subdesarrollados seguida por el Occidente se ponen de relieve claramente confrontándolos con los resultados obtenidos por el bloque soviético en el mismo campo. Es conocida la gran diferencia cuantitativa entre el total de las ayudas proporcionadas por los países occidentales y las concedidas por los Estados de economía colectiva:

Baste recordar que en su totalidad, en 1960, las ayudas de diversa naturaleza provenientes de los países de la O. C. E. D. y del Japón han llegado a los 8.000 millones de dólares (contra 7,2 miles de millones en 1959).

Las ayudas del bloque soviético se elevaron sólo a 183 millones de dólares.

La asistencia económica concedida por los países colectivistas ha sido, en general, más apreciada (al menos por parte de las élites del «tercer mundo») que las ayudas occidentales.

Se puede admitir que para determinar esta postura hayan contribuido las orientaciones políticas de estas élites, fuertemente prevenidas contra las potencias ex coloniales y simpatizantes con el mundo soviético o, en todo caso, propensas a buscar en las experiencias colectivistas indicaciones para la reorganización del propio país.

Es probable, por lo demás, que los criterios seguidos por los países del bloque soviético para la asistencia económica respondan mejor a las exigencias de no chocar con la particular susceptibilidad de los países subdesarrollados. Así todo el bloque soviético asegura mercados y precios remuneradores a las materias primas de los países atrasados y ofrece en contrapartida productos correspondientes a necesidades fundamentales del desarrollo económico de dichos países. Al primero de estos dos aspectos los países del «tercer mundo» no pueden no ser particularmente sensibles. Estos son predominantemente exportadores de materias primas y productos alimenti-

cios. A menudo tienen economías caracterizadas por el monocultivo. Estos se encuentran, por tanto, expuestos a las más graves consecuencias de las fluctuaciones económicas. En los períodos de prosperidad los aumentos de los precios aventajan casi exclusivamente una minoría de comerciantes, en general extranjeros. En los períodos de depresión, por el contrario, las consecuencias de la disminución de las exportaciones y de la flexión de los precios inciden profundamente en toda la vida económica del país.

En segundo lugar, no son pedidas formalmente contrapartidas políticas y la asistencia es concedida esencialmente bajo formas de préstamos. Estos últimos, teniendo en cuenta la psicología de muchos países subdesarrollados, caracterizada por formas exasperadas de nacionalismo, encuentran a menudo mejor acogida que una política de donativos en la que dichos países son propensos a encontrar motivaciones políticas incompatibles con su dignidad e independencia.

Las condiciones financieras concedidas por el bloque soviético son a menudo más ventajosas que las ofrecidas por el mundo occidental. Los préstamos son concedidos por períodos más largos y los intereses son más bajos de los exigidos por la Banca Internacional, y, en general, por otros organismos públicos y privados del Occidente. Estos no van, además, acompañados, como sucede a menudo con los financiamientos del Occidente, de controles que a veces parecen vejatorios.

En fin, la ayuda soviética aparece en general concentrada en la realización de algunas grandes iniciativas susceptibles de representar espectaculares testimonios del proceso de desarrollo económico del país asistido; en particular éste está orientado hacia una colaboración para la creación de la industria pesada, que figura entre los objetivos fundamentales a que se encaminan las aspiraciones de muchos países subdesarrollados ansiosos de conseguir una plena emancipación de las potencias industriales.

Algunas condiciones fundamentales para asegurar la máxima «fecundidad» a una política de ayudas.

La importancia que el problema de los países subdesarrollados presenta para el progreso de la humanidad y la conservación de la paz impone que los Estados económicamente más avanzados adquieran conciencia de su responsabilidad frente a tal cuestión y coordinen sus esfuerzos para asegurar una asistencia adecuada a las economías atrasadas.

Un primer aspecto es de carácter cuantitativo. Durante el siglo pasado el Reino Unido (entonces la principal potencia económica del mundo) invirtió en los países nuevos el 7,5 por 100 de su renta nacional. Actualmente la ayuda americana a los países subdesarrollados llega apenas al 0,24 por 100 de la renta de los Estados Unidos. En proporción dan una aportación mayor Francia y el Reino Unido. En todo caso, las ayudas concedidas son, en su conjunto, muy inferiores al nivel que sería necesario obtener para responder a las necesidades de los países subdesarrollados.

Según estudios de la O. N. U. para lograr un aumento apreciable de la renta de tales países, los Estados industrializados deberían consagrar a las ayudas gratuitas al menos el 3 por 100 de su renta nacional, esto es aproximadamente la cuarta parte de cuanto gastan en armamentos.

