

LA POLÍTICA DE LA AYUDA*

DAVID A. BALDWIN
Dartmouth College

LA AYUDA Y LA POLÍTICA están inseparablemente ligadas. Tratar de evaluar las políticas de ayuda sin referirlas a un contexto político, constituirá muy probablemente un ejercicio estéril. En este trabajo tratamos de aclarar la relación que existe entre la ayuda y la política, y de identificar algunas de las trampas intelectuales en que pueden caer los incautos. En la primera sección nos ocuparemos de algunos aspectos generales de la relación existente entre la ayuda y la política; en las siguientes nos ocuparemos de la política de la concesión de la ayuda, la política de la recepción de la ayuda, y algunas sugerencias para neutralizar los aspectos políticos de la ayuda.

I. LA AYUDA Y LA POLÍTICA

Principiamos con la conocida observación de que la ayuda y la política no se pueden separar. No se puede realizar un análisis fructífero de la relación mientras no se dé a esta observación el carácter de cliché. Su significado es muy ambiguo, y aun cuando se le define quedan usualmente sin aclarar algunos puntos sutiles pero importantes.

La ayuda política. A pesar de que la proposición de que la ayuda es "política" dista mucho de ser evidente, quienes la emplean raramente se preocupan por aclararla. Es sólo una leve indicación intelectual hacia una área amorfa conocida como "el reino de la política". Algunos definen este reino político en términos de motivaciones, otros lo hacen en términos de las consecuencias, y todavía otros en términos de los procesos sociales.

Quienes se concentran en la motivación dicen que la ayuda es política porque los países oferentes sólo dan ayuda cuando ello conviene a sus "intereses nacionales". Por lo tanto, para saber si la ayuda tiene carácter político debemos poder determinar cuándo un país está sirviendo su "interés nacional". Los politólogos están empezando a advertir que esta tarea es probablemente inútil. El "interés nacional" puede ser útil para el gobernante, pero para el científico sólo es un

* Este trabajo fue presentado en el Seminario sobre "La Mancomunidad del Caribe: Las Dimensiones del Desarrollo Hemisférico", auspiciado por la Universidad de las Indias Occidentales, con la colaboración de la Universidad de los Andes, El Colegio de México y la Universidad de Miami, y celebrado del 15 al 18 de mayo de 1968. Algunas partes de este artículo se han publicado en "Foreign Aid, Intervention, and Influence", *World Politics* XXI. (Abril, 1969.)

concepto inútil y equívoco. El término "interés nacional" es poco más que una manera de encubrir nuestros prejuicios personales de política, con un lenguaje que parece objetivo. Quienes deseen entender los lazos empíricos que unen la ayuda a la política deben abstenerse de emplear el concepto del "interés nacional".¹

Muchos de quienes creen que la ayuda es política tienen en mente las consecuencias, más que las motivaciones, de las acciones del oferente. Dada la importancia casi universal de la riqueza como fuente del poder, resultaría difícil imaginar una transferencia de ayuda internacional que no cambie la distribución de la influencia entre los países y dentro de ellos, en relación con varios tópicos.

En seguida tenemos a quienes definen la naturaleza política de la ayuda externa en términos de los procesos por medio de los cuales se otorga. De acuerdo con Quincy Wright, los procesos políticos engloban grupos de personas que tratan de lograr sus objetivos contra la oposición de otros grupos.² Las transacciones de ayuda externa son claramente políticas en este sentido. Dentro de todas las naciones que otorgan ayuda hay grupos que disienten en cuanto a la prioridad que deba darse a la ayuda externa, frente a formas alternativas de utilización de los recursos, y que tratan de obtener que sus opiniones sean aceptadas como la política del gobierno. Las transacciones de ayuda involucran igualmente conflictos entre oferentes y receptores en relación con tópicos tales como las cantidades, los términos de pago, la política fiscal y la reforma agraria.

La ayuda externa puede ser "política" en términos de motivación, consecuencias y procesos, simultáneamente. Sin embargo, un examen fructífero de la ayuda y la política requiere que aclaremos en qué términos estamos hablando. En lo que sigue enfocaremos la ayuda principalmente en relación con los conflictos de grupo, es decir, con el intento de algunos grupos por influir en otros.³ En virtud de que la relación existente entre la ayuda y la influencia no se interpreta correctamente en general, es prudente que examinemos en primer término tres de los aspectos menos obvios, pero todavía importantes, de esta relación: el control de la ayuda, la negativa de ayuda, y la deseabilidad del control.

El control de la ayuda. Las referencias que frecuentemente oímos, a las "ataduras" de la ayuda externa, indican que la ayuda se contempla

¹ Se encuentran análisis detallados de lo inadecuado del "interés nacional" como un concepto analítico, en las siguientes referencias: James Rosenau, "National Interest", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Free Press, Nueva York; 1968. Glendon Schubert, *The Public Interest*. Free Press, Glencoe, Ill., 1961, y John H. Kautsky, "The National Interest: The Entomologist and the Beetle", en *Midwest Journal of Politic Science*. X, mayo de 1966, pp. 222-231.

² Quincy Wright, *The Study of International Relations*. Appleton-Century-Crofts, Nueva York; 1955, pp. 130-32. Se encuentra una definición similar en Robert A. Dahl, en *Modern Political Analysis*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1963.

³ Robert Dahl define la "Influencia" como "la capacidad de A para lograr que B haga algo que no haría de otro modo". Se encuentran otras ideas sobre el empleo de esta definición en la obra de Dahl, *Modern Political Analysis*, pp. 39-54.

a menudo como un instrumento por cuyo conducto un gobierno influye en otro. Sin embargo, no están bien claras las formas en que un país oferente puede controlar el impacto de su ayuda. Los métodos de control de la ayuda que se sugieren más a menudo son la auditoría de los libros, la estructuración de maquinaria formal de coordinación, y la concesión de la ayuda en especie. Ninguno de estos instrumentos constituye por sí solo una prueba de que el oferente esté realmente ejerciendo un control. La medición del control efectivo requiere una estimación de la medida en que cambian las cosas en la sociedad receptora, en relación con la situación que existiría en ausencia de la ayuda. Los más eficientes auditores del mundo pueden revisar los libros de los países receptores sin vislumbrar nada del impacto real de la ayuda. El hecho de destinar a fines muy específicos los envíos de ayuda para fines de la contabilidad, y el control del impacto de la ayuda, son dos operaciones diferentes. La reciente petición de algunos legisladores norteamericanos para que el Congreso realizara una auditoría de los libros del Banco Interamericano de Desarrollo, a fin de asegurarse de que no se estaba despilfarrando el dinero, no sólo fue poco diplomática sino también impertinente, ya que esta medida no habría sido una manera efectiva de controlar el impacto de la ayuda.

De igual manera, las misiones de ayuda con excelente personal, que van al país receptor, pueden no ejercer ningún control. Si participan en la forma de decisiones que de todas maneras se habrían tomado sin su participación, no estarán controlando nada. En cambio, en la medida en que participan en decisiones que no se habrían tomado en su ausencia, estarán ejerciendo algún control.

La provisión de ayuda en forma de bienes específicos tampoco asegura que el oferente controle el impacto de su ayuda. La ayuda en forma de alimentos no necesariamente va a alimentar a la población, así como la ayuda en forma de tanques no aumenta necesariamente las fuerzas militares. Si quien recibe los tanques reduce su propio presupuesto militar por una cantidad equivalente, y gasta en viviendas el dinero así ahorrado, el efecto de los tanques habrá sido la construcción de casas.

