

REFLEXIONES SOBRE LA AYUDA AL DESARROLLO

Por ROMUALDO BERMEJO GARCIA

Sumario: Introducción.- 1. La ayuda en el ámbito Norte-Sur: la interdependencia.- 1.1. El por qué de la ayuda a los países en desarrollo.-1.2. Concepto y diferentes modalidades de ayuda al desarrollo.- 2. La ayuda en los arcópagos internacionales.- 3. Los efectos de la ayuda. 4. ¿Qué hacer para mejorar la eficacia de la ayuda? -.Conclusión

INTRODUCCIÓN

Los progresos económicos realizados en el curso de las dos últimas décadas han sido notables, pero el desarrollo es un objetivo movedizo que varía con la evolución de las necesidades y las prioridades de los pueblos. El problema del desarrollo, en el momento actual, está afectado por las diferencias importantes y crecientes del nivel de vida, que reduce sin cesar a una cierta población a situaciones de extremada pobreza, lindando a veces la catástrofe. Ha llegado el momento, a nuestro entender, de acometer una acción concertada, dentro del marco de programas de desarrollo, para ayudar a los países más pobres y los grupos más desfavorecidos de la población, con el fin de socorrerlos en sus necesidades más elementales.

Desde este punto de vista, se plantean una serie de cuestiones. ¿La ayuda es realmente necesaria? Si la respuesta es afirmativa, ¿podemos, con el fin de aumentarla y mejorarla, fijar un conjunto de reglas, una especie de código de conducta que uniera a los copartícipes de la cooperación al desarrollo? ¿Es ello posible o es utópico? ¿Se trata de sueños de economistas poco conocedores de las realidades políticas, o tal vez podemos esperar pa-

cientemente llegar allí progresivamente, etapa por etapa? A este problema están vinculadas otras preguntas específicas: ¿Cuáles son las reglas éticas que deben respetar los países industrializados en la ayuda al desarrollo? ¿Cuáles son las condiciones de las que pueden hacer depender la ayuda? ¿Cómo hay que evaluar las necesidades de la ayuda, y cuál es la forma idónea para aumentar su eficacia?

Los problemas a los que el Tercer Mundo debe hacer frente son múltiples y diversos según los Estados. A menudo, el desarrollo económico está trabado por la infra-alimentación y la pasividad de la población, por la insuficiencia de cuadros administrativos y técnicos, por la falta de infraestructura, equipamiento industrial o agrícola, por la ausencia de programas adecuados de investigación y de producción; a veces también por la dificultad de equilibrar la balanza de pagos, por el desequilibrio presupuestario o el desorden político. Ciertos climas y territorios parecen ser irremediablemente yermos, otros en cambio son generosos, pero sin que el hombre saque partido de ello. Algunas regiones se ven abrumadas por casi todos estos males a la vez, en tanto que en otras bastaría con remover uno o dos obstáculos para poder realizar un despegue económico. De todas formas, el desarrollo económico no puede ser provocado y mantenido fundamentalmente desde el exterior. La mejora de las condiciones de un pueblo depende, en principio y siempre, de él mismo, pero los países desarrollados pueden ayudar a los otros a vencer ciertos obstáculos.¹

En efecto, los países en vías de desarrollo no constituyen un grupo homogéneo, que tenga las mismas características económicas.² Así, encontramos, por una parte, países (Argentina, Brasil, México, Venezuela, Taiwán, Malasia, Corea del Sur, etc.) con una estructura que les permite un cierto despegue económico, y por otro lado, una serie de países, particularmente pobres, que han sido denominados con el término «países menos avanzados», en donde los suelos y los climas son irremediablemente hostiles. En esta situación, ¿a dónde debe dirigirse la ayuda?

¹ *La Politique de coopération avec les pays en voie de développement*. Rapport de la Commission d'Etude instituée par le décret du 12 mars 1963 (Rapport Jeanneney). Paris, 1963, p. 19.

² GALBRAITH, J. «Le sous-développement: tentative de classification». en. 3.^e *Conférence de Réhovoith. Les problèmes fiscaux et monétaires dans les pays en voie de développement*. Paris, Dunot, 1967, pp. 23-32; LACHARRIERE (DE), G. «Aspects récents du classement d'un pays comme moins développé». *AFDI*, 1967, pp. 703-716; y «Identification et statut des pays moins développés». *AFDI*, 1971, pp. 3-20.

1. LA AYUDA EN EL ÁMBITO NORTE-SUR: LA INTERDEPENDENCIA

Actualmente, se admite, en general, que el hecho de que Europa se beneficiase del Plan Marshall, posibilitó la recuperación de su situación económica. También es probable que, por generosa que hubiera sido la ayuda americana,³ estos resultados no se hubieran conseguido sin la cooperación y sin la confianza recíproca entre donantes y beneficiarios de la ayuda, basada en el reconocimiento y el respeto de un determinado número de condiciones de base.

Aunque toda comparación sea imperfecta, hay que resaltar que una situación análoga se presenta con la ayuda al desarrollo. Aunque los mismos principios no puedan, a este respecto, guiar nuestra acción, la cuestión merece, sin embargo, ser objeto de análisis.

Partiendo del principio de que existe una interdependencia⁴ creciente de la economía de los países desarrollados y de aquellos en vías de desarrollo (PVD)⁵, muchos especialistas proponen, desde hace algunos años, incremen-

³ Para un estudio, a este respecto, Cf. GARDNER, R.N. *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*. London, McGraw-Hill, 2.ª ed., 1969, 423 p.

⁴ La interdependencia puede definirse como «l'état de dépendance réciproque qui caractérise la situation des membres de la communauté internationale...» *Dictionnaire de la terminologie du droit international*. Préface de Jules Basdevant. Paris, Sirey, 1960, véase «interdépendance».

La interdependencia no es un concepto estable. Por su naturaleza, la interdependencia económica es movедiza, inestable, ya que las relaciones comparativas de dependencia están vinculadas a la evolución de las condiciones económicas. Cf. PALEOLOGUE, E. *Les nouvelles relations économiques internationales*. Collection «Tiers Monde» Paris, PUF, 1980, pp. 30-31.

El término «interdependencia» ha sido opuesto a menudo a los de «independencia» y «soberanía». Sin embargo, la interdependencia no tiene como objetivo socavar la independencia, sino consolidarla, ya que promueve el establecimiento de unas relaciones económicas más equitativas.

⁵ Existe una gran controversia respecto a la noción de *subdesarrollo* y respecto a la enumeración de cuáles son los países en desarrollo. Ha de resaltarse que a estos países se les denominaba «países subdesarrollados» o «países pobres». Esta última expresión se impuso en 1948 cuando el Presidente de los Estados Unidos de América, Truman, anunció un programa de asistencia para estos países. Después, se ha ido utilizando con una cierta preferencia la expresión «país en vías de desarrollo» o «país en desarrollo». Se han utilizado también otros términos, como el de «naciones proletarias». Cf. MOUSSA, P. *Les nations prolétaires*. Paris, PUF, 1959. 201. p.

Pero la invención que nos parece más original es la de «Tercer Mundo», utilizada por primera vez por Alfred Sauvy en 1952, cuando declaraba: «... Car enfin, ce Tiers-Monde, ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers-Etat, veut lui aussi être quelque chose». Véase de este autor: «Trois Mondes une planète». *L'observateur politique, économique et littéraire*, 14 août 1952, p. 5.

Más tarde, en 1956, este autor dio el título de Tercer Mundo a una obra del Institut Na-

tar sustancialmente la transferencia de recursos a los países en desarrollo. En efecto, las relaciones de interdependencia que existen entre el Norte y el Sur son complejas y multiformes. A este respecto, basta con constatar que toda tensión en el mecanismo económico internacional implica dificultades en el ámbito monetario, financiero y comercial. Toda perturbación en uno de estos ámbitos tiene generalmente repercusiones sobre los otros.

En función de esta interdependencia, los países en vías de desarrollo reivindican una reforma de las relaciones monetarias y financieras internacionales, fijando las reglas y criterios adecuados a su nivel de desarrollo. Esta iniciativa parece lógica si se admite el principio de interdependencia, pero, sin embargo, es particularmente innovadora, porque trata de adaptar las relaciones interestatales en función de las necesidades del desarrollo, en un ámbito donde tradicionalmente las demostraciones de fuerza rigen las relaciones entre los Estados.