Debería hacerse un esfuerzo para conducir lo más posible al asistencia económica hacia formas multilaterales. Los sistemas bilaterales son, en efecto, los más sospechosos de neocolonialismo; además, es sobre todo en el cuadro de acuerdos de este tipo que se conceden fondos sin un destino particular con el peligro consiguiente de dispersión de recursos para empleos no productivos o inversiones irracionales.

A pesar de cuanto se ha apuntado antes sobre la preferencia que ciertos países subdesarrollados parecen tener por un sistema de ayudas basado sobre préstamos, es indispensable basar en las donaciones una gran parte de la asistencia económica. Los motivos son evidentes. Los intereses y las cuotas de amortización de los préstamos pueden gravar pesantemente sobre las finanzas de los Estados pobres, que ya encuentran dificultad a mantener en equilibrio su balanza de pagos. Por otro lado, una buena parte de las inversiones para las que los países atrasados tienen necesidad de la aportación económica externa tiene una productividad muy diferida en el tiempo.

Es necesario por otra parte convencerse de la inoportunidad de subordinar la concesión de tales ayudas a condiciones que puedan parecer una tentativa de influir sobre las orientaciones de política económica y social del país asistido o imponer determinada orientación en la política extranjera. Es poco realista pretender que la expansión económica de los países atrasados pueda realizarse siguiendo el mismo modelo de Europa del siglo pasado, esto es, basándose fundamentalmente sobre el dinamismo de la iniciativa privada. No existe en tales países una clase empresarial a la altura de tal función, ni hay ninguna posibilidad de que ésta se forme con la rapidez exigida por los tiempos acelerados de desarrollo impuestos por las

nuevas aspiraciones que fermentan en la conciencia de los pueblos atrasados. Un amplio desarrollo en el sector público de la economía parece, por lo tanto, necesario no sólo para asegurar la mejor utilización de los recursos disponibles según una graduación de objetivos de desarrollo que pueden estar establecidos en un plano general. Un desarrollo económico confiado a las exigencias de las necesidades sugeridas por el modelo de vida occidental, en efecto, sería, en un país pobre, un grave límite a las posibilidades de expansión.

Sería también inoportuno condicionar las ayudas a la posibilidad de una trasposición de un régimen democrático occidental. La lección para los países atrasados es, desgraciadamente, casi siempre entre regímenes autoritarios.

En tales países un serio esfuerzo para una profunda transformación de las estructuras económicas y sociales, condición previa para el inicio de un desarrollo vigoroso, es difícilmente concebible sin una orientación autoritaria.

Si no se considera que se deban sostener regímenes despóticos que sean expresión de intereses y concepciones feudales, la alternativa se puede plantear por tanto sólo entre experiencias dirigidas hacia el modelo chino y formas políticas que, a pesar de tener características autocráticas, parecen abiertas hacia soluciones democráticas. Una importante ayuda externa en este caso, que consintiera realizar, juntamente con inversiones adecuadas, una mejora sensible del nivel de vida y que hiciera posible una adhesión voluntaria a la obra de planificación, puede contribuir a la creación de las premisas para una orientación progresiva hacia formas modernas de democracia.

* * *

Otro aspecto fundamental del problema se refiere a la asistencia técnica. Es esencialmente a través de esta última que los países económicamente avanzados pueden influir sobre la vida del país asistido creando vínculos duraderos. Y es sobre todo sobre el plano de tal tipo de asistencia que se puede intentar compensar en la formación de las nuevas clases dirigentes del país subdesarrollado la sugestión que ejerce sobre el mismo el mundo soviético.

Es necesario, por lo demás, que la asistencia técnica sea realizada a escala adecuada y en las formas más idóneas. Se ha hecho observar que más que de expertos de alto nivel, obviamente disponibles sólo en medida

limitada (los cuales, por otra parte ignoran a menudo las características de los países que deben visitar), hay necesidad de un *gran* número de buenos cuadros de nivel intermedio capaces de comprender el país y de promover todas aquellas mejoras inmediatas que puedan ser introducidas con pocos gastos. Esta observación parece convincente. En todo caso es necesario disponer de un número imponente de técnicos, educadores y expertos. Parece, por lo tanto, oportuno: predisponer, posiblemente sobre la base de iniciativas internacionales, institutos para la formación de expertos y técnicos destinados a los países subdesarrollados, asegurando posibilidades serias de colocación y adecuadas garantías a los jóvenes de los países atrasados en condiciones de realizar sus propios estudios en Occidente; realizar en los Estados que deben ser asistidos el mayor número de iniciativas para la formación cultural y profesional, etc.