Lo que se apunta es que algunos llamados "controles" de la distribución de la ayuda pueden no ser efectivos. Algunas ataduras constituyen una influencia y otras no. Una atadura que pide al receptor que haga algo que de todas maneras iba a hacer, difícilmente puede considerarse como una influencia. En cambio, el control se puede estar ejerciendo sin muchas señales externas. Si el oferente puede estimar correctamente cómo asignará sus recursos el receptor potencial, en ausencia de la ayuda, estará en posición de ejercer un control estricto sobre el empleo de sus fondos de ayuda, sin muchos de los aparatos formales del control. En resumen, la influencia puede ser real sin ser aparente, o aparente sin ser real.

La no ayuda como una influencia. En la relación entre la ayuda y la influencia hay algo más que el control de la utilización de la ayuda

que realmente se otorga. Por lo menos igualmente importante, tanto en la teoría como en la práctica, resulta saber cómo y cuándo *no* proporcionar ayuda. Esto no es un mero juego de palabras. Si bien se ha escrito mucho acerca de cómo otorgar la ayuda, se ha escrito muy poco acerca de cómo no otorgarla. Hay varias maneras posibles de decir “no” —como bien lo saben todas las mujeres y todos los candidatos políticos— y hay varias maneras posibles de no proporcionar ayuda. Algunas de las formas más comunes de decir “no” a una solicitud de ayuda externa son las siguientes: 1) “Mi gobierno desearía ayudarlos, pero no tenemos (tiempo, dinero, etc.); 2) ignorar la petición o archivarla; 3) interpretarla en la forma que nos convenga; 4) decir “no” por adelantado, estableciendo políticas a las que se les dé amplia publicidad; 5) “Cómo se atreven a hacer una petición tan fuera de lugar. Su conducta pone en tela de duda su buen sentido y puede afectar nuestra evaluación de sus peticiones futuras”. Aun cuando en todos los casos se dice “no”, es probable que la influencia política varíe entre un método y otro. Es importante la forma como decimos que “no”.

Supóngase que Estados Unidos trata de lograr que los países en desarrollo sean más hospitalarios hacia la inversión privada extranjera. Supóngase además que los gobernantes norteamericanos creen que las actitudes de los gobiernos de los países en desarrollo a este respecto depende en parte de sus expectativas en cuanto a fuentes alternativas de fondos. En tal situación, Estados Unidos puede adoptar una táctica que en la teoría de los juegos se llama el “compromiso”:

En la negociación, el compromiso consiste en dejar que la última alternativa clara decida el resultado con la otra parte, en una forma que ésta entienda plenamente; es una forma de renunciar a la iniciativa, habiendo ordenado los incentivos en forma tal que la otra parte debe escoger a nuestro favor.⁴

En este caso, Estados Unidos puede tratar de obligarse a no proporcionar una fuente alternativa de fondos para los países en desarrollo, en una forma que no deje lugar a dudas, para que dichos países se queden frente a la última oportunidad clara de evitar el desastre. En esta forma, Estados Unidos estaría utilizando la “no ayuda” para hacer que los países en desarrollo hagan algo que no aceptarían de otra manera, a saber: mostrarse más favorables a la inversión privada extranjera.

Una cosa es citar un ejemplo hipotético, y otra el encontrar la correspondencia en el mundo real. ¿Se ha propuesto seriamente alguna vez la “no ayuda” como una técnica para influir en los países en desarrollo? Así es; algunos miembros responsables de las comunidades del gobierno, los negocios y las universidades norteamericanas, han defendido la “no ayuda” como una técnica para influir en tales países. Du-

⁴ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1960, p. 37.

no puede encargarse de esta tarea, y que, en consecuencia, el único camino que queda abierto es el de la provisión gratuita de fondos del gobierno para tal fin. De esta actitud se han aprovechado los gobiernos extranjeros para justificar su negativa a hacer las cosas que de otro modo encontrarían necesarias para atraer el capital privado que necesitan. Este dilema no puede resolverse mientras el gobierno no anuncie, como un elemento fundamental de nuestra política económica externa, que nosotros consideramos el desarrollo industrial en el extranjero como una función privativa de la empresa privada y que, mientras no se muestren las actividades receptivas y cooperativas que se requieren, no dispondrán de fondos del gobierno de los Estados Unidos para *ningún* fin, excepto los más urgentes de naturaleza militar o humanitaria.¹⁰

Se encuentra una lógica similar en un estudio exhaustivo y claramente razonado, preparado por científicos y presentado al Congreso en 1957 con el título de "La Empresa Privada Norteamericana, el Desarrollo Económico Extranjero, y el Programa de Ayuda".¹¹

Si bien el empleo estratégico de la "no ayuda" ha sido un importante instrumento de intervención en los países en desarrollo, raras veces se ha reconocido su importancia. Aun los expertos en ayuda externa pueden enfocar directamente este fenómeno sin entenderlo, como lo ejemplifica la siguiente afirmación de un "antiguo conocedor de la ayuda externa":

Durante la década de 1950, la política de ayuda de Estados Unidos estuvo dominada por la curiosa noción de que debe negarse la ayuda a los países que potencialmente pueden atraer a los inversionistas norteamericanos. A la América Latina se la consideró capaz de obtener en fuentes privadas todo el capital externo que necesite; se consideró a la ayuda como un paliativo que estimula a los países a no crear las condiciones apropiadas para atraer a los inversionistas privados.¹²

¿Por qué debería considerarse "curiosa" esta situación? Ésta es precisamente la clase de conducta que debiera esperarse de un país que tiene como uno de los principios básicos que guían su programa de ayuda el evitar la competencia con el capital privado. En cuanto nos acostumbramos a considerar la no ayuda como una técnica de negociación estatal, no encontramos nada sorprendente en la situación descrita. Se trató claramente de una política de Estados Unidos la negativa de ayuda

¹⁰ *Report of the Thirty-Eight National Foreign Trade Convention*, Consejo Nacional de Comercio Exterior, Nueva York, 1952, p. xxxii.

¹¹ American Enterprise Association, "American Private Enterprise, Foreign Economic Development, and the Aid Program", en *Foreign Aid Program: Compilation of Studies and Surveys*, 85º Congreso, Primera Sesión, 1957, Documento del Senado núm. 52, pp. 539-618, especialmente pp. 548, 558-559.

¹² Jacob J. Kaplan, *The Challenge of Foreign Aid*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1967, p. 179.

a ciertos países, para forzarlos (¿o estimularlos?) a acudir a la inversión privada extranjera. El mismo autor hace notar que los diez países que albergan dos terceras partes del total de inversión privada de Estados Unidos en las áreas en desarrollo han recibido menos del 7 % de la ayuda económica norteamericana en la posguerra, de donde se deduce que no puede acusarse a Estados Unidos de asignar sus fondos de ayuda en forma tal que se favorezcan los intereses de sus inversionistas privados.¹³ Precisamente debe obtenerse la conclusión contraria. Por espacio de veinte años, los inversionistas privados norteamericanos han estado pidiendo a su gobierno que niegue la ayuda a las áreas donde la misma pueda competir con el capital privado. Las formulaciones oficiales de la política han obligado repetidamente al gobierno a satisfacer esa petición. Las pruebas existentes indican que la política norteamericana de ayuda está orientada a ayudar a los inversionistas privados, o sea, a utilizar la no ayuda para modificar el clima de la inversión extranjera. Para poder entender la relación que existe entre la ayuda externa y la intervención en los países en desarrollo, debemos tener presente siempre la importancia de la no ayuda.

