

Volumen, condiciones y límites de la ayuda externa

CEMLA.— Boletín mensual

Junio de 1968

Antonio José Gutiérrez

Se trata de un trabajo en que el autor se esfuerza únicamente por reunir los principales elementos de la discutida ayuda internacional, llegando en su intento a tocar en forma epidérmica algunos de los problemas del endeudamiento externo de América Latina; en general, sus puntos de vista reflejan el módulo de pensamiento de los gobiernos de la región, excepto Cuba naturalmente.

En la primera parte de la conferencia hace una enumeración de los foros internacionales en los que la asistencia financiera ha sido objeto de discusión y análisis, y en los cuales se han venido sentando las bases de la actual política internacional en la materia.

En dicho contexto da especial importancia a la "Operación Panamericana", el programa del ex Presidente Kubiitschek que culminó con las negociaciones para un acuerdo internacional del café y con la creación del BID.

En cuanto a la Alianza para el Progreso, de la cual se muestra como un ferviente partidario y defensor, señala los si-

guientes conocidos propósitos: "Obtener un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso per cápita, no inferior al 2.5% anual; lograr una distribución más equitativa del ingreso nacional; diversificar en forma equilibrada las estructuras económicas nacionales en lo regional y en lo funcional; acelerar un proceso de industrialización racional; aumentar la producción y la productividad agrícola; impulsar programas de reforma agraria integral; eliminar el analfabetismo en los adultos y asegurar para 1.970 un mínimo de cinco años de escuela primaria a todo niño en edad escolar; y de 6 años la esperanza de vida al nacer; incrementar la construcción de viviendas económicas; mantener niveles de precios estables; fortalecer los acuerdos de integración económica y desarrollar programas cooperativos para evitar las fluctuaciones en los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones primarias".

Añade más adelante que en la Carta de Punta del Este, que dio origen a la Alianza, se reconoció la necesidad de recurrir —en sus 10 años de vida— a la ayuda financiera externa en un monto no menor a los 20.000 millones de dólares, aparte de un volumen adicional de provisión de fondos públicos y privados.

Si bien el consenso es general de que nuestros países necesitan de la ayuda externa para impulsar su crecimiento, no es conveniente pensar como el autor y barajar cifras para demostrar que el aumento de la inversión y el ingreso per cápita han tenido lugar gracias a los créditos externos. Para librarse de reconocer el fracaso de la Alianza hace un olímpico viraje y comienza a hablarnos de indicadores que sólo pueden servir como una autojustificación para los propios grupos gobernantes, pero que muy poco han significado en el mejoramiento de los niveles y condiciones de vida de los pueblos latinoamericanos.

Respecto de la necesidad de cambio, para hacer frente a las necesidades crecientes de importación, repite las viejas e ineficaces recetas como aquella de que es necesario buscar la estabilidad de precios de nuestros productos básicos, diversificar las exportaciones y sustituir las importaciones. Las alternativas

que sugiere para resolver el estrangulamiento externo de la economía regional son también una perogrullada: tarifas preferenciales y la conformación de mercados comunes. No haría falta insistir en la inocuidad de tales medidas sino para ratificar su fracaso, salvando un poco de esta apreciación al Mercado Común Centroamericano.

Después de algunos socorridos razonamientos para justificar el imperativo de la ayuda externa, indica que ésta debe estar "representada preferentemente por créditos a largo plazo y en términos más suaves que los hoy prevalecientes, en vista del peso que viene constituyendo para Latinoamérica y en particular para ciertos países, la carga por la remuneración del capital extranjero".

Un dato interesante que consigna es el relativo al crecimiento de la deuda pública externa de América Latina, pues, incluyendo montos no desembolsados la deuda prácticamente se ha duplicado entre 1960 y 1966, pasando de 6.613 millones de dólares a 12.608 millones.

Un poco tímidamente señala los peligros de este impresionante endeudamiento al decir que el verdadero peligro está no tanto en el volumen de la deuda como en su servicio y en el hecho de que la asistencia financiera no ha sido aprovechada eficazmente por los países prestatarios.

Los límites permisibles para el endeudamiento externo cree que deben estar dados por la capacidad de pago y por la capacidad de absorción. La primera determinaría el monto de la ayuda a recibirse, y la capacidad de absorción, la clase de ayuda requerida: donaciones, préstamos o asistencia técnica. El criterio expuesto tiene su lógica si permanecemos en el campo de la teoría, pero en cuanto descendemos a "terreno firme" habremos de darnos cuenta de que nadie puede obligar a un país a no aceptar un préstamo cuando su capacidad de pago está ya saturada. En cuanto a la capacidad de absorción es conocido que los países exportadores de capital imponen las condiciones de asistencia financiera de acuerdo a sus propios criterios político-económicos.