* * *

Finalmente debe considerarse un problema al que ya se ha aludido y al que probablemente debe ser atribuida la prioridad de una política de efectiva asistencia a los países subdesarrollados. Se trata del problema de la estabilización de los precios de las materias primas y de la creación de condiciones aptas para asegurar a éstos seguros y crecientes mercados. No debe olvidarse, en efecto, que los países subdesarrollados, a causa de la flexión de los precios de sus productos de exportación, han perdido más de cuanto han obtenido en las ayudas públicas y privadas concedidas. Ha sido propuesto a este respecto un mecanismo de compensación en base en el que los países subdesarrollados recibirían desembolsos a fondo perdido o a título de préstamo en medida correspondiente a las variaciones de las entradas externas debidas a fluctuaciones de las cotizaciones de los productos exportados. En un criterio de este tipo parece inspirarse el «Fond de régularisation» existente en Francia para los países de Ultramar. O bien se podría realizar acuerdos de estabilización como los previstos por la Carta de la Habana (acuerdos que han sido realizados para algunas materias primas, pero no han sido generalizados, a causa de la oposición de los Estados Unidos, que son los principales consumidores del mundo de algunas de las más importantes materias primas).

Por lo que respecta a esta segunda solución no se puede, por lo demás, ignorar el riesgo de llegar a una sobreproducción crónica de determinados productos, tanto más que la aparición siempre más numerosa de productos

sintéticos y las economías crecientes de materias primas que las industrias logran realizar tienden a crear límites a los mercados de ciertas producciones base de los países subdesarrollados. De aquí la necesidad de encuadrar tal aspecto en el problema de una política de transformación de las estructuras productivas de los países subdesarrollados con el fin de emanciparlos de los riesgos del monocultivo.

Sistemas «regionales» de asistencia económica. Las relaciones de la C. E. E. con los países africanos.

Uno de los problemas generales que se plantean para una asistencia multilateral se refiere a la oportunidad que dicha asistencia se desarrolle principalmente en un cuadro «regional». Debe preguntarse si es preferible que la mayoría de las ayudas sea concedida a escala mundial o en el ámbito de sistemas «regionales» que reúnan en el mismo grupo países subdesarrollados y Estados industrializados (como ha sido hecho por la Gran Bretaña con el Plan Colombo). En particular se trata de examinar cuál, bajo tal aspecto, sea la directriz en que Europa pueda más eficazmente contribuir al progreso de los países subdesarrollados.

A primera vista puede parecer que predominan los argumentos a favor de un planteamiento no regionalista. Pero si se prescinde de consideraciones de principio y se tienen en cuenta los escasos desarrollos de todo lo que en este campo se ha intentado a escala mundial, no se puede no atribuir la máxima importancia a las formas de colaboración y asistencia económica realizables en el cuadro «regional».

Por cuanto respecta a Europa aparece razonable que, en el actual período histórico, ésta tienda a concretar sus esfuerzos en dirección del continente más próximo.

Los países africanos, aun cuando independientes o autónomos, conservan vínculos económicos y culturales particularmente fuertes con Europa. Existen las premisas—siempre que Europa logre demostrar que acepta sinceramente el actual proceso de descolonización y que desea establecer las relaciones con los países ex coloniales sobre la base del recíproco respeto para una orgánica y fecunda colaboración euroafricana.

Una plataforma para un primer comienzo de tal colaboración puede estar representada por la asociación de los territorios de Ultramar con la C. E. E. La asociación, como es sabido, aun previendo que los productos africanos

LOS PAÍSES DEL TERCER MUNDO

pueden entrar en el Mercado Común sin ser gravados de derechos de aduana y que las exportaciones de los «Seis Países» en el mercado africano sean puestos sobre un plano de igualdad, deja a todo Estado asociado la posibilidad de establecer la protección aduanera necesaria para el nacimiento de sus primeras industrias. Esta contempla además una contribución de la Comunidad a los programas de desarrollo en los territorios de los países asociados.

Respecto al desarrollo de las relaciones de la Comunidad con los países africanos pueden considerarse tres soluciones:

I. No renovar la asociación y sustituirla con una política comunitaria de carácter «continental» o «panafricana», tendente a instaurar una estrecha cooperación económica con un número siempre más amplio de Estados africanos, con el objetivo final, aunque remoto, de ligar a la Comunidad todo el continente.

II. Renovar la asociación como un sistema exclusivo y limitado solamente a los 16 Estados actualmente asociados.

III. Renovar la asociación con los 16 Estados actualmente asociados, pero con un sistema «abierto» a todos los demás Estados africanos que manifiesten la voluntad de adherir.

La primera solución chocaría con las siguientes objeciones:

1) Prescindiendo del Africa árabe y mediterránea (con la que la Comunidad tiene un indudable interés en establecer estrechos lazos de cooperación económica, pero no en la forma de una asociación basada sobre el desarme aduanero) la llamada Africa «al sur del Sahara», la única de la que se puede hablar en términos concretos de asociación, está ya casi totalmente encuadrada en sistemas económicos y políticos particulares. La elección por parte de la C. E. E. de un área africana delimitada aparece, por tanto, una elección en gran parte impuesta por la situación de hecho y por la evolución en curso en el continente africano.