¿Son deseables las ataduras? El análisis de la ayuda y la influencia se complica aún más por la dificultad de determinar si hay alguna resistencia a los controles. Las naciones no son las entidades corporativas monolíticas que a menudo suponemos. Dentro del gobierno de un país receptor existen usualmente muchos grupos, con una variedad de opiniones diferentes sobre cuestiones de política. Afirma Schelling: "Usualmente 'intervenir' significa alentar o apoyar a una parte del gobierno frente a otra, o a una fuente política frente a otra."¹⁴

En ocasiones la intervención puede hacerse a favor del gobierno, frente a presiones políticas internas. Por ejemplo, puede ser que el gobierno desee adoptar medidas para controlar la inflación, pero a la vez tema perder con ello popularidad dentro del país. La intervención de un país que ofrezca ayuda, en apoyo de una política anti-inflacionaria, fortalecería al gobierno proporcionándole un chivo expiatorio a quien culpar por las medidas impopulares. Se rumorea que el Fondo Monetario Internacional ha desempeñado el papel de chivo expiatorio en varias ocasiones. Lo que se apunta aquí es que los deseos del gobierno que da la ayuda pueden realmente coincidir con los del gobierno que la recibe, aunque aparentemente estén en conflicto. El conflicto de grupo, con el que se define a la política, puede ser más aparente que real.

II. LA POLÍTICA DE LA CONCESIÓN DE AYUDA

Selección de un modelo. Estudiar la política de la concesión de ayu-

¹³ *Ibid.*, pp. 179-185.

¹⁴ Thomas C. Schelling, "American Foreign Assistance", en *World Politics*, VII (julio de 1955), 623. Consúltese también, a este respecto, George Liska, *The New Statecraft*. University of Chicago Press, Chicago, 1960, pp. 126-183.

da equivale a estudiar una clase particular de política exterior. Si tenemos en mente este hecho podremos evitar muchos errores en el análisis de la ayuda externa. Podremos evitar muchos más si seleccionamos cuidadosamente nuestro modelo del proceso de elaboración de la política extranjera. ¿Qué grado de atención debe prestarse a la política doméstica? La respuesta a esta pregunta no es de ninguna manera evidente. Dos de los estudios de la ayuda externa más ampliamente citados ignoran virtualmente la política doméstica. La obra de Charles Wolf *Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia* se concentra en la manera de mejorar la asignación de los recursos de la ayuda, una vez que se haya determinado la magnitud total de los mismos;¹⁵ presta escasa atención a los procesos políticos internos que determinan dicha magnitud. En *The New Statecraft*, de George Liska, específicamente se deja de lado la exploración de esa "tierra de nadie donde convergen los intereses nacionales y los particulares".¹⁶ Sin embargo, es precisamente esta "tierra de nadie" la que resulta vital para entender la política de la concesión de ayuda. En la mayoría de los países, el proceso de formulación de la política externa es una función tanto de la política internacional como de la doméstica. Si ignoramos cualquiera de las dos, estaremos perjudicando seriamente la calidad de nuestra apreciación.

La política interna y la concesión de ayuda. Al decidir la inclusión de la política interna en nuestro modelo del proceso de formulación de la política externa damos un paso importante, pero todavía debemos seleccionar un modelo para analizar la relación específica que existe entre la ayuda externa y la política interna. ¿Cuál es la conducta que normalmente debe esperarse del organismo político interno, en relación con la ayuda externa? Si la opinión pública nacional parece hostil a la ayuda externa, ¿deberíamos describir esta reacción como desusada, o como típica?

Algunos explican la hostilidad interna hacia la ayuda extranjera refiriéndose a un mal entendimiento del programa. Si sólo se aclararan las metas, si se presentaran mejor los argumentos en favor de la ayuda, si el público fuera un poco más inteligente, se evaporaría la hostilidad hacia la ayuda. Lo malo de esta explicación es que casi no hay pruebas de que exista una correlación entre el entendimiento y el apoyo político. La opinión pública apoya la investigación sobre el cáncer, la investigación espacial, la relativa a los armamentos, y los programas de seguridad social, aun cuando esté consciente de que no entiende mucho de la naturaleza de tales programas. Para fabricar un consenso en apoyo de una política se necesita algo más que un mero proceso de ilustración, en la mayoría de los sistemas políticos del mundo. Después de veinte años de estar siendo instruido en cuanto a la naturaleza y los

¹⁵ Charles Wolf Jr., *Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia*. Princeton University Press, Princeton, 1960.

¹⁶ Liska, p. 28.

de un kilogramo de trigo que cultivarlo y regalarlo.¹⁸ Los elevados excedentes eran un motivo de embarazo para los congresistas de los estados agrícolas, y un recuerdo irritante de los subsidios agrícolas para los congresistas de las áreas urbanas. Por esta razón, cuando el Ejecutivo pidió autorizaciones para la ayuda externa, los congresistas trataron a menudo de otorgar a los administradores de tales programas productos agrícolas excedentes en lugar de dinero. Aun cuando las agencias de la ayuda externa preferían el dinero, no dejaban de considerar los bienes excedentes como algo mejor que nada. Al aceptar tales excedentes en lugar del dinero, los autores de la política exterior estaban sacrificando la efectividad en el extranjero para conservar el apoyo político nacional.

Un segundo ejemplo es el de la controversia entre los préstamos y los donativos. Durante los primeros años del programa de ayuda norteamericana (1945-1953), la política gubernamental favorecía los donativos, en los casos en que parecían inadecuados los préstamos. Pero un programa de donativos resultaba especialmente vulnerable a la acusación de que el mismo era un “despilfarro antieconómico”. Aumentó constantemente la presión en favor de un énfasis mayor en los préstamos, hasta que cedieron finalmente los responsables de la política exterior. Aún hoy, los administradores de la ayuda norteamericana consideran los donativos como la forma más efectiva de la ayuda: “Si el único objetivo fuera el de realizar el trabajo en la forma más rápida posible, y con el menor gasto de fondos, toda la ayuda debería proporcionarse en forma de donativos”, se afirma en un estudio reciente de la AID.¹⁹ Pero en seguida agrega que ésta “no es una alternativa práctica”.²⁰ Ésta es una admisión apenas velada de que si bien los donativos serían más efectivos en el exterior, los préstamos son más populares dentro del país. La eficiencia debe sacrificarse de nuevo, en aras del apoyo interno.

Otro ejemplo lo encontramos en la controversia sobre el financiamiento a largo plazo. Si bien se discuten raramente los méritos del financiamiento a largo plazo de los programas de ayuda, hay un gran antagonismo interno contra el mismo. Tanto el presidente Eisenhower como el presidente Kennedy trataron inútilmente de obtener la aprobación del Congreso para autorizaciones de ayuda de varios años de duración. El control de las autorizaciones es una de las prerrogativas que el Congreso defiende con mayor celo, y todos los intentos por evadir el proceso de autorizaciones son vistos con profunda sospecha. La mayor parte de la ayuda norteamericana se basa en autorizaciones anuales, no porque los funcionarios de los programas respectivos crean que esa

¹⁸ Don Paarlberg, “Food for Peace”, en *Department of State Bulletin*, 9 de noviembre de 1959, p. 675.

¹⁹ Agencia para el Desarrollo Internacional, *Summary Report of a Study on Loan Terms, Debt Burden and Development* (mimeografiado), abril de 1965, p. 7.

²⁰ *Ibid.*

sea la forma más efectiva, sino porque ésta es la única clase de programa que puede aprobar el Congreso.

La historia del programa de ayuda externa norteamericana es una de transacciones entre los requerimientos de la efectividad en el exterior y los de la popularidad interna. Todo intento de entender las políticas respectivas sin referirse a la política interna, está condenado al fracaso. Con ello no queremos decir que podamos ignorar la política internacional. Los administradores de la ayuda deben resolver los conflictos en el exterior y el interior, o sea que deben negociar en los dos frentes.