En el plano regional, la interdependencia entre Europa y los países en vías de desarrollo, muestra un grado tal de complejidad que es imposible reflejar en un solo trabajo todas sus ramificaciones. Debido a esta interdependencia, la cooperación con el Tercer Mundo no es tan sólo un deber moral y un imperativo político (en particular en lo que concierne a los PVD menos avanzados), sino que se ha convertido para la Comunidad internacional en una necesidad vital en el plano económico.

1.1. El por qué de la ayuda a los países en desarrollo

Es de interés general que los países pobres salgan de la miseria. Por ello, no nos dejemos engañar demasiado por los predicamentos humanitarios en materia de ayuda al desarrollo.

tional d'Etudes Démographiques («Tiers Monde, Sous-développement et Développement». *Travaux et Documents de l'Institut National d'Etudes Démographiques*. Paris, cahier n.º 27, 1956. 393 p.). La expresión se divulgó rápidamente y unos veinte años más tarde, el mismo Alfred Sauvy reconoció que, aunque cómoda, era una expresión anacrónica. Cf. *La fin des riches*. Paris, Colman-Lévy, 1975, p. 96.

En cuanto al subdesarrollo, véase, principalmente, ALBERTINI, J.M. *Les mécanismes du sous-développement*. Paris, PUF, 1967, pp. 41-96; FREYSSINET, J. *Le concept du sous-développement*. Collection «Série économique du développement». Paris, Mouton & Cie, 1966, pp. 7 y ss. GALBRAITH, J. *Fraternité, finances et fantaisie*. Paris, Denöel, 1971, chapitre 5; del mismo autor, «Le sous-développement: tentative de classification», en: *Les problèmes fiscaux et monétaires dans les pays en voie de développement*. *op. cit.*, pp. 23-32; LHOMME, J. «Unité et pluralité du phénomène: développement». *Revue Economique*, V-17, 1966, pp. 709-719; ROSTOW, W. *Les étapes de la croissance économique*. *op. cit.*, chapitre 2.

En realidad, esta diversidad de expresiones se explica por la complejidad del estado de subdesarrollo que constituye uno de los grandes problemas de la segunda mitad del siglo xx.

Si los factores morales tienen su parte, el interés económico, la opción política y otros factores constituyen para los países donantes imperativos de peso.⁶

Efectivamente, la economía de los países desarrollados ha conocido en el curso de esta década, niveles de inactividad y de inflación altamente elevados, comparados con los de la postguerra, un estacionamiento o una bajada de la producción manufacturera y una tasa de crecimiento que reduce la renta real disponible. Esta evolución de la economía internacional no es más que el resultado de la quiebra de políticas económicas nacionales, basadas principalmente sobre la idea de que el pleno empleo y el crecimiento son un objetivo cuya consecución corresponde a los poderes públicos. Los desequilibrios tenaces de los pagos y los índices elevados de inflación muestran que esos desequilibrios persistirán.

Si se ha probado suficientemente que la situación económica de los países desarrollados repercute sobre la economía de los países en vías de desarrollo, ha sido sólo recientemente cuando se ha determinado la influencia ejercida por la situación económica de los PVD sobre el nivel de la actividad y del crecimiento económico en los países desarrollados.⁷ En cualquier

⁶ Cf. ARNOLD, A.J.P. *Aid for Development. A political and Economy Study*. London, The Bodley Head, 1966. 256 p.; TODARO, M.P. *Economics for a Developing World. An Introduction to Principles, Problems and Policies for Development*. London, Longman, 1980, pp. 349-351.

Por su parte, Antonio REMIRO BROTONS declara: «A la postre, la ayuda es un componente de la política exterior del Estado y cuanto más grande es éste más evidente es su determinación a amarrarla a la satisfacción de sus propios intereses políticos, militares o económicos.» *Derecho internacional público I. Principios fundamentales*. Madrid, Tecnos, 1982, p. 321. De la misma opinión son: KIRSCHEN, E.S. «Objectifs et détermination de l'aide aux pays sous-développés». *Cahiers économiques de Bruxelles*, n.º 24, 1964, p. 451; HEALEY, J.M. *The Economics of Aid*. London, Routledge & Kegan Paul, 1971, pp. 2-6.

⁷ Esta influencia económica de los países en desarrollo sobre los países industrializados, producto de una interdependencia paulatinamente mayor en el seno de la Comunidad internacional, aparece muy claramente en los momentos actuales de recesión. Así, por ejemplo, en los años 80 las importaciones de los países en desarrollo, que absorbían el 40, 45 y 34% de las exportaciones de la Comunidad Económica Europea, del Japón y de los Estados Unidos, respectivamente, han atenuado de una forma notable los efectos de la recesión. En 1975, cuando la Comunidad Económica Europea alcanzó el punto más bajo de la recesión, mientras sus exportaciones hacia los otros países desarrollados disminuían un 17% hacia los Estados Unidos y un 3,3% hacia los otros países desarrollados, sus exportaciones hacia los países en desarrollo aumentaban un 25%. Por estas razones, si las importaciones de los países en desarrollo no se hubieran mantenido a este nivel, el paro en la CEE hubiera aumentado alrededor del 30%. Cf. *Europe-Tiers Monde, le dossier de l'interdépendance*. Commission des Communautés Européennes, Bruxelles, 1978, p. 122. Véase también, *North-South: A Programme for Survival*. The Report of the Independent Commission on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt. Pan World Affairs. London, Pan Books, 1980, p. 418 y ss.

caso, esto se debe al despegue económico (en particular industrial) de una parte de los PVD, que comprende alrededor del 60% de la población total de estos países. Es por tanto imposible hablar en términos generales, puesto que junto a nuevos países industrializados, encontramos otros que permanecen en una inmovilidad casi absoluta y a los que se denomina generalmente con el término de «países menos avanzados».

En lo relativo a las condiciones políticas de la ayuda,⁸ nos parece evidente que la concesión de toda asistencia económica está vinculada a un determinado número de imperativos políticos que hay que considerar como preexistentes. Si tomamos como ejemplo el caso de los Estados Unidos de América, hay que subrayar que el volumen y las modalidades generales de la ayuda fueron fijadas por el Congreso, según el esquema previsto en el *Foreign Assistance Act* de 1966, o en las enmiendas a este último.

La ayuda de los Estados Unidos es, por tanto, un elemento del compromiso político, estratégico y moral de una potencia mundial. Como tal, es, por excelencia, una ayuda condicionada políticamente: en el exterior, por los cambios de la coyuntura política internacional; en el interior, por las reacciones de la opinión pública americana y de sus dirigentes políticos ante esa misma coyuntura. El mismo razonamiento puede ser aplicado *mutatis mutandis* a los otros países donantes.⁹

Reconociendo expresamente que la ayuda presenta ventajas tanto para la economía de los países pobres como para la de los países ricos, es nuestro deber resaltar que dar a la ayuda otros fines distintos del desarrollo de los países beneficiarios, ha creado frecuentemente rencores tanto entre los países beneficiarios, como entre los donantes. Dicho esto, hay que poner de manifiesto que se ha desarrollado la idea, consensuada internacionalmente, de que la justificación esencial de la ayuda es aumentar la riqueza mejorando la productividad del trabajo.

Desde esta perspectiva, trataremos de analizar en los párrafos siguientes, cuáles son las modalidades de la ayuda, antes de pasar seguidamente a los objetivos.

⁸ Cf. BLACK, LL. D. *The Strategy of Foreign Aid*. New Jersey, Princeton, 1968, 176 p.

⁹ A este respecto, véase, NELSON, J.M. *Aid, Influence and Foreign Policy*. London, Macmillan, 1968. 149 p.; igualmente, *L'aide au développement. Une étude du point de vue des pays dont l'aide est sollicité*. Huitième congrès flamand des sciences économiques, Gand, 19-20 mai 1967. Rapports I et II. Gand, Université de Gand. 1967.

1.2. Concepto y diferentes modalidades de ayuda al desarrollo

Más que partir de una definición *a priori* de la noción de «ayuda al desarrollo»¹⁰, trataremos de enumerar las diferentes intervenciones que pueden ser consideradas como ayuda, en un sentido amplio del término.

Siguiendo a los autores y sus respectivas concepciones, algunas de las formas de intervención siguientes pueden ser incluidas bajo la noción de ayuda: las donaciones en especie o en divisas; los préstamos a largo o corto plazo, sean públicos o privados, a condición de que estos últimos sean garantizados o subvencionados por las autoridades públicas, por ejemplo, las facilidades fiscales o las garantías a la inversión acordadas por los poderes públicos a empresas que investigan en los países en desarrollo; la asistencia técnica, ya sea acordada por el país donante mismo (bolsas de estudios) o bien por el país receptor (transferencias de expertos, de consejeros, etc.); las medidas de política comercial, como las ventajas aduaneras o la supresión de contingentes de importaciones, los acuerdos con objeto de aumentar o de estabilizar los precios de las materias primas, etc.