2) Los Estados miembros de la C. E. E. no pueden considerar políticamente conveniente poner en discusión los vínculos existentes con los países asociados, ahora que estos últimos, independizados, han libremente manifestado la voluntad de mantenerlos y de reforzarlos. Aunque esta decisión venga presentada como una elección puramente económica, desprovista de implicaciones políticas, no se puede, sin embargo, ignorar el significado que a la constitución de este Grupo de nuevos Estados, ligados económica-

mente a la C. E. E., puede atribuirse en el equilibrio de las fuerzas afroasiáticas y en el ámbito de las Naciones Unidas.

3) Francia está vinculada a los países asociados antes pertenecientes a su imperio colonial (que son la mayoría) por acuerdos particulares de cooperación a los que no entiende, evidentemente, renunciar en la hipótesis que no se renueve la asociación. Pero la participación de un solo Estado miembro a una vasta área preferencial externa podría a la larga comprometer las negociaciones que se están realizando en Bruselas. Es recientísima la aprobación de una resolución encaminada a acelerar los tiempos del nuevo acuerdo, para que no haya soluciones de continuidad al 1 de enero de 1963.

Entre los aspectos principales de la función progresiva que la asociación puede desempeñar en el interés de los países africanos merece ser señalado el hecho que ésta puede ayudar a los Estados asociados a superar las respectivas realidades nacionales, herencia en buena parte de las vicisitudes coloniales, en el cuadro de una agrupación regional que responda mejor a sus intereses permanentes.

Renunciando a analizar las formas sobre las que podría basarse la asistencia económica de la Comunidad en el cuadro de la asociación, me limito a subrayar la exigencia:

— de elaborar *en común* con los países asociados los planes generales para la colaboración europea al desarrollo del territorio africano;

— de definir contratos de adquisición que aseguren a los países asociados, para las materias primas y los productos agrícolas, salidas regulares en el mercado de Europa a precios estables durante un largo período;

-- de desarrollar sobre la más amplia base posible programas orgánicos de asistencia técnica.

→ asegurar un adecuado aumento para las disponibilidades del «Fondo de Desarrollo».

Por lo que respecta a este último aspecto, debe notarse que el 30 de noviembre de 1961 las inversiones financiadas por el Fondo se elevaban sólo a 235 millones de dólares, de los cuales más de 100 estaban destinados a inversiones sociales y 135 a proyectos de inversiones productivas. Cuando se tenga presente que el Consejo del Fondo había justamente decidido dedicar de un mínimo del 25 por 100 a un máximo del 30 por 100 de las disponibilidades a los proyectos del primer tipo y de un mínimo del 70 por 100 a un máximo del 75 por 100 a la segunda categoría, parece legítimo

hacer alguna reserva sobre la eficiencia de tal institución. Teniendo en cuenta esta primera experiencia debe, por tanto, plantearse el problema de imprimir al Fondo, oportunamente ordenado y potenciado, mayor elasticidad y dinamismo.

Pero me parece que se deba auspiciar que la renovación de la asociación con los 16 Estados del Africa que forman parte de la misma, sea accesible también a los otros países africanos que expresen la voluntad de dar su adhesión.

Con este carácter abierto y «voluntarístico» la Asociación constituiría un «puente» hacia los países africanos del área de la esterlina, orientando la C. E. E. y la Gran Bretaña, una vez decididas sus relaciones de cooperación, hacia la construcción de un común sistema euroafricano y ofrecería una estructura orgánica en la que podrían gradualmente insertarse otros países africanos independientes favorables a una estrecha cooperación económica con el Occidente.

Concluyendo estas observaciones sobre la aportación que la C. E. E. puede realizar al desarrollo económico de los países africanos, deseo precisar que la función que, realísticamente, aparece oportuno reconocer a sistemas de colaboración «regional» (asociación de los países africanos con la C. E. E., «Plan de Colombo», «Alianza para el progreso», por cuanto se refiere a la América latina), no debe inducir a infravalorar la exigencia de cuidar también formas de coordinación a escala mundial. Esto es, sería necesario que sobre la base de un cuadro general de las aportaciones que los diversos países industrializados consideran poder dar en las diversas formas (sobre el plano bilateral o multilateral; con donaciones o créditos o asistencia técnica) se intentará armonizar, en el límite de lo posible, los esfuerzos en tal campo. Esto permitiría, en particular, hacer más orgánico y eficaz la intervención total, evitando formas de concurrencia que mortifican el valor moral y político de las ayudas y se resuelven a menudo en una desventaja para los mismos países asiáticos, en la medida en que contribuyen a hacer variable e incierta, en la formulación de los programas nacionales de desarrollo económico, la componente de la asistencia extranjera.