La negociación en los dos frentes. La necesidad de negociar simultáneamente con grupos extranjeros y nacionales plantea problemas especiales a los gobiernos democráticos que otorgan ayuda. El programa de la Ley 480 ilustra bien estos problemas: En la década de 1950, los representantes norteamericanos encontraron difícil realizar una negociación favorable en relación con la ayuda que se otorgaba por medio de productos agrícolas excedentes. La verosimilitud de la amenaza norteamericana de retener la ayuda era afectada por el hecho evidente de que Estados Unidos deseaba deshacerse de tales productos. La verdad es que los beneficiarios de la ayuda de la Ley 480 le estaban realmente haciendo un favor a Estados Unidos al liberarlo de esos productos. O más precisamente, le estaban haciendo un favor al Ejecutivo, ayudándolo a aliviar la presión del Congreso para que redujera los excedentes. En 1959, el presidente del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes le dijo a un funcionario del Departamento de Estado: "Nos interesa fundamentalmente librarnos de los excedentes y no nos importa cómo lo hagan ustedes, ni por medio de qué organismos."²¹ Dado que los potenciales receptores de la ayuda conocían tales actitudes del Congreso, no es sorprendente que los alimentos excedentes hayan resultado un débil instrumento de negociación para los autores de la política exterior norteamericana.

La cuestión de asignar destinos específicos a los fondos de ayuda destinados a ciertos países, al presentar al Congreso una petición de autorización, ofrece un segundo ejemplo de la dificultad de la negociación en dos frentes. Cuando el Congreso recibe una petición de ayuda por valor de muchos miles de millones de dólares, es natural que pregunte qué se va a hacer con ese dinero. Es igualmente natural que el Ejecutivo se rehúse a estimar las asignaciones por países, ya que ello debilita su posición de negociación frente a los receptores potenciales. Si la India sabe que el gobierno de Estados Unidos ha destinado provisionalmente cien millones de dólares para la ayuda a ese país, puede elaborar un plan de desarrollo con un déficit de divisas de aproximadamente esa cantidad. De igual manera, si los gobiernos de América Latina saben que se ha destinado para ellos una cierta cantidad de los fondos

²¹ Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes, *Hearings: Extension of Public Law 480*, 86º Congreso, Primera Sesión, 1959, pp. 199-208.

del Banco Interamericano de Desarrollo, verán fortalecida su posición de negociación frente al Banco. Al hacer una asignación previa, es como si el BID estuviera diciendo: "Estamos guardando este dinero para ustedes; se lo queremos prestar a ustedes; así que por favor preséntenos peticiones atendibles."

En algunas ocasiones, la negociación en dos frentes puede resultar ventajosa para los autores de la política exterior. Si Estados Unidos se compromete internacionalmente a proporcionar ayuda, el Ejecutivo podrá luego utilizar este compromiso para sacarle dinero al Congreso. El acto de ingresar a la Asociación para el Desarrollo Internacional sería un ejemplo de este tipo de compromisos. Las autorizaciones sólo se considerarán después de que se haya negociado la cuota de Estados Unidos, y los representantes del Ejecutivo pueden señalar las graves repercusiones del incumplimiento de un compromiso internacional.²² Así ocurrió en enero de 1964: El Ejecutivo maniobró a través de comités del Congreso relativamente amistosos, para obtener una autorización a fin de que el gobernador del BID por Estados Unidos votara a favor de un incremento en los recursos del Banco y suscribiera la cuota correspondiente a su país. El decreto correspondiente se aprobó el 22 de enero de 1964. El gobernador por Estados Unidos emitió su voto el 28 del mismo mes, y para cuando se abrieron las audiencias de autorizaciones, el 17 de marzo, Estados Unidos había contraído una "solemne obligación internacional". Las objeciones del representante Otto Passman contra tales tácticas demuestran la efectividad de las mismas:

Cuando el Congreso autoriza esta clase de programa y acepta el compromiso, ¿tiene acaso este comité otra alternativa que la de autorizar el gasto? ¿De qué sirve cerrar la puerta cuando ya salió la mula?²³

III. LA POLÍTICA DE LA RECEPCIÓN DE AYUDA

Hasta ahora hemos examinado la política de la ayuda desde el punto de vista del oferente. Veamos ahora la política de la recepción de ayuda examinando primero la tensión existente entre la política interna y la internacional de los países receptores, y luego algunas sugerencias para neutralizar el impacto político de la ayuda en dichos países.

De nuevo, la negociación en dos frentes. Los gobiernos que proporcionan ayuda no son los únicos que deben negociar en dos frentes simultáneamente. Los gobiernos que la reciben también enfrentan esta difícil tarea. Si quien proporciona la ayuda exige al gobierno receptor que realice la reforma agraria como un *quid pro quo* de la ayuda, es

²² Se encuentran ejemplos de esto en: Comité de Autorizaciones de la Cámara de Representantes, Subcomité de Autorizaciones para las Operaciones en el Extranjero, *Hearings, Foreign Operations Appropriations for 1965* (Parte 1), 88º Congreso, Segunda Sesión, 1964, pp. 95-97, 104.

²³ *Ibid.* (Parte 2), p. 32.

probable que los grupos nacionales con intereses creados en el *status quo* ejerzan considerable presión sobre el gobierno receptor. Este último debe asegurar al oferente que se están realizando esfuerzos de reforma agraria, al mismo tiempo que tratar de convencer a los grupos nacionales de que tales esfuerzos se desarrollarán muy lentamente, si acaso. Aun si quien da la ayuda no exigiese un *quid pro quo*, los gobiernos receptores tendrán que luchar con enemigos nacionales que los acusarán de aceptar condiciones denigrantes de aquél. En cuanto un gobierno acepta la ayuda norteamericana, se hace vulnerable al cargo de haberse "vendido" cada vez que, en lo futuro, se alinee con Estados Unidos en cualquier asunto.

Para quien recibe la ayuda, como para quien la da, la necesidad de negociar en dos frentes no siempre constituye una desventaja. Un país puede resistirse a las condiciones de un proveedor potencial de ayuda, si puede demostrar que le resulta imposible cumplirlas. Por ejemplo, un país que puede argumentar convincentemente que la reforma agraria, o el control de la inflación, generarían una extrema hostilidad interna, puede resistir con mejores resultados tales demandas de quienes proporcionan la ayuda. La capacidad para probar que nuestra libertad de negociación se encuentra limitada por fuertes presiones internas, puede ser una fuente de fuerza al negociar con un oferente potencial de ayuda.²⁴

El impacto de la ayuda. Una de las críticas a la ayuda más comunes en los países receptores, es que la misma facilita la intervención de quien la otorga en los asuntos de quien la recibe. Esta crítica ha dado lugar a varias sugerencias para neutralizar la política de los programas de ayuda. Examinemos cuatro tipos de ayuda que frecuentemente se mencionan en este contexto: 1) los préstamos en oposición a los donativos; 2) la ayuda económica en oposición a la militar; 3) la ayuda multilateral en oposición a la bilateral, y 4) el capital privado en oposición al público.

Donativos contra préstamos. Durante la década de 1950, un medio sugerido con frecuencia para reducir a un mínimo la intervención de quienes prestan ayuda en los asuntos de quienes la reciben, fue el cambio de los donativos a los préstamos. A menudo se describió los préstamos como una forma más "empresarial" de proporcionar la ayuda. Se sostenía que los préstamos asignados sobre la base de consideraciones "estrictamente económicas" eran políticamente inocuos. Pero tal pretensión no resiste el análisis más superficial. En primer lugar, es imposible juzgar la confiabilidad del crédito de un país sin referirse a amplias consideraciones de política fiscal y monetaria, a la probabilidad de desórdenes civiles internos, y al papel global del gobierno en la economía.