En general los autores hablan de tres tipos de ayuda:

- pública o privada,
- bilateral o multilateral,
- vinculada o no vinculada.

De estos tres tipos de ayuda, la que ha suscitado mayor polémica ha sido la ayuda vinculada. Ya el *Rapport Pearson* se pronunció sobre esta cuestión en los siguientes términos: «de todas las condiciones que entorpecen el buen funcionamiento de la ayuda, aquella que vincula a la concesión de la ayuda la obligación de comprar en el país donante es la más incómoda»¹¹.

¹⁰ Meier define la ayuda de la siguiente manera: «External financial 'aid' refers to only that part of the capital inflow which is not based on normal market incentives but is instead made on concessionary terms.» MEIER, G.M. *The International Economics of Development. Theory and Policy*. New York, Harper & Row, 1968, p. 96.

Por su parte, Zeylstra define la ayuda en un sentido amplio, diciendo: «International development aid is co-operation with a foreign State or autonomous political unit with the object of assisting that State or autonomous political unit in furthering its economic growth and social progress.» ZEYLSTRA, W.G. *Aid or Development. The Relevance of Development Aid to Problems of Developing Countries*. Leyden, Sijthoff, 1975, p. 16. Para otras definiciones, Cf. PINCUS, J. *Economic Aid and International Cost Sharing*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1965, chapter 5.

Ha de resaltarse que el término «ayuda» es ambiguo ya que puede recubrir sentidos y significados diferentes, de ahí las diversas definiciones. A este respecto Cf. ZUREKAS, C. *Economic Development. An Introduction*. London, Macmillan, 1979, pp. 336-338.

¹¹ PEARSON, L.B. *Vers une action commune pour le développement du Tiers Monde*. (Rapport Pearson). Traducido del inglés bajo la dirección de Francis Veillet-Lavallée. Paris, Denoël, 1969, p. 235.

En general, la ayuda es vinculada cuando se trata de ayuda bilateral y cuando el país donante no tiene suficiente competitividad internacional.¹² En cambio, la ayuda multilateral acordada por los organismos internacionales es, salvo ciertos casos de corrupción, una ayuda no vinculada.

En el seno mismo de la ayuda pública bilateral, las subvenciones y los créditos acordados para financiar proyectos ejecutados por empresas locales no son susceptibles de ser vinculados.

El recurso a la ayuda vinculada es un fenómeno relativamente antiguo, muy conocido en Francia y en Gran Bretaña. La polémica se ha suscitado, ante todo, debido a la política llevada a cabo por los administradores del programa de ayuda de los Estados Unidos para reducir su incidencia sobre la balanza de pagos de este país, que se encontraba ante dificultades crónicas en los años sesenta. Los otros países no han hecho más que seguir el ejemplo de Estados Unidos a medida que estos imponían las restricciones de compra más rigurosas a los beneficiarios de su ayuda.¹³

Se ha dicho que la ayuda vinculada es mejor que la ausencia total de ésta.¹⁴ Sin embargo, esta afirmación no nos parece del todo exacta, ya que es posible que la rentabilidad de una máquina o de un montaje industrial adquirido gracias a la ayuda vinculada sea insuficiente para amortizar el préstamo, aunque las condiciones de éste sean muy favorables. Incluso si se trata de una donación, sin implicar ninguna obligación de servicio o de reembolso de la deuda, el proyecto absorberá recursos nacionales y por tanto conviene evaluar oportunamente el costo. A este gasto directo conviene añadir los gastos indirectos, que se deducen del hecho de que en general el transporte y los seguros de los productos importados en virtud de la ayuda, son confiados a compañías de los países donantes. Las estimaciones de estos gastos indirectos varían, pero pueden sobrepasar en algunos países el 20%.¹⁵ En realidad, aunque la ayuda vinculada tiene su origen en una concepción mercantilista de los intercambios, es con frecuencia necesaria en el plano político interno del país donante, para satisfacer ciertos sentimientos egoístas de una parte de la población como los empresarios, sindicatos, etc.

Por otro lado, hay casos en que una ayuda no vinculada *de iure*, lo sea

¹² A este respecto, Cf. LUCHAIRE, F. *L'aide aux pays sous-développés*. Paris, PUF, Que sais-je?, n.º 1227, 1966, p. 24.

¹³ Cf. OCDE. *Aide au développement*. Efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité d'aide au développement. Examen, 1968, p. 84.

¹⁴ *Rapport Pearson. op. cit.*, p. 236; véase igualmente, ASHER, R.E. *Development Assistance in the Seventies. op. cit.*, pp. 208-210.

¹⁵ *Rapport Pearson. op. cit.*, p. 235. Esta cifra es discutida por ciertos autores, como LUCHAIRE, F. *Cours de droit international du développement*. Paris, Les cours de droit, 1970, pp. 97-100.

*de facto*¹⁶, a consecuencia de un eventual acuerdo amistoso, o por razón de prácticas comerciales en uso. Sin embargo, si la ayuda *vinculada de hecho* ofrece al beneficiario la mejor relación calidad/precio, entonces no hay nada que criticar. El criterio decisivo es por tanto el grado de libertad de elección que tiene el país beneficiario de la ayuda.

En realidad, las prácticas comerciales en uso son el resultado de múltiples experiencias hechas en el pasado. Si han sobrevivido, quiere decir que satisfacen a las partes, respecto de otras prácticas comerciales posibles. Resaltemos que determinados factores, como la familiaridad de la lengua y los lazos de confianza establecidos durante siglos, constituyen un capital precioso invisible. Ello explica las relaciones estrechas que existen entre ciertos países europeos (Francia, Gran Bretaña, España) y sus antiguas colonias.

En una palabra, la ayuda vinculada puede plantear problemas a los países beneficiarios y a los países donantes. Para los países donantes, hay un peligro implícito, el de la protección de su industria que disminuirá sus esfuerzos de competitividad. El ejemplo de la industria británica bajo el Imperio es significativo a estos efectos, aun cuando sólo se puede atribuir a este factor una parte de su declive. En cambio, los países ayudados deben darse cuenta de que la ayuda vinculada es frecuentemente, en los países donantes, un argumento para defender el mantenimiento de altas contribuciones de ayuda al exterior.

A este respecto, ha de resaltarse que corresponde al país donante controlar si la ayuda vinculada disminuye su eficacia y, si tal es el caso, examinar si una menor ayuda, pero empleada libremente por el país receptor, sería más benéfica para éste y menos costosa para aquél.¹⁷

Es así como, desde 1962-1963, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) emprendió el estudio de las posibilidades de reducir la amplitud de este tipo de ayuda. Se han realizado ciertos progresos, puesto que en 1973, el CAD ha aceptado el principio por el que las contribuciones a las instituciones multilaterales no deberán ser vinculadas.

Por otro lado, una mayoría de los países donantes del CAD (diez) han

¹⁶ A este respecto, un administrador de la «International Development Association» declaraba: «The biggest single misconception about the foreign aid program is that we send money abroad. We don't. Foreign aid consists of American equipment, raw materials, expert services and food—all provided for specific development projects which we ourselves review and approve... Ninety-three percent of AID funds are spent directly in the United States to pay for these things. Just last year some 4000 American firms in fifty states received \$ 1,3 billion in AID funds for products supplied as part of the foreign aid program.» GAUD, W.S. «Foreign AID: What It Is; How It Works; Why We Provide It». *Department of State Bulletin*, V-59, n.º 1537, 1968, p. 603.

¹⁷ *Rapport Jeanneney. op. cit.*, p. 112.

aceptado en el día 7 de junio de 1974, «El Memorándum de acuerdo sobre la desvinculación de los préstamos bilaterales de desarrollo en favor de adquisiciones en los países en desarrollo».¹⁸

Pese a estos progresos, aún queda un 47%, en la actualidad, de ayuda bilateral que no puede obtenerse si no es a condición de estar vinculada.¹⁹

A nuestro entender, el hecho de que una ayuda comporte obligaciones para el país beneficiario de utilizar y realizar sus compras en el país donante, es una ayuda en especie y no en dinero.