Los principios innovadores de la «Alianza para el progreso».

Una indudable importancia, tratándose del país que ha dado y continuará dando la contribución más elevada a la asistencia económica, pre-

«...enta el cambio de dirección que se ha delineado con la «Alianza para el progreso», en la política de los Estados Unidos de las ayudas al extranjero. Los principios en que se ha inspirado esta iniciativa llevan la huella de un nuevo planteamiento consciente de algunos de los defectos fundamentales que han viciado en el pasado la política de los U. S. A., por lo que respecta a las ayudas a los países en vías de desarrollo.

El punto neurálgico de la nueva concepción está representado por el propósito de estimular reformas profundas en todos los sectores de la vida económica del país asistido, para realizar «el máximo de progreso social». Partiendo precisamente del presupuesto de que sólo un serio empeño en la modificación de las estructuras sociales puede consentir la movilización de los recursos de los países asistidos, el nuevo programa de los Estados Unidos de Ayuda a la América latina quiere poner en conexión la asistencia con un «esfuerzo interamericano en gran escala—cito textualmente las palabras de Kennedy—para atacar las barreras sociales que bloquean el progreso económico». La eliminación de tales barreras es así preconizada no sólo por motivos éticos, sino para asegurar la máxima eficacia de la asistencia en términos económicos.

Los países beneficiarios de las ayudas deben demostrar su capacidad de «ayudarse a sí mismos», esto es, de saber hacer el mejor uso de la asistencia norteamericana. No basta, por lo tanto, que las ayudas sean empleadas en obras útiles o, incluso, necesarias. Es necesario que el país asistido dé la prueba de realizar el máximo esfuerzo para la valorización de los propios recursos humanos y materiales modificando las instituciones que hacen estática la sociedad y constituyen un obstáculo al proceso de desarrollo económico.

Otros puntos fundamentales de la «Alianza para el progreso» son: el empeño de los Estados Unidos a contribuir a la estabilización de los precios para algunas materias primas producidas por los países de la América latina; la petición de medidas de «integración económica» de dichos países con el fin de remover uno de los mayores obstáculos a su desarrollo industrial; el reconocimiento de la necesidad de plantear programas de ayuda a largo término, de modo que los países asistidos no estén expuestos al riesgo de las variaciones de las asignaciones de los Estados Unidos, variaciones que no pueden no ser un obstáculo a la formación y a la actuación de los planes de desarrollo; la oferta de la contribución del «Cuerpo voluntarios de la Paz», cuyo personal sería utilizado según criterios encaminados a dar

otras y mayores dimensiones humanas a la asistencia técnica y cultural.

La realización de las tareas enunciadas por Kennedy para el plan decenal de asistencia a la América latina está destinado a encontrar enormes obstáculos. No es hoy fácil descubrir, en la turbulenta vida política de los países de la América latina, elementos que consientan poder contar con una seria voluntad de colaboración, de una parte al menos de la clase dirigente, para la actuación de los objetivos de la «Alianza para el progreso». Se trata en todo caso de un interesante intento que contribuirá a abrir nuevos caminos en la política de las ayudas a los países en vías de desarrollo.

La aportación de Italia a los países subdesarrollados.

Permitidme ahora que presente un cuadro sintético de la contribución de Italia a los países subdesarrollados. Quisiera en primer lugar hacer presente que, a partir de 1960, han sido adoptadas en Italia nuevas medidas legislativas y administrativas en virtud de las que ha sido considerablemente ampliada la base de la aportación italiana a los países en vías de desarrollo. Las nuevas medidas—algunas de las cuales están en curso de aprobación parlamentaria—pueden resumirse así:

a) La ampliación del campo de aplicación de las garantías estatales y del parcial financiamiento, con fondos públicos; para suministro de mercancías y servicios con pago dilacionado, concesiones de crédito a largo término, concesiones de créditos financieros a Estados y Bancas centrales extranjeras, incluso no vinculados a suministros italianos y destinados al saneamiento económico de dichos Estados.

b) El aumento de otros 90.000 millones de liras del *plafond*—fijado para el ejercicio 1961-62 en 150.000 millones de liras—que señala el límite de las garantías concedidas por el Estado.

c) La inclusión en el balance del Estado, de una anualidad de 925 millones de liras para quince años, a partir del ejercicio 1962-63, destinado a contribuciones por intereses para operaciones de financiación a condiciones de favor en beneficio de países subdesarrollados.

d) La conclusión de nuevos acuerdos bilaterales o la adhesión a acuerdos internacionales para la realización de programas de colaboración económica o de financiación o consolidación de créditos precedentes, respecto de algunos países.

e) El aumento de las partidas de balance de 300 millones a 1.000 millones de liras, a partir del ejercicio 1962-63, para programas de colaboración económica y técnica con los países en vías de desarrollo, en materia de investigaciones, estudios, proyectos, instrucción y formación profesional en los diversos niveles.

f) La ampliación de los programas a favor de Somalia, que suponen asistencia financiera, económica, comercial y técnica.

g) La ulterior liberación de los movimientos conexos a inversiones italianas en el extranjero.