²⁴ Sobre la capacidad para imponerse restricciones internas, consúltese a Schelling, *The Strategy of Conflict*, pp. 22-28.

En un mundo donde los gobiernos pueden expropiar la propiedad, manipular las tasas de cambio y controlar la oferta monetaria, es una tontería hablar de evaluar la sensatez económica de un proyecto sin hacer referencia a la conducta del gobierno.²⁵

Raymond Mikesell describe los "factores políticos" como la consideración más importante en la determinación de la confianza crediticia.²⁶

La implicación de la necesidad de tomar en cuenta a ciertos factores políticos, al evaluar las solicitudes de préstamos, es que los prestatarios potenciales pueden verse obligados a tomar importantes medidas políticas a fin de hacerse dignos del crédito. Por ejemplo, el control de la inflación no es una cuestión puramente económica: están involucrados algunos cambios básicos en la estructura institucional de la sociedad. Joseph Schumpeter describe la inflación como "uno de los factores más poderosos para acelerar el cambio social".²⁷ A pesar de ello, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial no han vacilado en aconsejar a los países en desarrollo que controlen la inflación, a fin de hacerse acreedores a los préstamos, con base en consideraciones "puramente económicas".

Aunada a la tesis de que los préstamos se pueden asignar con criterios estrictamente económicos, tenemos la pretensión de que los préstamos

... "no conceden un pretexto" para que los países prestamistas interfieran en los asuntos de los prestatarios: Mientras los pagos de intereses y del principal se hagan a cabalidad en las fechas debidas, según lo estipulado en los términos del préstamo, al acreedor no le interesa cómo se gaste el mismo. La independencia del país prestatario permanece inviolada.²⁸

Según Frederic Benham, esto no se aplica a los donativos: "un país que hace donativos tiene derecho a asegurarse de que los mismos alcancen su propósito y que no se evaporen en la corrupción y el despilfarro".²⁹

¿Es cierto que los préstamos no proporcionan un pretexto para la intervención de los prestamistas? El banco que me presta dinero para comprar un automóvil parece creer que tiene derecho a decirme en cuánto lo debo asegurar. De igual manera, los prestamistas de ayuda externa han citado a menudo una deuda vigente como una razón sufi-

²⁵ David A. Baldwin, "The International Bank in Political Perspective", en *World Politics*, XVIII (octubre de 1965), p. 69.

²⁶ Raymond F. Mikesell, "Problems and Policies in Public Lending for Economic Development", en *U. S. Private and Government Investment Abroad*, ed. Raymond F. Mikesell. Universidad de Oregón, Eugene, Ore., 1962, p. 325.

²⁷ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* 3ª ed., Harper & Bros., Nueva York, 1950, p. 421.

²⁸ Frederic Benham, *Economic Aid to Underdeveloped Countries*. Oxford University Press, Londres, 1961, p. 104.

²⁹ *Ibid.*

ciente para tomarse un interés extraordinario en los asuntos internos de un deudor. El Banco Mundial mantiene "una relación estrecha con sus prestatarios durante toda la vigencia de cada préstamo" y reclama el derecho de prestar atención continua a las condiciones generales, económicas y financieras, del país prestatario, durante la vigencia de cada préstamo", a fin de "asegurarse de que el mantenimiento del servicio de los préstamos del Banco no se pone en peligro por el surgimiento de condiciones que podrían ser evitadas".³⁰

Hasta parecería que hay buenos argumentos para defender la afirmación de que los préstamos dan más oportunidad de intervención que los donativos. Es poco probable que la transacción relativa a un donativo se extienda por un período tan largo como el de 10 a 50 años que es típico de los acuerdos relativos a los préstamos de ayuda externa. En esta forma, el aparato necesario para administrar el pago del préstamo puede proporcionar un conducto para ejercer influencia durante un período considerable. Un préstamo no es un pretexto cualquiera para interesarnos en los asuntos de otro, sino una razón eminentemente respetable. Señalemos además que quien dona por una sola vez está en una posición muy endeble para intervenir: Aun cuando puede tener "derecho" a asegurarse de que su donativo no se despilfarra, el donatario no tiene incentivo para permitir tal intervención. Es la expectativa del siguiente donativo la que proporciona tal incentivo. De igual manera, la esperanza de obtener otros préstamos en el futuro actúa como un incentivo para que el prestatario permita que sus acreedores examinen sus libros.

A principios de la década de 1950, había un aspecto de los donativos norteamericanos que reforzaba la tesis de que los préstamos son un medio de reducir la intervención. Era usual que Estados Unidos exigiera que los donatarios depositaran una cantidad "equivalente" de su propia moneda en un "fondo de contraparte". El gobierno donatario era propietario de estos fondos, pero los mismos sólo podían ser utilizados mediante un acuerdo conjunto de ambos gobiernos.

El ejercicio de la influencia norteamericana sobre el empleo de los fondos de contraparte, inevitablemente planteaba la cuestión de la interferencia en los asuntos internos de los países que recibían la ayuda.³¹

Los fondos de contraparte y los donativos fueron gradualmente reemplazados por préstamos suaves, pagaderos en moneda local no convertible, a fines de la década de 1950.³² Esto tuvo como resultado una

³⁰ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Policies and Operations of the World Bank, IFC and IDA*, 1962, p. 42.

³¹ William Adams Brown y Redvers Opie, *American Foreign Assistance* (Washington: Institución Brookings, 1953), p. 188.

³² Se describe la evolución de este proceso en la obra de David A. Baldwin *Economic Development and American Foreign Policy: 1943-1962*. University of Chicago Press, Chicago, 1966.

rápida acumulación de enormes cantidades de monedas extranjeras en poder de los Estados Unidos, y temores de intervención aún mayores que los que habían generado los fondos de contraparte.³³ Una vez más, las ventajas de los préstamos sobre los donativos resultaban ilusorias.

La falla más evidente de la tesis de que los préstamos no involucran la intervención, se encuentra en el hecho de que los préstamos no son sólo un "pretexto" para la intervención, sino además un *medio* para la intervención que ha sido invocado como tal. Un autor habla del deseo de otorgar la ayuda en forma de préstamos "en aras de una mejor disciplina";³⁴ otro se refiere a "nuestros esfuerzos por emplear los préstamos de asistencia como un medio para influir en las reformas económicas de los países en desarrollo, o de imponerlas".³⁵ Es probable que el argumento escuchado con más frecuencia, en favor de la administración del programa de ayuda norteamericana en forma de préstamos, haya sido el de la conveniencia de asegurarse de que los fondos se usarán económicamente.³⁶ Así resultarán innecesarios otros controles, porque la necesidad de hacer el pago proporcionará la disciplina requerida para evitar el despilfarro.

Debemos mencionar un último aspecto del debate sobre los préstamos y los donativos. Si los primeros no implican una intervención menor que los segundos, ¿cómo podemos explicar la preferencia expresada en favor de los préstamos por varios países en desarrollo, durante la década de 1950? Hay por lo menos dos explicaciones razonables que no dependen de una expectativa de reducción de la intervención. La primera es que los gobiernos de países en desarrollo pueden desear no aparecer a los ojos de su propia opinión pública como dependientes de la caridad extranjera. Puede ser una buena política interna la de rehusar los donativos independientemente de sus méritos reales frente a los préstamos. La segunda se expresa en términos de la "regla de las reacciones esperadas" de Friedrich.³⁷ No era ningún secreto la creciente preferencia del Congreso Norteamericano por los préstamos frente a los donativos, en la década de 1950, a pesar de lo cual quienes escriben sobre la ayuda extranjera raras veces consideran la posibilidad de que los receptores potenciales de ayuda decidan solicitar préstamos, no porque

³³ Véase a este respecto lo que escribió un grupo de Consultores de Finanzas Internacionales y Problemas Económicos, *The Problem of Excess Accumulation of U.S. Owned Local Currencies: Findings and Recommendations Submitted to the Under Secretary of State*, 4 de abril de 1960 (Información procesada).