2. LA AYUDA EN LOS AREÓPAGOS INTERNACIONALES

Después de 1945, la ayuda acordada por los países ricos a los países pobres ha sido preconizada como un medio de promover el desarrollo. Así, la asistencia financiera realizada en los países en vías de desarrollo para acelerar su progreso económico y social, o para crearlo allí en donde no había comenzado, constituye un elemento clave de la cooperación económica internacional. ¿La política seguida ha sido apropiada para el objetivo enunciado?

A este respecto, se han formulado dos grandes tipos de sugerencias. Para unos, estimulando la economía mundial con una infusión rápida de transferencias financieras a los países pobres, se daría el impulso necesario para salir del círculo vicioso donde estamos enredados y donde la inflación conduce a la recesión, después al paro y, por fin, al recrudecimiento del proteccionismo.²⁰

¹⁸ Estos países son: Dinamarca, Estados Unidos, Italia, Japón, Noruega, los Países Bajos, República Federal de Alemania y Suecia. Suiza se adhirió el mes de septiembre de este mismo año. Cf. OCDE. *Coopération pour le développement*. Efforts et politiques poursuivis para les membres du Comité d'aide au développement. Examen, 1974, pp. 219-221.

¹⁹ Cf. OCDE. *Coopération pour le développement*. Examen, 1984, p. 104.

²⁰ Desde esta perspectiva, se ha sostenido «qu'un transfert massif de ressources financières contribuerait pour beaucoup a augmenter le volume actuel et à améliorer la structure de la demande globale. La demande suscitée par ces mesures serait probablement orientée vers le secteur de l'exportation des pays industrialisés à productivité généralement forte et pourrait, de ce fait, avoir une incidence plus favorable sur l'inflation que des mesures intérieures, tout en ayant les mêmes effets d'expansion sur la production. D'autre part, des transferts de ressources de cette nature contribueraient à satisfaire aux besoins financiers des pays en développement. Dans la conjoncture économique internationale actuelle, qui est caractérisée par une sous-utilisation des moyens de production, un transfert massif de ressources aux pays en développement pourrait avoir des incidences positives sur le volume des investissements, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement». *Accélération de transfert de ressources réelles aux pays en développement*. doc. A/34/493, octobre 1979, p. 14.

Para otros, la actual crisis económica tiene raíces profundas y es poco probable que se supere recurriendo a políticas puntuales de relanzamiento, que podrían, algunas, estimular la demanda, pero no necesariamente en la dirección deseada, y a riesgo de un recrudecimiento de las presiones inflacionistas. La solución duradera al problema actual reside en una transferencia de recursos adicionales, según un programa, incluyendo las inversiones a largo plazo, de forma que se facilite el proceso de reestructuración.

Tras veinte años, la cuestión de la transferencia de recursos financieros a los países en vías de desarrollo está regularmente a la orden del día en las negociaciones económicas internacionales, y las Partes no dejan de señalar que este fenómeno debe ser examinado dentro del contexto general del desarrollo. Conviene por tanto recordar las directrices principales que han sido definidas, a este respecto, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En sus resoluciones 1710 (XVI) de 19 de diciembre de 1961²¹ y 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970²², la Asamblea General preveía para los países en vías de desarrollo un crecimiento entre el 5 y el 6% de su producto nacional bruto. Para alcanzar este objetivo, la resolución 2626 (XXV) precisada recomendaba que, hasta 1972, cada país económicamente desarrollado se esfuere en realizar cada año, en provecho de los países en desarrollo, transferencias de recursos por un montante mínimo del 1% de su PNB.²³ Este aporte vendría a completar la recaudación en divisas que los países en desarrollo reciben de sus exportaciones, cuya tasa de crecimiento anual debería alcanzar el 7% aproximadamente.

A fin de llegar a un justo equilibrio entre las aportaciones en condiciones más favorables (fin cualitativo) y las aportaciones en condiciones comerciales (fin cuantitativo), la resolución 2626 (XXV) sugería²⁴ que cada país económicamente avanzado debería comportarse de forma que sus aportaciones netas a título de ayuda pública al desarrollo (APD) representaran al menos el 0,7% de su PNB.²⁵ Es opinión generalizada, que el objetivo del 0,7%

²¹ Esta resolución consagra la primera Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

²² Denominada «Estrategia Internacional del Desarrollo para la segunda Década de las Naciones Unidas».

²³ Este objetivo de 1% fue presentado por primera vez a la Comunidad internacional en 1958, en una declaración hecha en el Consejo Ecuménico de las Iglesias. El 15 de diciembre de 1960, este objetivo fue recogido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 1522 (XV). Para un análisis histórico de este objetivo, Cf. doc. TD/B/C.3/108 del 12 de abril de 1973, anexo I.

²⁴ Cf. párrafo 43.

²⁵ Respecto al objetivo de 0,7% de APD, ha de señalarse que fue retenido por primera vez en la «Commission d'étude du développement international» (Commission Pearson). Cf. *Rapport Pearson. op. cit.*, p. 199.

fijado para la APD debía ser el elemento central del sistema de cooperación financiera internacional.²⁶

La persecución de estos objetivos, en materia de ayuda a los países en desarrollo, no ha sido patrimonio exclusivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Otros órganos se han ocupado también del problema, la UNCTAD en particular, que ya en 1964, recomendó que «cada país económicamente avanzado se esfuere en asegurar a los países en vías de desarrollo una transferencia de recursos financieros por un monto neto mínimo tan próximo como sea posible al 1% de su renta nacional, teniendo en cuenta sin embargo la posición especial de ciertos países que son importadores netos de capitales.²⁷ Estas mismas reivindicaciones fueron recogidas en la resolución 27 (II) de 28 de marzo de 1968 de la segunda UNCTAD.²⁸

Los objetivos preconizados por la Estrategia Internacional del Desarrollo para la segunda Década de las Naciones Unidas han sido realizados en parte.²⁹ Efectivamente, si consideramos el 6% de crecimiento económico

²⁶ Después, otras muchas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas han abordado este problema. Sin querer ser exhaustivo, mencionaremos las siguientes: 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) del 1 de mayo de 1974; 3281 (XXIX) del 12 de diciembre de 1974; 3362 (S-VII) del 16 de septiembre de 1975; 3489 (XXX) del 12 de diciembre de 1975; 31/174 del 21 de diciembre de 1976; 32/181 del 19 de diciembre de 1977; 33/136 del 19 de diciembre de 1978; 34/189 del 18 de diciembre de 1979, etc.

²⁷ Cf. Annexe A.IV.2, en: *Actes de la première CNUCED*, V-I, paragraphe 4. Ha de resaltarse que la UNCTAD utiliza la «renta nacional» y no el PNB. La diferencia entre las dos expresiones es la siguiente: el PNB es el valor de los bienes y servicios producidos en el curso de un período determinado (un año por ejemplo) por la economía de un país, ante de deducir las amortizaciones y los costes de explotación; la renta nacional bruta es igual al PNB menos las amortizaciones y los impuestos indirectos.

²⁸ Este problema fue igualmente examinado en las posteriores Conferencias de la UNCTAD. Cf. por ejemplo, la resolución 61 (III) del 19 de mayo de 1972 (tercera UNCTAD) y 129 (V) del 3 de junio de 1979 (quinta UNCTAD). Sobre la sexta UNCTAD, Cf. *Rapport de la CNUCED sur sa 6.^e session tenue au Sava Center à Belgrade* du 6 juin au 2 juillet 1983. Doc. TD/325.

El Grupo de los 77 se ha ocupado también de esta cuestión, por ejemplo, Cf. *Declaración y Programa de Acción de Manila*, adoptado durante la tercera reunión ministerial del Grupo (26 de enero al 7 de febrero de 1976), en: Doc. TD/195, pp. 24-29; *Programa de Arusha*, adoptado durante la cuarta reunión del Grupo de los 77, doc. TD/236, febrero 1979.

²⁹ Estos objetivos de las Naciones Unidas no han sido objeto de unanimidad en los autores. A este respecto, J. Pincus declara: «The defects of all these methods are obvious to those who make projections and those who used them... Despite the talent and ingenuity that have been devoted to these projections techniques, all we can say with confidence is that more aid is probably better for LDC growth than less aid, with any given set of political situations assumed constant... The underlying issue is ethical, not technical... There is always some total that is appropriate to a particular set of standards or targets. But it is important to remember that agreement on those standards is a pre-condition of agreement as to aid levels.» PINCUS, J. *Trade Aid and Development*. op. cit., pp. 300-304.

propuesto por la R/2626 para los países en desarrollo, debemos señalar que en el curso de los siete primeros años de la Década el objetivo ha sido alcanzado. Sin embargo, los resultados son muy diferentes de un grupo de países a otros, como nos demuestra el cuadro siguiente:

	Crecimiento anual (en porcentaje) 1970-1977	
	PNB	PNB por habitante
Países cuyo PNB por habitante era en 1976:		
inferior a 400 dólares	3,3	1,0
de 400 a 1.000 dólares	6,5	3,7
de 1.000 a 2.500 dólares	7,1	4,4
superior a 2.500 dólares	5,9	3,9
conjunto de países en desarrollo	6,0	3,5

Fuente: OCDE. *Coopération pour le développement*. Examen, 1979, París, p. 166.