Las medidas en cuestión han permitido destinar directamente a los países en vías de desarrollo recursos por valor de 275 millones de dólares en 1960 y por 384 millones en 1961. Considerando también los recursos proporcionados a través de organismos internacionales, los medios financieros destinados a los países en vías de desarrollo se elevan, respectivamente, a 268 millones de dólares en 1960 y 444 millones en 1961, con sensibles incrementos respecto al precedente bienio (1958: 124 millones; 1959: 212 millones).

Por lo que respecta al reparto geográfico de las ayudas concedidas por Italia en este último bienio, debe notarse que la mayor parte de éstas se refiere a los países del área mediterránea y de la América latina, mientras los dos tercios de las donaciones son destinadas a la Somalia, todas las demás formas de asistencia se refieren, en efecto, en sus 9/10 y en medida casi igual a los países de la cuenca del Mediterráneo y a los países de la América latina.

Entre los países de la cuenca del Mediterráneo, aquellos hacia los que se ha concentrado la mayor parte de los recursos italianos concedidos en los últimos años son Yugoslavia, Turquía, Egipto, en mayor medida, y en cuantía menor, Libia, Túnez, Marruecos y España; entre los países de la América latina las cuotas más importantes se refieren, por este orden, a Argentina, Brasil, México, Chile, Perú. Por lo demás, la asistencia italiana concierne principalmente a algunos países del Asia (India, Irán, Indonesia y Pakistán) y algunos países del Africa (Etiopía, Nigeria y Sudán) en el cuadro de la colaboración a la actuación de los respectivos programas de desarrollo.

La contribución de Italia, a todo título, a las Organizaciones multilaterales especializadas (esto es, aproximadamente 60 millones de dólares en 1961) han consentido participar a los programas de asistencia concernientes

a países no incluidos en las áreas antes consideradas: y esto sobre todo a través del «Fondo de Desarrollo» de la Comunidad económica europea.

Por lo que respecta al sector público, los préstamos públicos por un período más amplio (de cinco a diez años) se han referido a Yugoslavia, Egipto y Turquía; las consolidaciones, a Argentina; las garantías de seguros y las financiaciones públicas para créditos a la exportación, especialmente, a Argentina, Brasil, Yugoslavia, India y Egipto.

En sustancia, aproximadamente, el 90 por 100 de las ayudas del sector público concedidas a título de préstamo ha sido destinado a los siguientes ocho países: Argentina, Brasil, Venezuela, Méjico, Yugoslavia, Turquía, Egipto e India.

Debe notarse que los préstamos y las consolidaciones efectuados en 1960 y en 1961 a favor de Egipto, de Yugoslavia, de Turquía y de Argentina comportan en general amplias dilaciones de pago con intereses variables entre el 3-4 por 100 con destino concreto al desarrollo y al saneamiento económico de los países beneficiarios.

Por ejemplo, el préstamo a Egipto, concedido por 51,5 millones de dólares y con amortización del 1969 al 1974, está destinado en un 80 por 100 a la financiación de obras de mejora agraria que interesan una extensión de 60.000 hectáreas. El préstamo a Yugoslavia, concedido por un importe de 35,2 millones de dólares y con amortizaciones del 1962 a 1970, está en un 50 por 100, aproximadamente, destinado a los créditos financieros «no vinculados», para contribuir a la reforma monetaria en aquel país.

Una creciente atención se concede también en nuestro país a los problemas de la asistencia técnica, sobre el doble plan del envío de nuestros expertos a territorios subdesarrollados y de la formación de expertos a través de convenientes *stages* en Italia o en el país asistido. Una asignación especial permitirá financiar la actividad de *equipos* de expertos que deberán ir en misión de asistencia técnica a países en fase de desarrollo. Debe señalarse también el número creciente de becas ofrecidas por el Gobierno, por las industrias y por otros organismos: las asignadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores han pasado de 220 en 1957-58 a más de 900 en el corriente ejercicio.

Por lo que respecta a estas últimas debe auspiciarse, por lo demás, que contrariamente a cuanto ha sucedido hasta ahora sea reservada una cuota adecuada a los estudios relativos a actividades técnicas, científicas y económicas. Ya no estamos en la estación de oro de las disciplinas humanísticas,

meta preferida por los hijos de la pequeña burguesía de las regiones poco desarrolladas. Los países subdesarrollados—o, al menos, los que están seriamente empeñados en un esfuerzo para progresar—solicitan ayuda para formar ingenieros, físicos, médicos, economistas y no profesores de letras. Esencialmente de nuestra contribución a la creación de técnicos depende la posibilidad, para Italia, de establecer vínculos culturales con las nuevas élites de los países en fase de desarrollo.