³⁴ Thomas C. Schelling, "American Aid and Economic Development: Some Critical Issues", en *International Stability and Progress*. American Assembly, Nueva York, 1957, p. 157.

³⁵ Raymond F. Mikesell, "Capacity to Service Foreign Investment", en *U. S. Private and Government Investment Abroad*, p. 406.

³⁶ Debe hacerse notar que la obligación de pagar los préstamos favorecía la asignación de los recursos de la ayuda a los proyectos de rendimiento *financiero*, y en contra de los de rendimiento *social*, como por ejemplo la alimentación de niños.

³⁷ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*. Little, Brown and Co., Boston, 1941, pp. 589-591.

como un campo sagrado apolítico. Sin repetir el examen anterior de la ayuda militar, debe resultar evidente que la asistencia técnica es sólo otra forma de designar el contenido de bienes de la ayuda; y no indica mejor el impacto verdadero de la ayuda que el título de la ayuda militar.

El marbete de la asistencia técnica es un instrumento muy útil de relaciones públicas. La fuente principal de la oposición política a la ayuda extranjera ha sido siempre la comunidad empresarial que tradicionalmente ha tenido y resistido la intervención del gobierno en la economía. Se supuso entonces que el empleo del marbete de la asistencia técnica aseguraría a los inversionistas privados extranjeros que el gobierno no intenta competir con ellos. En realidad, la asistencia técnica compite con la inversión privada por lo menos de dos maneras. En primer lugar los servicios que se proporcionan bajo los programas de asistencia técnica los habrían proporcionado las empresas privadas si el precio hubiese sido suficientemente elevado. En segundo, se hace competencia indirecta a los inversionistas directos potenciales. Por ejemplo, las encuestas sobre oportunidades de inversión pueden proporcionar al gobierno información suficiente que le permita establecer una empresa pública, en lugar de dejarle el campo a la empresa privada. La investigación de las oportunidades de inversión siempre ha sido uno de los servicios ofrecidos mediante un precio por los inversionistas directos potenciales, aun cuando no estemos acostumbrados a describir sus actividades en esa forma. La descripción de esta ayuda como "técnica" fue una manera de hacerla aparecer como si fuese una cosa distinta de la asistencia de "capital". Los "estudios de preinversión" del Fondo Especial de las Naciones Unidas, sólo representan una forma extrema del intento de hacer aparecer la ayuda técnica como algo no controvertible. El empleo del lenguaje técnico para distraer la atención de los temas discutibles es una vieja táctica política, que ha funcionado bien en el caso de la asistencia técnica. El marbete de la asistencia técnica implicaba una diferencia cualitativa entre este tipo de ayuda y otros. Implicaba que la asistencia técnica involucraba servicios que la comunidad de inversionistas privados no estaría dispuesta a proporcionar *a ningún precio*. También se beneficiaba del sentimiento vago, pero generalizado, de que lo técnico y lo político son campos mutuamente excluyentes. Sin embargo, quienes deseen entender la relación existente entre la ayuda y la influencia no deben ignorar la asistencia técnica.

La ayuda multilateral contra la ayuda bilateral. La sugerencia que tal vez se escucha con mayor énfasis, para anular los efectos políticos de la concesión de ayuda, es la de volverla multilateral.⁴⁰ A este respecto, se ha sostenido que la ayuda multilateral es 1) apolítica; 2) sin ataduras; 3) más aceptable para los receptores, y 4) a cubierto de la po-

⁴⁰ En el ensayo de Robert E. Asher "Multilateral Versus Bilateral Aid: An Old Controversy Revisited", en *International Organization*, XVI (otoño de 1962), 697-719, se encuentra una útil reseña de los argumentos en pro de la ayuda multilateral, aunque algunos de ellos no tienen relación con el tema de la intervención.

canalización de la ayuda a través de las agencias internacionales no garantiza menos o más débiles ataduras; por el contrario, es probable que la ayuda que otorga el grupo del Banco Mundial conlleve un número limitado de ataduras sumamente fuertes, quizá hasta verdaderas cadenas.⁴³ Quienes desean una ayuda con menos ataduras deben desconfiar de las sugerencias en favor de que se canalice una mayor cantidad de ayuda a través del BIRF y sus instituciones afiliadas.

La tesis que defiende la ayuda multilateral se refuerza a menudo señalando que la misma resulta más aceptable para los países en desarrollo, con ataduras o sin ellas.⁴⁴ Sin embargo, hay algunas pruebas que parecen indicar que esto no es así. John Lewis ha descrito un cambio pronunciado de las operaciones bilaterales a las multilaterales, como "una de las cosas que menos desea el gobierno de la India".⁴⁵ Hace notar que la existencia de varios canales bilaterales de ayuda le permite a la India protegerse contra la intervención enfrentando a un proveedor de ayuda contra otro. Según Lewis, el gobierno de la India "no está más dispuesto a rendirse ante el Banco Mundial o las Naciones Unidas que ante Estados Unidos o la Unión Soviética".⁴⁶ La tesis de la aceptabilidad conlleva usualmente un supuesto implícito de que la ayuda multilateral no involucra un aumento de la cantidad de intervención en los asuntos del receptor. Por ello se supone generalmente que "en igualdad de condiciones" la ayuda multilateral es más aceptable. Pero es posible que no exista tal igualdad de condiciones. La coordinación centralizada que probablemente acompañaría a un cambio masivo hacia la ayuda multilateral, haría más fácil la intervención del oferente internacional, en relación con la situación actual de un oferente individual. Si, por ejemplo, el Banco Mundial fuese la única fuente importante de ayuda para el desarrollo, su posición de negociación frente a los prestatarios se fortalecería enormemente.

Un cuarto argumento en favor de la distribución multilateral de la ayuda sostiene que la misma evita que los oferentes individuales utilicen su ayuda como un instrumento de su política nacional. Por ejemplo, Henry Cabot Lodge describe tales programas como "obviamente protegidos contra las manipulaciones políticas" de los países oferentes.⁴⁷ ¿Es verdad que la canalización de la ayuda a través de las agencias interna-

⁴³ En la obra de Baldwin, *World Politics*, XVIII, 75-79, se encuentra una descripción de las ataduras utilizadas por el Banco Mundial.

⁴⁴ Se pueden consultar algunos ejemplos de esta tesis en Benham, p. 105; y en Lodge, "Mutual Aid Through the United Nations", *Department of State Bulletin*, 4 de abril de 1960, p. 515.

⁴⁵ John P. Lewis, *Quiet Crisis in India*. Institución Brookings, Washington, 1962, p. 263.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 264. Jacob Kaplan asegura que "el único caso de expulsión de una misión de ayuda occidental, por presionar en favor de un consejo mal recibido, es el del asesor del Banco Mundial residente en Turquía, a principios de la década de 1950" (p. 261).