En cuanto a la evolución de la ayuda pública al desarrollo, ha sido decepcionante con respecto a los objetivos propuestos. Para el conjunto de los países miembros del CAD, la relación de la APD respecto al PNB ha pasado sólo del 0,34% en 1970 al 0,36% en 1983, por tanto muy por debajo de los objetivos fijados.

Por su parte, y en otra perspectiva, pero que puede aplicarse *mutatis mutandis* a la crítica de estos objetivos de las Naciones Unidas, R. Asher se expresa de la manera siguiente: «Although almost every study of aid requirements that has been made indicates that the less developed countries could put to productive use one and one-half to two times as much foreign aid as the current levels, it has become fashionable to dismiss these studies as pseudoscientific exercises. They suffer from two types of defects which are often confused. In the first place, the growth targets or other goals incorporate value judgments that are not universally accepted and are not provably idea. The critic can rightfully ask, 'Why a 6 or 7 percent per year rate of overall growth? Why not a 4, 5 or 8 percent gain?' Or, 'Why not a rate of growth that will permit a 1 or 2 percent per year decline in the rate of unemployment until the level reaches 4 percent of the labor force?' In the second place, even if the goals are acceptable, the requirements estimates that follow from them may be unacceptable because of errors inherent in this kind of forecasting, particularly in the forecasting of export earnings.» ASHER, R.E. *Development Assistance in the Seventies*. op. cit., p. 86.

APD DE LOS PAISES DEL CAD, 1982-1983
 En millones de dólares y en porcentaje del PNB

	1982		1983		Variación en valor real (%)
	Millones de \$	% del PNB	Millones de \$	% del PNB	
Australia	882	0,56	753	0,49	- 10,8
Austria	236	0,35	157	0,23	(- 32,6)
Bélgica	499	0,59	480	0,59	+ 1,5
Canadá	1.197	0,41	1.429	0,45	+ 12,8
Dinamarca.....	415	0,76	395	0,73	- 2,7
Finlandia	144	0,30	153	0,33	+ 13,0
Francia (DOM/TOM incl.) .	4.034	0,75	3.815	0,74	+ 0,6
Francia (DOM/TOM excl.) .	2.627	0,49	2.500	0,48	- 1,6
Alemania	3.152	0,48	3.176	0,49	+ 2,7
Italia	811	0,24	827	0,24	- 0,7
Japón	3.023	0,28	3.761	0,33	+ 17,8
Países Bajos.....	1.472	1,08	1.195	0,91	- 14,5
Nueva Zelanda.....	65	0,28	61	0,28	+ 0,6
Noruega	559	0,99	584	1,06	+ 8,7
Suecia	987	1,02	754	0,85	- 15,1
Suiza	252	0,25	320	0,32	+ 25,2
Reino Unido.....	1.800	0,37	1.605	0,35	- 1,8
Estados Unidos	8.202	0,27	7.992	0,24	- 6,5
Total CAD.....	27.731	0,38	27.458	0,36	- 0,5

Fuente: OCDE. *Coopération pour le développement*.
 Examen, 1984, p. 92.

Así pues, sólo cinco países han alcanzado el objetivo preconizado: se trata de Dinamarca, Francia, Noruega, Países Bajos y Suecia.³⁰

En lo que concierne a los países socialistas, no se dispone de informaciones fiables relativas a los programas de ayuda. Según un cálculo de la OCDE, las aportaciones netas de ayuda de la URSS se situarían alrededor de los 2.449 millones de dólares, es decir, el 0,19% del PNB.³¹

A este respecto, conviene resaltar la contribución no desdeñable de los países de la OPEP, que dedican recursos considerables a la APD, en particular Kuwait, Arabia Saudita y los Emiratos Arabes Unidos, países fuertes

³⁰ A este respecto, Cf. *Coopération financière internationale pour le développement: questions actuelles de politique générale*. doc. TD/234; y, *Vers un système efficace de coopération financière internationale*. doc. TD/235.

³¹ Cf. OCDE. *Coopération pour le développement*. Examen, 1984, *op. cit.*, p. 231.

REFLEXIONES SOBRE LA AYUDA AL DESARROLLO

en el seno de esta Organización. Estos tres países han consagrado a la APD, en 1977, el 10,1%, el 4,3% y el 10,7% respectivamente del PNB.³²

En 1981/1983, la ayuda dispensada bajo condiciones liberales por los países de la OPEP fue la siguiente:

APD NETA ACORDADA POR DIVERSOS PAISES MIEMBROS DE LA OPEP

	Millones de dólares			Porcentaje del PNB		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Kuwait	1.154	1.168	996	3,60	4,49	3,46
Qatar	250	50	22	3,77	(0,89)	(0,42)
Arabia Saudita	5.664	4.028	3.916	3,54	2,61	3,53
EAU	811	402	100	2,72	1,46	0,42
Estados del Golfo....	7.879	5.648	5.034	3,45	2,65	2,98
Argelia	97	128	44	0,23	0,29	0,09
Irak	140	9	- 3	(0,47)	(0,03)	—
Libia	293	43	85	1,11	0,18	0,35
Otros países árabes..	531	180	126	0,54	0,18	0,12
Irán	- 93	- 121	139	—	—	(0,13)
Nigeria	141	58	35	0,18	0,08	0,05
Venezuela	67	126	141	0,10	0,18	0,20
Países no árabes.....	115	63	315	0,05	0,03	(0,13)
Total	8.525	5.891	5.476	1,51	1,06	(1,05)

Fuente: OCDE. *Coopération pour le développement*. Examen, 1984, *op. cit.*, p. 128.

³² Cf. OCDE. *Coopération pour le développement*. Examen, 1979, p. 97.

Para un estudio pormenorizado sobre los países de la OPEP, Cf. OCDE. *L'aide des pays de l'OPEP*. Les efforts et les politiques des pays membres de l'OPEP et des organismes créés par eux. Paris, 1983. 174 p.; *Solidarité financière et développement*. *Activités et institutions des pays membres de l'OPEP 1973-1976*. Rapport du Secrétariat de la CNUCED. doc. TD/B/C.7/31, V-I, New York, 1980. 123 p.

Aportaciones financieras netas de los países del CAD a los países en desarrollo y a los organismos multilaterales.

	Media 1972-74		1981		1982		1983	
	Millones de \$	% del PNB						
Australia.....	458	0,73	827	0,52	1.225	0,78	952	0,62
Austria.....	(153)	(0,57)	312	0,47	137	0,20	130	0,19
Bélgica.....	503	1,13	2.830	2,93	662	0,79	957	1,17
Canadá.....	1.258	0,99	5.846	2,12	1.731	0,60	2.399	0,76
Dinamarca.....	176	0,67	949	1,71	824	1,52	1.076	1,98
Finlandia.....	47	0,26	210	0,44	205	0,43	127	0,27
Francia.....	2.739	1,13	11.469	2,01	13.586	2,52	9.334	1,81
Alemania.....	2.246	0,69	8.087	1,18	6.959	1,06	7.007	1,07
Italia.....	585	0,43	3.714	1,06	4.966	1,44	2.208	0,63
Japón.....	3.844	1,00	12.231	1,08	8.766	0,82	8.663	0,75
Países Bajos.....	748	1,29	2.211	1,59	2.508	1,83	2.178	1,66
Nueva Zelanda.....	40	0,37	92	0,39	116	0,49	123	0,56
Noruega.....	112	0,58	671	1,18	826	1,47	740	1,34
Suecia.....	424	0,87	1.416	1,28	1.765	1,82	1.308	1,48
Suiza.....	281	0,70	2.286	2,31	3.187	3,16	3.253	3,22
Reino Unido.....	1.906	1,06	11.863	2,34	6.264	1,29	5.728	1,25
Estados Unidos.....	6.176	0,48	26.374	0,90	30.159	0,99	22.948	0,69
Total.....	21.697	0,71	91.387	1,25	83.886	1,15	69.131	0,91

ROMUALDO BERMEO GARCIA

784

Fuente: OCDE. *Coopération pour le développement*. Examen, 1984, *op. cit.*, p. 228.