Aun cuando numerosas industrias italianas demuestren ya concretamente su sensibilidad por los problemas de la asistencia técnica, es de desear una acción dirigida a convencer las direcciones de las empresas de las ventajas que pueden derivar de los estudios realizados en los establecimientos italianos por los becarios extranjeros que, cuando se insertarán en el aparato productor de los países de origen, tendrán tendencia a preferir en el momento de la elección de la maquinaria para las empresas en donde trabajen, aquellas con las que hayan tenido ocasión de familiarizarse en el período de su formación técnica.

La aportación de las empresas con participación estatal.

En la actividad de Italia a favor de los países subdesarrollados presenta una considerable importancia la contribución de las empresas con participación estatal, destinada a tener ulteriores e interesantes desarrollos en los próximos años.

Por lo que respecta al grupo I.R.I. debe tenerse en cuenta sobre todo la aportación de las inversiones en ciertos países subdesarrollados con suministros realizados sobre la base de créditos a largos y medio término, de bienes instrumentales.

Solamente los suministros realizados con pagos aplazados a largo término del grupo Finmeccanica en estos años se elevan aproximadamente a 80.000 millones de liras, de los cuales el 60 por 100 se refiere a suministros del Alfa Romeo al Brasil, Uruguay y Argentina, etc., y aproximadamente el 40 por 100 a suministros de otras empresas del grupo a Turquía, Chile, India, Indonesia y Argentina.

Poco inferior es el montante de los suministros de las empresas Fincantiere (aproximadamente 70.000 millones de liras), destinados sobre todo a los países de América latina, a Yugoslavia, Grecia y España.

Es también importante la aportación del grupo Finsider que, a través de la Consider, sociedad del grupo destinado a proyectar y realizar instalaciones industriales, especialmente en el campo siderúrgico, está en condiciones de proporcionar a los países en vías de desarrollo una asistencia completa para la realización de instalaciones industriales. Entre los suministros más importantes deben señalarse la Siderexport al Argentina, por un valor de 39.000 millones de liras, para la construcción de una conducción de gas, y el suministro por parte de la Montubi de bombas y tubos a Egipto para la parte terminal de la instalación de carga y descarga del petróleo en el Canal de Suez.

En el cuadro de estas actividades del grupo I. R. I. no faltan, además, algunos ejemplos de colaboración industrial. A este respecto debe mencionarse el acuerdo Alfa Romeo-Fabrica National de Motores para la construcción y el montaje en Brasil del «2000» y del camión «1000». El Alfa Romeo, además de participar aproximadamente con el 11 por 100 al capital social de la sociedad brasileña, ha concedido a la misma créditos a largo término por más de 11.000 millones de liras. Análogas iniciativas han sido asumidas por el Alfa Romeo en otros países (Méjico, España, Africa del Sur).

A su vez, el E. N. I., empeñado en el esfuerzo de asegurar a Italia, incluso con iniciativas en el extranjero, recursos de energía adecuados a las necesidades nacionales, se ha preocupado—al plantear su actividad en los países que disponen de recursos petrolíferos excedentes respecto de sus necesidades; países que en general están en una fase de desarrollo—de establecer las bases para relaciones de colaboración duradera. Con este fin ha intentado constantemente realizar acuerdos inspirados en una concreta adhesión a los nuevos términos en que deben plantearse las relaciones con aquellos países que, como ha sido subrayado anteriormente, desean «quemar las etapas» en su proceso de desarrollo y son, a la vez, profundamente hostiles a todo lo que puede ser o aparecer una limitación de su efectiva emancipación económica. Me estoy refiriendo, en particular, a los acuerdos para las investigaciones de minerales, con los que el E. N. I. ha renovado profundamente la forma tradicional de la concesión asociando directamente los países productores a la obra de valorización de los recursos obtenidos. A este respecto debe recordarse, también, que el E. N. I. anticipa igualmente la cuota invertida por el socio extranjero, que restituirá tal cuota solamente en el caso de resultado positivo de la actividad de inves-

tigación y, en todo caso, con un notable aplazamiento respecto del período en que los gastos han sido efectuados.

Esta dirección, que ha sido objeto de vivas críticas en Italia y en el extranjero, no representa más que una anticipación de criterios a los que cuanto antes deberán adecuarse incluso las mayores sociedades petrolíferas del mundo y que sería políticamente oportuno aplicar desde ahora en un plano general, para evitar graves complicaciones en un próximo futuro.