⁴⁷ "Mutual Aid Through the United Nations", *Department of State Bulletin*, 4 de abril de 1960, p. 525.

cionales la neutraliza como instrumento de una política nacional? Un estudio influyente de la Corporación RAND parte del supuesto de que quienes se interesan en la ayuda externa como un instrumento de la política exterior de Estados Unidos no tienen que preocuparse de las actividades del Banco Mundial.⁴⁸ Sin embargo, hay tres razones que hacen dudar de la corrección de este supuesto. En primer lugar, un país oferente puede decidir distribuir su ayuda por conducto de las agencias internacionales, basándose exclusivamente en cálculos relativos a su propio interés nacional. Por ejemplo, Estados Unidos "puede buscar el relativo anonimato del multilateralismo cuando el régimen receptor, o la oposición interna, sospechen la existencia de 'ataduras', o de alguna otra influencia indebida, de parte del oferente".⁴⁹ No obstante, tal operación no significaría una neutralización política. Liska observa correctamente que

La búsqueda de cierto anonimato no equivale a suspender el carácter fundamentalmente político de la ayuda, sino sólo a la adopción de un método políticamente más eficiente en situaciones en que la operación directa puede ser onerosa para el oferente o para el receptor.⁵⁰

Una segunda razón para mostrarse escépticos en cuanto a la medida en que la ayuda multilateral se encuentra liberada de la política nacional, es que algunos oferentes de ayuda ejercen una influencia extraordinaria sobre las actividades de las agencias internacionales. Por ejemplo, Estados Unidos tiene más de una cuarta parte del total de votos en el Banco Mundial, que siempre ha tenido un presidente norteamericano. Cuando Estados Unidos desvía algunos de sus fondos, de los canales bilaterales hacia el grupo del Banco Mundial, no están cediendo tanta influencia sobre las políticas de la distribución de la ayuda como parece. De igual manera, cuando Estados Unidos proporcionan ayuda al Banco Interamericano de Desarrollo, no pierden tanto control sobre la distribución de fondos como parecerían indicar los arreglos formales. A pesar de que los países latinoamericanos tienen en conjunto más votos que Estados Unidos en el Banco Interamericano de Desarrollo, su esperanza de obtener fondos en el futuro los impele a no emplear dichos votos contra Estados Unidos. En la terminología de Friedrich, están previendo las reacciones de Estados Unidos y actuando en consecuencia. Adviértase que el BID nunca ha hecho un préstamo contra la oposición específica de Estados Unidos. Las reacciones esperadas constituyen un lazo entre la ayuda y la influencia mucho más importante que los arreglos formales de votación.

La tercera razón es la siguiente: En la medida en que cualquier país

⁴⁸ Wolf, p. 80n.

⁴⁹ Liska, p. 217.

⁵⁰ *Ibid.*

puede predecir el patrón de distribución de la ayuda de una agencia internacional, podrá utilizar a dicha agencia como instrumento de su política exterior, o sea que puede moldear su política exterior en forma tal que deje lugar a las actividades de esa agencia internacional. Por ejemplo, si hay razones para creer que Ruritania podrá obtener un préstamo de la Asociación para el Desarrollo Internacional, para financiar la construcción de una presa, Estados Unidos puede decidir retirar los fondos que había destinado para financiar dicha presa, y utilizarlos para la obtención de alguna otra meta política. El empleo eficaz de esta técnica de política exterior depende de la capacidad para predecir acertadamente los patrones de distribución de la ayuda de las agencias internacionales. Esto permite identificar los proyectos que probablemente serán financiados de todas maneras, y los que se encuentran al margen de indecisión. Limitando su ayuda a los proyectos marginales, un país puede fortalecer su posición de negociación frente a los receptores de la ayuda.⁵¹ La descripción del proceso de negociación norteamericana, hecha por un antiguo administrador de la AID, indica que Estados Unidos trata de fortalecer su posición de negociación en esta forma:

Aun antes de que se elabore un programa provisional, deben estimarse los recursos disponibles de otros países, de las agencias especializadas de las Naciones Unidas, y de las empresas privadas extranjeras... Sólo tras de haber hecho lo anterior resulta conveniente considerar los recursos disponibles en Estados Unidos.⁵²

En conclusión, hay varias razones para dudar de la afirmación de Henry Cabot Lodge, en el sentido de que los programas de ayuda multilateral están "obviamente a salvo de las manipulaciones políticas" de países individuales. La canalización de la ayuda a través de las agencias internacionales no reducirá necesariamente la intervención en los países en desarrollo; por el contrario, puede aun incrementarla.

Los canales privados contra los públicos. Uno de los grandes mitos norteamericanos es que el sector privado de la economía es "apolítico". Por ello, no es sorprendente encontrarse con la tesis de que la inversión privada "apolítica" implicará una intervención menor en los países en desarrollo que la ayuda pública externa, que es "política".⁵³ El examen que sigue se concentrará en dos interrogantes: Primero, ¿es "político" el capital privado, en los tres sentidos antes mencionados? Segundo, ¿en qué forma se liga la inversión privada a la política exterior?

⁵¹ Sobre la importancia de esta consideración, véase a Thomas C. Schelling, *International Economics*. Allyn and Bacon, Boston, 1958, pp. 443-44.

⁵² Frank M. Coffin, *Witness for AID*. Houghton Mifflin, Boston, 1964, pp. 14-15.

⁵³ Se encuentran ejemplos de esta posición en Cleona Lewis, *The United States and Foreign Investment Problems*. Institución Brookings, Washington, 1948, p. 277; y American Enterprise Association, "American Private Enterprise, Foreign Economic Development, and the Aid Programs", en *Foreign Aid Program: Compilation of Studies and Surveys*, p. 592.

Usualmente se describe la motivación de los empresarios privados como el deseo de obtener beneficios. Sin negar la importancia de tal motivación, podemos señalar que el beneficio puede ser buscado en formas diferentes por distintas organizaciones. La justificación que típicamente sirve de fundamento a la descripción de las empresas como apolíticas, implica la existencia de numerosas empresas pequeñas que obedecen a las fuerzas impersonales del mercado. Tal justificación ignora que una de las instituciones económicas más importantes del mundo contemporáneo es la sociedad anónima gigantesca. Sólo estamos empezando a percibir las enormes implicaciones políticas y económicas de esta forma de organización social.⁵⁴ Sin embargo, ya está claro que estas empresas no son los esclavos del mercado que nos pinta el modelo de la competencia pura. Muchas de esas sociedades anónimas poseen activos más valiosos que el PNB anual de varios países en desarrollo. Estas gigantesca sociedades anónimas poseen la mayor parte de la inversión norteamericana directa en el exterior. Más o menos una tercera parte de esta inversión se encuentra en la industria petrolera, la cual se encuentra tan bien organizada que se le ha llegado a describir como un gobierno privado mundial.⁵⁵ La búsqueda de poder y la de beneficios no constituyen necesariamente tareas mutuamente excluyentes.

Independientemente de las motivaciones de los inversionistas privados extranjeros, resulta difícil negar el impacto político de sus acciones. La concesión de una línea de crédito por valor de cuarenta millones de dólares a Sudáfrica, por un grupo de bancos norteamericanos, tiene un impacto profundo sobre la distribución de la influencia dentro del país receptor y entre los países. Es improbable que este mismo grupo de bancos extienda un crédito similar a Cuba en el futuro próximo. Con esto no sugerimos ningún plan disfrazado de los banqueros para fomentar el racismo o cualquiera otra ideología. Lo que señalamos es que, al formular juicios sobre lo que constituye una inversión "segura", los banqueros tienden a favorecer ciertos sistemas sociales. Eugene Staley, en su estudio clásico *War and the Private Investor*, identificó este enlace entre las corrientes del capital privado internacional e instituciones sociales particulares:

La exportación de capital a países a donde no ha llegado el industrialismo capitalista, requiere la "exportación" simultánea de formas e instituciones gubernamentales especializadas, tales como el derecho mercantil; e instituciones económicas especializadas, tales como el sistema de salarios. De este hecho . . . surge un conflicto profundo e inevitable entre los países que importan capital

⁵⁴ Véase, a este respecto, John K. Galbraith, *The New Industrial State*. Houghton Mifflin, Boston, 1967; Adolph A. Berle, Jr., *Power Without Property* (Nueva York: Harcourt, Brace, 1959); y Michael D. Reagan, *The Managed Economy* (Nueva York: Oxford University Press, 1963).