En lo que concierne a la transferencia de recursos, en general, sabemos que los países industrializados estaban invitados a contribuir con el 1% de su PNB (del que un 0,7% tenía que ser ayuda pública al desarrollo) a la financiación de los países en vías de desarrollo. El cuadro muestra que el aporte de recursos ha crecido, e incluso, en muchos casos, sobrepasa el simbólico 1%.

Pero, al mismo tiempo, la parte de la APD en estas transferencias ha disminuido del 43% en 1970 al 33% en 1983. Lejos de criticar esta evolución, la podemos considerar como el cénit de un proceso de desarrollo iniciado hace un buen número de años y que está comenzando a dar frutos.

En efecto, la crisis económica crónica de los países que permanecen en la pobreza después de dos decenios de esfuerzos, tiene unas raíces más profundas que la falta de ayuda, y es poco probable que se pueda disipar recurriendo a políticas de relanzamiento, que podrían, ciertamente, estimular la demanda, pero a riesgo de un recrudecimiento de las presiones inflacionistas.

A nuestro entender, las inversiones estrictamente comerciales que, en su mayoría, interesan a los países en desarrollo con renta media o elevada, constituyen un éxito de primer orden, puesto que hace veinte años, los PVD con renta media eran pobres: hoy en día, gracias a una serie de políticas (en donde cabe situar a la ayuda), atraen muchas de las inversiones privadas, lo que prueba su éxito económico.

Desde este punto de vista, la APD se debería concentrar en los países más pobres para permitirles el paso hacia el «despegue» económico.

3. LOS EFECTOS DE LA AYUDA

Las controversias concernientes a los efectos de la ayuda no han cesado. Para unos, la ayuda puede promover un cierto crecimiento y transformaciones estructurales en los países receptores, que son, en general, países en desarrollo.³³ Otros, en cambio, entienden que la ayuda, en lugar de promover el desarrollo, lo retrasa, al sustituir al ahorro doméstico y acelerar el déficit de la balanza de pagos. Para los partidarios de esta teoría, la ayuda favorece la dependencia.³⁴ Las críticas van incluso más lejos en aquellos que afirman que la ayuda, por lo general, tiene un efecto de «muleta» que retrasa y ate-

³³ A este respecto, Cf. CHENERY, H.B. et CARTER, N.G. «Foreign Assistance and Development Performance, 1960-1970». *The American Economic Review*, 1973, pp. 459-468.

³⁴ Para un estudio pormenorizado sobre este problema. Cf. MARTON, K. *Aid and Dependence: British Aid to Malawi*. London, Overseas Development Institute, 1975, 189 p.

núa la premura de la autonomía. Al mismo tiempo señalan que la ayuda mantiene la corrupción, e incluso puede suscitarla.³⁵ Para estos autores, la ayuda fomenta también las desigualdades, ya de por sí considerables, entre los ricos y los pobres en el seno de la población de los países en vías de desarrollo.³⁶

Sin embargo, el aflujo de ayuda extranjera aumenta necesariamente los recursos financieros del país, lo que le permite aumentar las inversiones sin tener que reducir el consumo. Desde este punto de vista, al analizar el valor de la ayuda extranjera, cabe plantearse algunas cuestiones: ¿Los recursos financieros adicionales han contribuido a la elevación de la tasa de crecimiento, llevando las inversiones por encima del nivel de ahorro nacional, o simplemente liberan el ahorro nacional para el consumo? En el último caso, ¿financian el incremento del consumo de bienes de primera necesidad, o acaso de artículos de lujo, o tal vez se traducen en un volumen incrementado de prestaciones sociales? En el caso de que la ayuda permita un nivel de inversión más elevado, ¿cuál sería el impacto sobre la balanza de pagos, sobre la renta nacional y sobre su distribución?

Una respuesta específica y determinada a estas preguntas es difícil, debido a las diferencias notables de desarrollo que existen entre los PVD. Así, si se compara el crecimiento de los países en desarrollo, constatamos una evolución divergente. Por una parte, ciertos países (Brasil, México, Taiwán, Corea del Sur, Filipinas, etc.) alcanzan, en promedio, después de 1960, un crecimiento superior al 7%; por otro lado, ciertos países registran un crecimiento inferior al 3% (en particular los países menos avanzados).

Ciertos autores han calculado el rendimiento de la ayuda concedida a ciertos países. Así, *Chenery y Adelman* han señalado que a falta de ayudas, Grecia no hubiera tenido en los años 1951/1961 más que un crecimiento del 2 ó del 3%, en vez del 6%.³⁷ Sin embargo, aunque la ayuda extranjera pueda contribuir a levantar la tasa de crecimiento de una economía que tiene problemas de competitividad en el plano mundial, tal resultado no es la consecuencia automática del aflujo de ayuda extranjera, la cual puede ser dilapidada en un consumo adicional de productos o artículos de lujo, destinados a la élite del país receptor.

³⁵ Cf. BAUER, P.T. *Dissent on Development. Studies and Debates in Development Economics*. London, Weidenfeld & Nicolson, 1971, pp. 95-102.

³⁶ Cf. HOLTHAM G. and HAZLEWOOD, A. *Aid and Inequality in Kenya*. London, Overseas Development Institute, 1976. 265 p.; véase igualmente, GRIFFIN, K. and ENOS, J.L. «Foreign Assistance: Objectives and Consequences». *Economic Development and Cultural Change*, 1970, pp. 313-327.

³⁷ ADELMAN, I. et CHENERY, H.B. «Foreign Aid and Economic Development: The Case of Greece». *Review of Economics and Statistics*, 1966, pp. 1-19.

Desde esta óptica, podemos considerar que la ayuda ha sido utilizada correctamente, si, manteniéndose los demás parámetros idénticos, ha permitido aumentar la capacidad de producción, y por tanto el consumo de un mayor número de personas. No obstante, no hay que cometer el error de condenar, a toda costa, la producción de productos de lujo, puesto que es posible que éste sea el sector más rentable para la exportación.³⁸

En lo concerniente a la influencia de la ayuda sobre los factores de producción, hay que señalar que éstos se caracterizan en los países pobres por una penuria del capital, comprendiéndose en este término el capital humano y el *Knowhow*. Desde este punto de vista, la teoría clásica del comercio internacional nos demuestra que en parecidas circunstancias se presenta el fenómeno siguiente: una especialización de los países pobres en actividades que utilizan mucho trabajo y poco capital, y una especialización de los países ricos en actividades que exigen más capital.

En cuanto a la incidencia del suministro de ayuda sobre el reparto de la renta (dejando al margen el problema de la corrupción que ya ha sido señalado), hay que subrayar que una cierta concentración de las rentas puede ser saludable para el desarrollo económico; primeramente, los grupos que disponen de rentas poco elevadas no pueden ser generadores de ahorro; segundo, la posibilidad de hacer fortuna sin que sea inmediatamente confiscada sirve para incitar a la iniciativa y el riesgo. Solamente cuando se ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo, es deseable una política de redistribución de la renta. En los países en desarrollo, es sólo a largo plazo cuando la mejora del reparto de las rentas puede ser considerada como un objetivo principal de la política económica.

En una palabra, el papel jugado por la ayuda extranjera variará enormemente de un país al otro: en unos, será utilizada a conciencia, para me-

³⁸ Para una opinión contraria, Cf. *I. Sachs*, que declara: «L'aide étrangère va à l'encontre de son but quand elle libère l'épargne locale pour une consommation additionnelle d'articles de luxe (faute de taxer les classes jouissant de revenus élevés et/ou les marchandises 'non essentielles') ou quand elle encourage des investissements qui font monter la production d'articles de luxe. De tels investissements ne font qu'accentuer le caractère déséquilibré de l'économie et conduisent à une 'croissance perverse'. A court terme ils favorisent la croissance, mais à la longue, ils affectent défavorablement les perspectives de croissance, car ils absorbent les biens d'équipement, les produits intermédiaires et les articles de première nécessité qui, autrement, auraient servi à augmenter la capacité de production et l'emploi dans les secteurs qui fabriquent précisément ces biens d'équipement, produits intermédiaires et articles essentiels.» SACHS, I. *Pour une économie politique du développement. Etudes de planification*. Paris, Flammarion, 1977, p. 126.