Dignas de mención particular son las iniciativas de las empresas de participación estatal en el campo de la asistencia técnica. Cursos de especialización para ingenieros de la América latina y del Medio Oriente han sido organizados por la Finsider. Un curso de especialización ha sido promovido por la RAI-TV que, además, atendiendo a diversas solicitudes, ha enviado algunos de sus expertos a países africanos y a Grecia para colaborar en la instalación o el perfeccionamiento de los servicios radio-televisivos locales.

El grupo IRI se prepara ahora a dar un mayor impulso, sobre la base de una coordinación de las diversas iniciativas de sus sectores, a la actividad de asistencia técnica. En relación con tal orientación ha sido establecido un programa *stagiaires*, de duración media de ocho-diez meses para 70-100 personas, para los países subdesarrollados de la América latina, del Africa musulmana y de los Estados de Ultramar asociados a la C. E. E.

Factores de condicionamiento de la participación italiana en las ayudas a los países subdesarrollados.

Al valorar la contribución de Italia a los países subdesarrollados y los límites del esfuerzo que puede sernos pedido en tal campo, es necesario tener presente que, a pesar del intenso proceso de industrialización de estos años, nuestro país se encuentra todavía distante, en su conjunto, de los niveles de los Estados industrializados.

La estructura económica de Italia está caracterizada todavía por una elevada incidencia de la agricultura que, en gran medida, se encuentra en posiciones marginales respecto de la agricultura de otros países. La renta por cabeza de nuestro país es todavía inferior a la mitad de la de los países de la Europa occidental. En particular en el Mediodía, en donde vive aproximadamente el 38 por 100 de la población nacional, tal renta gira en torno a la mitad del de las regiones centro-septentrionales.

El llamado «milagro económico italiano» ha consentido a algunas regiones llegar a niveles comparables a los de los países más avanzados del continente. Pero esto ha contribuido todavía a subrayar aun más dramáticamente el fenómeno de la marcha dual del desarrollo económico italiano, fenómeno que ha pasado a ser el problema fundamental de la política económica italiana de la postguerra.

Es obvio que estas circunstancias colocan a Italia en una situación diversa de la de los demás países industrializados, por lo que respecta a la entidad y las formas de asistencia que puede dar a los países en vías de desarrollo. Se exigen importantes inversiones para hacer más homogénea la estructura económica del país, para alinear la instrucción pública y la formación profesional a los niveles de los países avanzados, para hacer indispensables reformas sociales.

Por otra parte, el amplio saldo activo de nuestra balanza de pagos no puede considerarse de tipo estructural, esto es, como expresión de una situación normal sobre la que se pueda contar para el futuro. Es por lo menos opinable, en efecto, que las mayores importaciones que se exigirán para hacer frente a las exigencias de una rigurosa política de desarrollo económico podrán consentir también en el futuro conservar una balanza de pagos activa. Las considerables reservas valutarías de que actualmente disponemos se presentan así indispensables para hacer frente a toda eventualidad. Se deben considerar todavía con prudencia las relaciones estructurales de la balanza de pagos con el extranjero y sus resultados finales. En los límites consentidos por los tiempos técnicos necesarios para la actuación de inversiones italianas programadas, Italia podrá transferir al extranjero los excedentes de recursos que temporalmente se formen respecto a las necesidades italianas, pero debe encontrarse en condiciones de realizar sus créditos cuando la ejecución de los programas de inversiones tenderá a llevar disminuciones en los sectores de las partidas corrientes de la balanza de pagos.

¿Se debe de ello deducir que Italia no puede dar más que una contribución modesta a los países subdesarrollados?

No lo creo. Sobre todo, sólo dentro de ciertos límites puede concebirse un problema de elección entre exigencias de desarrollo económico italiano y una política de colaboración con países subdesarrollados.

Si es cierto que, estructuralmente, la economía italiana no ofrece todavía la posibilidad de proporcionar ayudas en la misma medida de los demás

países industrializados, es también verdad que los márgenes disponibles de capacidad productiva y de fuerza de trabajo ponen a Italia en las mejores condiciones para la concesión de asistencia a los países en vías de desarrollo bajo forma de exportaciones de crédito de mercancías y servicios. El aumento de ocupación conexas con las exportaciones adicionales destinadas a los países subdesarrollados se añade a los factores de incitamiento de la expansión económica nacional.

Por otra parte, por los motivos expuestos al principio de esta conferencia, nuestro país no puede sustraerse al deber de sostener su parte de carga en una empresa de solidaridad internacional sobre el que se medirá la civilización de hoy y de mañana. Mientras consentimos que gran parte de nuestros recursos sea absorbida por gastos militares para la seguridad nacional, no sería razonable negar nuestra aportación a una acción destinada a aumentar, con una misión de progreso civil, los factores de paz y de seguridad en el mundo.

GIORGIO BO.

NOTAS