Veamos cuál es la situación actual: el flujo de fondos de los Estados Unidos hacia América Latina a través de las distintas organizaciones y obligaciones contraídas en el marco de la Alianza, sumó 7.700 millones de dólares entre 1961 y 1967, si a dicho total se aumentan la inversión privada y los compromisos de préstamo de agencias internacionales y de otros países se tiene que la ayuda financiera a Latinoamérica llegó a un promedio aproximado de 2.000 millones de dólares anuales en el citado período. Claro que en términos de desembolsos el crédito ha sido menor, sin embargo conforme señala el profesor Chenery "no ha habido ningún aumento en el flujo neto de recurso a Latinoamérica durante los cinco últimos años. El aumento de financiación de las agencias internacionales y los Estados Unidos bajo la Alianza ha compensado a duras penas las cancelaciones de deuda previamente adquirida y una caída en otras fuentes de financiación".

La crítica situación de América Latina se confirma si señalamos que nuestro subcontinente destina más del 15% de los ingresos por exportaciones al pago del servicio de la deuda. Nadie duda que ese porcentaje irá en aumento.

Para resolver los problemas de cambio provenientes del abultado endeudamiento sugiere que se acuerde una política regional, pero le falta indicar cuál sería el mecanismo para su funcionamiento, dice únicamente que deberá tomar en cuenta la capacidad de endeudamiento y absorción, buscar soluciones para la deuda ya contratada, financiar la realización de la infraestructura y mantener la estabilidad interna de las monedas. Para las deudas del futuro aconseja realizar esfuerzos tendientes a lograr una armonización y ablandamiento de los términos de la ayuda, o sea hacer menos exigentes los préstamos llamados "duros", lo que supone una ampliación de los plazos de vencimiento y períodos de gracia y una disminución de las tasas de interés, que para el caso de América Latina se elevaron a un promedio ponderado de 16.1 y 4.1 años y 5%, respectivamente en 1965.

El deterioro de las condiciones de endeudamiento se manifiesta por la elevación de la tasa de interés, la que a su vez obedece a las limitaciones impuestas a las salidas del capital por los países industrializados, con el propósito de equilibrar sus balanzas de pagos.

Como solución a estos problemas cita las recomendaciones ilusorias de las Naciones Unidas y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que señalan que el 80% de la asistencia financiera debe realizarse en forma de donaciones y de préstamos a un interés máximo del 3% y con plazos de reembolso no menores de 25 años. Es más que sabido que el "endurecimiento" de los créditos es lo característico en estos días.

Asimismo, es una aspiración al margen de la realidad, una especie de acuerdo de compromiso, la resolución de las Naciones Unidas de que los préstamos oficiales se efectúen en las condiciones que otorga la Asociación Internacional de Fomento: sin interés ó al 0.75%, plazo de 50 años, amplios períodos de gracia, no ligados y sin la garantía del gobierno.

Para reducir los tipos de interés —anota— se han sugerido múltiples sistemas que van desde los subsidios presupuestarios y perdón de intereses hasta la creación de un fondo de nivelación, alimentado con aportes de los países desarrollados y del Banco Mundial.

En ocasiones se ha puesto en práctica para disminuir el peso del servicio de la deuda, el pago en bienes o en moneda nacional, sin embargo ambos sistemas han venido perdiendo vigencia.

Finalmente analiza la ayuda vinculada y los créditos de proveedores. Respecto de la primera indica que se trata de una tendencia creciente de los países exportadores de capital para reducir sus saldos negativos en la balanza de pagos. Los préstamos ligados o vinculados imponen restricciones a las compras no sólo en cuanto a la fuente de suministro sino también en lo relativo a la clase de bienes, lo cual resta validez a la ayuda al dificultar su utilización y la consecución de fuentes de abastecimiento más económicas. Los datos que incluye el autor, toma-

dos de las estadísticas de la Agencia Internacional para el Desarrollo muestran claramente la magnitud actual de esta restricción: mientras en 1961 la proporción de bienes comprados en los Estados Unidos con créditos de la antedicha entidad representaron el 44%, en 1967 la proporción subió al 96%. Cabe preguntarse ¿a quién beneficia la ayuda?

Y, aunque se han propuesto medidas para la reducción gradual de esta limitación a los préstamos, es indudable que cualquier política del gobierno estadounidense estará condicionada a su propia situación de pagos y a consideraciones de orden político. Si éstas son las normas directrices de la política internacional, tenemos que olvidarnos de las palabras optimistas y de los decantados ofrecimientos de los estados capitalistas.

A su vez, el crédito de proveedores plantea su propia problemática; el autor señala las siguientes características: son créditos de corto plazo y alta tasa de interés y consiguientemente el uso intensivo de este recurso puede traer graves dificultades en el servicio de la deuda.

Finalmente, y sin despojarse de un optimismo digno de mejor causa, cree que la cooperación internacional debe fundamentarse en dos principios:

“El reconocimiento de la solidaridad económica como fuente de verdaderas obligaciones jurídicas internacionales”, y,

“Las relaciones comerciales entre los distintos países tienen que regularse aceptando que una absoluta igualdad de tratamiento para todos, traducida en una equivalencia exacta de concesiones y en el uso de idénticos procedimientos, puede implicar, en realidad, una monstruosa injusticia”.

No podía faltar —al final de este trabajo— la recomendación para crear un grupo permanente de trabajo sobre el problema de la ayuda y el endeudamiento externo.

R. B. T.