Para un análisis de la política que siguen en este ámbito ciertos países en desarrollo, Cf. *Journal de la planification du développement*, n.º 11. New York, Nations Unies, 1977, dos. ST/ESA/70, pp. 1-36.

jorar la infraestructura, para completar las inversiones privadas, para reducir los riesgos de las empresas. En otros países, en cambio, la ayuda extranjera será derrochada en fábricas de prestigio, en edificios de lujo destinados a la función pública, o servirá simplemente para aumentar las rentas de las personas con una capacidad económica ya elevada. Sin embargo, no es muy difícil diseñar las grandes líneas a seguir si se desea no derrochar la ayuda, como: someter los proyectos a una prueba o test de fiabilidad comercial; asociar, en lo posible, al sector privado; asegurarse de que las inversiones en infraestructura provean realmente los servicios correspondientes a su coste, etc. De cualquier modo, en la práctica, ¿puede el donante exigir tal prudencia al país receptor? La respuesta es negativa. Por tanto, ¿qué hacer para limitar el derroche de la ayuda?

Es en este contexto donde hay que situar el problema de la deuda de los países en desarrollo. Algunas cifras nos permitirán comprender la gravedad de la crisis. Según el FMI, el total de los pagos debidos por los países en desarrollo no petroleros por el servicio de su deuda exterior era de 21,6% de sus exportaciones en 1983, mientras que en 1973 sólo representaba 15,9%. La razón deuda/PIB, que se había mantenido bastante estable en torno al 24% en los últimos años de la década de 1970, ascendió a 33% en 1982, y la razón deuda/exportación alcanzó un nivel muy alto en 1982 (África 205% y América 274%).

Por otra parte, en 1977-79, la deuda a corto plazo de los países en desarrollo no petroleros se había mantenido en aproximadamente un 15% de su deuda total y estaba relacionada fundamentalmente con las relaciones comerciales. Sin embargo, ante las subidas de precios del petróleo de 1979-80, algunos países en desarrollo comenzaron a sustituir con mayor frecuencia los servicios financieros a largo plazo, más difíciles de conseguir, por préstamos a corto plazo. En consecuencia, la deuda a corto plazo aumentó rápidamente, ascendiendo al 20% de la deuda total en 1982. Este recurso a los préstamos a corto plazo para objetivos a plazo más largo originó una disparidad cada vez más grave entre las obligaciones de reembolso y los réditos generados por las inversiones financiadas con préstamos. Esta tendencia adquirió especial relieve en América, cuya deuda a corto plazo aumentó, como proporción de la deuda total, del 13% en 1977 a más del 23% en 1982. En relación a sus importaciones, la deuda a corto plazo de la región pasó de un promedio de 40% en 1977-79 a uno del 92% en 1982.³⁹

³⁹ Estas cifras están tomadas del *Informe Anual 1984 del FMI*, pp. 26-30; véase igualmente, *Banco Mundial, Informe Anual 1984*, pp. 40-41 y 176-181; *L'observateur de l'OCDE*, janvier 1983, p. 12.

Hasta el momento, pocos estudios jurídicos han sido consagrados a los problemas plantea-

Aunque sean impresionantes las cifras a este respecto (se habla de 1.000 billones de dólares para los países del Tercer Mundo), hay que hacer algunas observaciones, puesto que si el país deudor no llega a hacer frente a las obligaciones correspondientes al servicio de la deuda —entendiéndose que no se trata de un incumplimiento deliberado— será que hay necesariamente errores de gestión, o que ha faltado discernimiento. Pero esto no ocurriría, sin duda, si el país deudor demuestra, en su actuación, prudencia y capacidad de gestión de los proyectos a los que ha destinado los préstamos.⁴⁰

Así pues, es conveniente acoger con la mayor reserva toda proposición de reducir la deuda. Si se hacen amplias concesiones en este campo, lo único que se puede conseguir es una relajación de la gestión financiera, establecer una discriminación hacia los deudores más formales y cumplidores, e instar a los otros deudores a reivindicar los mismos favores. No se debería aceptar renegociar la deuda de un país más que en circunstancias muy excepcionales, en caso de que ninguna otra solución fuera posible. Esta perspectiva poco halagüeña podría incitar a los deudores a la prudencia.

4. ¿QUÉ HACER PARA MEJORAR LA EFICACIA DE LA AYUDA?

La eficacia de la ayuda exterior ha sido puesta muchas veces en duda. Se ha reprochado a las instituciones financieras internacionales (BIRD, SFI, AID, FMI, e incluso regionales, FED, BEI, etc.) una falta de eficacia y abrir a veces camino a la corrupción.⁴¹ Para unos, la ayuda crea un estado de

dos por el endeudamiento internacional. A este respecto, véase principalmente, CARREAU, Dominique. «Le rééchelonnement de la dette extérieure des Etats». *Journal du droit international*, 1985, pp. 5-48 y *Revue de jurisprudence commerciale*, número spécial, «Les operations de banque», 1985, pp. 76-97; FOCSANEANU, Lazar. «Endettement extérieur, renégociation des dettes, contrôle du crédit transnational». *RGDIP*, 1985, pp. 299-352; FRANKENBERG, G. et KNIPEP, R. «Problèmes juridiques du surendettement des pays du Tiers Monde: Actualité de la doctrine des dettes odieuses». *Recueil Penant*. Paris, 1985, n.º 786-787, pp. 3 y ss.

Sobre los aspectos generales, sobre todo económicos, véase ARNAUD, Pascal. *La dette du Tiers Monde*. Paris, Editions La Découverte, 1984. 126 p.; *Endettement extérieur des pays en développement. Etude 1983*. Paris, OCDE, 1984. 232 p.; PAYER, Cheryl. *The Debt Trap: the IMF and the Third World*. Middlesex, Penguin books, 1974. 251 p.; «Les pays de l'Est aux prises avec leurs dettes». *Le mois économique et financier*, novembre 1982, pp. 22-25; de la UNCTAD véase, *Problèmes de la dette des pays en voie de développement*. doc. TD/118/Supp.6/Rév.1, 1972.

Para un estudio político-jurídico, véase *L'endettement dans le système international*. Colloque de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales. Genève, 6-8 décembre 1984.

⁴⁰ BAUER, P.T. «Western Guilt and Third World Poverty». en: *The First World & The Third World. Essays on the New International Economic Order*. Ed. by Karl Brunner. Rochester, University of Rochester, 1978, p. 158.

⁴¹ Cf. BELLO, W. et KINLEY, D. «La politique de la Banque mondiale à l'heure de l'ortho-

dependencia; para otros, es demasiado marginal para poder cambiar algo en el país deudor.

Ciertamente, es difícil, si no imposible, hacer una evaluación global de la ayuda. Algunos donantes están inspirados por fuertes motivaciones estratégicas. Otros reflejan las preocupaciones cotidianas, a menudo fluctuantes de la política exterior. Para diversos países, la ayuda se fundamenta en la existencia de lazos particulares, de orden histórico, cultural, religioso o ideológico, mientras que para otros muchos, la principal preocupación consiste en proteger sus intereses comerciales. Sin embargo, pese a estos problemas, permanecen en pie las siguientes cuestiones: ¿Cómo hacer para que la ayuda contribuya lo más eficazmente posible al progreso de los países menos desarrollados? ¿Hay que dejar que el bilateralismo continúe jugando su papel, o sería necesario un regionalismo, o un mundialismo de la ayuda?⁴²

Desde el punto de vista de los donantes de ayuda, se trata —entre otras cosas— de hacer una elección entre diversos proyectos posibles. Por ello, deben tratar de apreciar, con la mayor precisión posible, la contribución relativa de cada proyecto al desarrollo del país beneficiario.

Como lo más frecuente es que se trate de proyectos de infraestructura, en donde el *output* no es directamente comerciable, los criterios de viabilidad continúan siendo extremadamente vagos, y los riesgos de una mala elección son elevados.

Frente a este problema, se recurre principalmente, hasta el presente, a la evaluación de proyectos individuales. Esta forma de proceder es ciertamente útil, e incluso esencial,⁴³ pero presenta algunas limitaciones.⁴⁴ Tam-

doxic libérale». *Le Monde Diplomatique*, septembre 1981, pp. 3 y 4, donde analiza los créditos del Banco Mundial a Filipinas.

⁴² Para un estudio sobre este tema. Cf. los análisis hechos por diversos autores, en: *Annuaire du Tiers Monde*, 1977, pp. 17-102.

⁴³ En realidad, permite un estudio profundo de las posibilidades técnicas así como de los costes y beneficios de las diferentes operaciones. Además, el examen del proyecto puede descubrir ciertos problemas particulares, como la penuria de personal cualificado, etc. A este respecto, Cf. *Les modèles quantitatifs auxiliaires de la politique d'aide au développement*. Rapport du groupe d'experts sur l'emploi des techniques d'analyse. OCDE, 1967, pp. 15-16.