⁵⁵ Robert Engler, *The Politics of Oil* (Nueva York: Macmillan, 1961).

y los que exportan, cuando sus instituciones sociales son radicalmente diferentes.⁵⁶

¿Es la inversión privada internacional un proceso político, en el sentido de que implique un conflicto entre grupos? Hay por lo menos dos razones para creer que sí lo es. En primer lugar, muchos de los países en desarrollo —con razón o sin ella— asocian a los inversionistas privados extranjeros con sus antiguos amos coloniales. Mientras subsistan estas actitudes, es de esperarse que surjan fricciones entre los países en desarrollo y los inversionistas privados extranjeros. En segundo, debe esperarse un conflicto de grupo de considerable intensidad en el proceso de transferir capital de los países desarrollados a los subdesarrollados, aun en el caso de que no exista una herencia colonial que manche a los inversionistas extranjeros. Staley considera tal conflicto como inevitable:

El proceso de la inversión internacional crea entre el país que importa el capital, y el que lo exporta, un conflicto relativamente permanente de capital-trabajo, de acreedor-deudor, de intereses creados frente a grupos interesados en la reforma o la revolución social, para no hablar de los conflictos culturales que genera la industrialización que acompaña a la inversión de capital.⁵⁷

Es perfectamente posible que la inversión privada extranjera sea política en los tres sentidos antes mencionados, y aun así se encuentre protegida contra la política exterior del gobierno del país prestamista. Si bien a menudo escuchamos el argumento de que la política exterior se determina en la forma que conviene a los inversionistas privados, raramente escuchamos que la inversión privada sea un "instrumento" de política exterior. Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos ha tratado claramente de utilizar la inversión privada extranjera para alcanzar algunas de sus metas de política exterior en los países en desarrollo. Dicho gobierno ha utilizado la diplomacia, las garantías de la inversión, la propaganda y la no ayuda, para estimular el flujo del capital privado a las áreas en desarrollo.⁵⁸ Un reciente comité asesor del gobierno sobre la ayuda extranjera indicó que "las instituciones privadas pueden ser instrumentos mucho más efectivos de la política nacional que las instituciones gubernamentales, en ciertas situaciones".⁵⁹ El informe del comité describió además la inversión privada en el exterior

⁵⁶ Eugene Staley, *War and the Private Investor*. Doubleday, Garden City, 1935, p. 142.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 367. Consúltese también a Leo Model, "The Politics of Private Foreign Investment", en *Foreign Affairs*, XLV (julio de 1967), pp. 639-651.

⁵⁸ Se pueden consultar algunos detalles sobre el empleo de estas técnicas por los Estados Unidos, para fomentar la inversión privada extranjera, en Baldwin, *Economic Development and American Foreign Policy*.

⁵⁹ Comité Asesor sobre la Empresa Privada en la Ayuda Externa, *Foreign Aid Through Private Initiative*, p. 5.

como una forma efectiva de ejercer "presión" sobre los países en desarrollo, para que adopten la clase de sistema social pluralista que existe en Estados Unidos, en opinión de los autores del informe.⁶⁰ En el informe se expresó claramente que sus autores consideran el capital privado como un medio para intervenir en los asuntos de los países en desarrollo.

Después de examinar varios tipos de ayuda, concluimos que ninguno de ellos ofrece muchas esperanzas a quienes se oponen a toda clase de intervención en los asuntos del país receptor. Cada uno de ellos puede servir, y ha servido realmente, como un mecanismo de intervención. Aun cuando pueden existir tipos de ayuda externa que el oferente no pueda emplear para intervenir, los mismos no se encuentran entre los analizados aquí.

El comercio en lugar de la ayuda: ¿una solución? Un sustituto de la ayuda que se sugiere comúnmente, puede pensarse que proporcione una solución a quienes se interesan en evitar que los oferentes influyan en los receptores. "El comercio en lugar de la ayuda" ha sido un lema escuchado intermitentemente durante los últimos veinte años. El tratamiento preferencial de los países en desarrollo, en sus relaciones comerciales con los desarrollados, puede servir como un equivalente adecuado de la ayuda, por lo menos en alguna medida. La Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1964, propuso varias formas para encubrir la ayuda externa bajo el disfraz de arreglos comerciales especiales.⁶¹ Suponiendo que ello se pueda hacer, ¿estarían todavía los oferentes en capacidad de intervenir? No habrá necesidad de autorizaciones anuales del Congreso, de negociar cada uno de los proyectos, ni de misiones de ayuda. Parecería que de esta manera se cancelarían muchas posibilidades de intervención de los oferentes.

Sin embargo, las apariencias pueden ser engañosas. El comercio internacional también puede ser un instrumento de política exterior nacional. En toda clase de comercio entre los países está implícita la amenaza potencial de que cualquiera de las partes que comercian puedan dar por terminada la relación.⁶² Son evidentes tres fuentes potenciales de intervención: 1) la terminación efectiva del comercio por un país rico; 2) la amenaza de terminación, y 3) acciones de los países en desarrollo que se adelanten a las reacciones potenciales de los países desarrollados. No podemos formular *a priori* un juicio sobre cuáles países se encontrarán en las posiciones de negociación más fuertes, en relación con la terminación o la amenaza de terminación del comercio. Sin embargo, en igualdad de condiciones, los países que ganan más

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 6-8.

⁶¹ Se encuentra una descripción y análisis de las proposiciones de la UNCTAD en Harry G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*. Institución Brookings, Washington, 1967.

⁶² Consúltese, a este respecto, a Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*. University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1945.

con el comercio tendrán más que perder y por tanto serán más vulnerables a las amenazas de terminación del comercio. A este respecto, es interesante advertir que varias de las sugerencias de la UNCTAD conllevan medidas tendientes a aumentar las ganancias de los países en desarrollo, en su comercio con los países ricos. Nos enfrentamos a la ironía de que los países en desarrollo piden a los países ricos que hagan muchas de las cosas que Hirschman considera como instrumentos para elevar al máximo la influencia potencial de un país frente a sus clientes comerciales.⁶³ Las sugerencias de la UNCTAD pueden ser buenas, pero los países en desarrollo se están engañando a sí mismos si creen que la puesta en práctica de las mismas los protegerá seguramente contra la influencia de los países ricos.

IV. CONCLUSIÓN

Es útil —en realidad esencial— que consideremos la política de la ayuda al evaluar la contribución de las políticas de ayuda al desarrollo. Demasiado a menudo la observación de que la ayuda es “política” es sólo una forma de denominarla. En este trabajo hemos tratado de demostrar que tal observación puede tener una utilidad analítica en los estudios relativos a las políticas.

Sin embargo, la relación que existe entre la ayuda y la influencia es sutil y compleja. No debieran tolerarse más los clichés simplistas que confunden la literatura sobre la ayuda. Necesitamos un análisis teórico sofisticado para poder entender la naturaleza de la relación existente entre la ayuda y la influencia. En la política de la concesión y la recepción de ayuda, la tensión existente entre la política interna y la externa debe ser el punto central de nuestro análisis. Los estudios o las sugerencias de política que ignoren esta tensión corren el riesgo de ser poco importantes o peligrosos.

Es poco probable que tenga éxito la búsqueda de formas de ayuda políticamente inocuas. Es difícil separar el dinero de la influencia. Debemos aprender a vivir con la política de ayuda, y cesar en nuestros esfuerzos estériles por abolirla. Después de todo, la política no es sólo “el arte de lo posible”, también es el arte de hacer posible mañana lo que es imposible hoy.

⁶³ *Ibid.*, pp. 34-35.