⁴⁴ «En premier lieu, pour évaluer correctement la contribution qu'un projet peut apporter au développement et au bien-être d'un pays, il est indispensable d'apprécier... la valeur économique du produit envisagé ainsi que les dépenses en capital et les dépenses courantes qu'implique la production de ce produit... Lorsqu'on fait entrer en ligne de compte, soit directement soit indirectement, les importations de biens d'équipement, de pièces détachées et de matières premières, ou encore la production destinée à l'exportation ou au remplacement d'importations, il importe au plus haut point que le coût en devises de l'opération envisagée soit évalué compte tenu des charges réelles que feront peser sur l'économie le gain ou l'économie de devises nécessaires au cours des différentes phases du projet. Sinon, l'évaluation des bénéfices et des coûts réels du projet risque d'être gravement erronée. De plus, pour certains types de pro-

bién se acostumbra, para completar estas evaluaciones de proyectos, utilizar los informes económicos correspondientes a cada país, dando un análisis general de las perspectivas y de los problemas del desarrollo. La realización de dichos informes es, no obstante, difícil de hacer. ¿Cuáles son las informaciones que conviene tener en consideración? ¿Cómo hay que utilizar los datos recogidos para llegar a conclusiones serias?

Es evidente que el impacto de la ayuda será más grande si el país ya ha experimentado un cierto despegue económico, o si ya es lo que llaman un «*New Industrialized Country*» (NIC). Desde esta perspectiva, se revela necesario utilizar diversos criterios de evaluación de la ayuda, según el grado de desarrollo del país receptor. Habrá, probablemente, países que no llegarán a iniciar un desarrollo económico antes de varias décadas. ¿Hay, por tanto, que paralizar la ayuda? Por supuesto que no, ya que es aquí donde debería concentrarse en el futuro. Es evidente que en dosis masivas (Plan Marshall en Europa, ayuda al Japón, a Taiwán, Corea del Sur, etc.), la ayuda puede tener un efecto espectacular. El problema, hoy en día, consiste en que la ayuda sólo es disponible en proporciones modestas, e incluso decrecientes en términos reales. En esta situación, es de suma necesidad impedir el derroche. Para impedir este riesgo posible, hay que examinar dos cosas: por una parte las modalidades de la oferta, y por otra las estructuras interiores del país beneficiario.

Si se analizan las modalidades de la oferta, habrá que asegurarse de que la ayuda complete un proyecto salido del sector privado, o que esté verdaderamente destinado a la infraestructura (carreteras, educación, electricidad, hospitales, teléfonos, aguas, etc.), pero no destinada a ayudar a los gobiernos que se lanzan a la producción de azúcar, cacao, café u otros sectores que pueden ser desarrollados por el sector privado. Es en estos últimos casos, donde la ayuda es, a menudo, mal utilizada, puesto que los funcionarios no son hombres de negocios, y no están sometidos a las reglas del mer-

jets, le rendement et la contribution apportée au développement économique dépendent dans une large mesure du rythme de développement des activités connexes et de l'expansion du marché. On ne peut donc apprécier correctement un projet que dans la mesure où on le place dans son environnement futur. Les évaluations de projets ne sauraient donner une vue générale des perspectives de développement d'un pays; au contraire, elles n'ont de valeur que dans la mesure où elles sont effectuées en tenant compte de la situation économique générale du pays.» *Les modèles quantitatifs auxiliaires de la politique d'aide au développement*. OCDE. *op. cit.*, p. 16.

Ha de resaltarse que una cierta descentralización de la ayuda podría constituir ya una garantía, ya que se financiarían pequeños proyectos, más próximos en general a la realidad social. Los grandes proyectos pueden ser, en cambio, desastrosos y el gigantismo de la ayuda pública ha sido ya varias veces proscrito. El ejemplo de la presa de Asuán y los enormes proyectos del Banco Mundial son, a este respecto, reveladores.

cado que continúa siendo, a pesar de todo, la base esencial para juzgar el éxito de todo proyecto de desarrollo económico que no forme parte del ámbito público.

En cuanto a las estructuras interiores de los países beneficiarios, es cierto que los países que tienen instituciones que favorecen la iniciativa privada en un clima de competencia (es decir, sin oligopolios locales o extranjeros), pueden utilizar la ayuda mejor que un país en donde las decisiones económicas estén estatizadas y no sujetas a las sanciones del mundo comercial (tales como la quiebra, etc.). En este último caso, lo probable es que estos países tengan tendencia a derrochar la ayuda, incluso si ésta ha sido obtenida sin ninguna garantía o subvención pública.

Es cierto que hay ayudas y ayudas, pero esto no quiere decir que la causa de la justicia económica mundial no tenga esperanza, o que la ayuda no le pueda servir de nada. Con relación a este punto, nosotros opinamos que, pese a las críticas de que ha sido objeto la ayuda internacional, ésta puede mejorarse y podemos, por tanto, abogar por su causa con entusiasmo.

CONCLUSIÓN

Actuar de modo que la ayuda sea eficaz, no es simplemente una cuestión de procedimiento y de técnicas. La organización del conjunto de la estructura y el objetivo general son aún más importantes.

En efecto, la organización estructural de todo organismo de cooperación al desarrollo cuenta mucho para el éxito de sus actividades.

Esta comprobación fue ya hecha por *Jackson*, en 1969, quien en su informe titulado «Estudio de la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo», denunciaba la ausencia de un aparato administrativo central.

En este sentido declaró: «Después de muchos años, he buscado 'el cerebro' que dirige las políticas y las actividades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y la búsqueda ha sido en vano. Hay aquí y allá en el sistema oficinas y servicios que recogen las informaciones disponibles, pero no hay un grupo especializado ('Brain Trust') que siga constantemente la operación iniciada, que aplique la experiencia práctica adquirida, aproveche todas las posibilidades que la ciencia y la técnica puedan ofrecer, lance ideas y métodos novedosos, critique los usos establecidos y provoque la reflexión en el interior del sistema y fuera de él. Privado de un estímulo tan esencial, es evidente que la empresa no puede sacar el mejor partido de los recursos puestos a su disposición».⁴⁵

⁴⁵ JACKSON, R.G. *Rapport Jackson*. «Etude sur la capacité du système des Nations Unies pour le développement». Genève, Publications des Nations Unies, 1969, doc. DP/5, V-I, p. 16.

El Informe Jackson ha creado escuela. Ha sido bien acogido en todos los medios interesados que han encontrado sus conclusiones realistas, atrevidas y francas. Sin embargo, su objetivo era el sistema de las Naciones Unidas que reagrupa a toda una pléyade de organismos especializados, que se ocupan de actividades diversas (y a menudo concurrentes) en los campos de la salud, la agricultura, la cooperación económica, financiera, monetaria, técnica, etc.

Será difícil establecer, en los años venideros, relaciones coherentes entre países pobres y ricos. Sin embargo, es necesario conseguirlo si se pretenden evitar los efectos corrosivos que la indiferencia puede tener respecto de la vida humana —a la vista de las necesidades elementales de millones de personas—, sin olvidar los valores humanitarios de la civilización que queremos preservar y legar a nuestros descendientes.

Se impone, pues, una reflexión más profunda de las relaciones y las políticas seguidas entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, que reconozca mejor los potenciales y las necesidades diferentes. Quizás se haya insistido demasiado sobre la obra común de desarrollo, concebido como una doble responsabilidad que incumbe por una parte a los países industrializados y por otra a los países en vías de desarrollo. En realidad, el mundo presenta una diversidad más compleja, que no resulta exclusivamente de esta bipolaridad entre países desarrollados y en desarrollo. Los acontecimientos recientes, en particular, han acentuado las diferencias reales entre los países en vías de desarrollo. Además, no es novedoso afirmar que en las conferencias internacionales que se suceden, se discute sobre las formas y la táctica de la cooperación para el desarrollo, sin ir al fondo del problema.

Cualesquiera que sean las estructuras mentales y las políticas que deban cambiar, no podemos continuar la cooperación para el desarrollo tal y como se concibió en el pasado. Es indispensable poner a punto políticas novedosas y encontrar nuevos medios que se adapten a las tareas con las que nos enfrentamos en materia de desarrollo. Los gobiernos y la opinión pública no esperan menos de nosotros y los acontecimientos recientes invitan a un replanteamiento total de las políticas de cooperación al desarrollo.

