

REALIDADES DE LA AYUDA SOVIÉTICA AL MUNDO SUBDESARROLLADO

I.—Aspectos de una misma cuestión.

La problemática del inmenso mundo subdesarrollado constituye uno de los grandes temas de nuestra hora.

Sus aceras exigencias concentran el interés de los grandes centros mundiales de poder.

Y una nítida manifestación de tal dinámica es la cuestión de la ayuda exterior a los países subindustrializados. Máxime cuando ella se perfila en el contexto de la *coexistencia pacífica*, con todas sus implicaciones¹.

Que el asunto ofrece aspectos de acusada trascendencia, se descubre oteando la óptica soviética en torno a tal temática.

* * *

La acción económica soviética en el mundo no comunista comenzaba modestamente tras la muerte de Stalin².

Desde 1954, la ayuda económica soviética al mundo subdesarrollado ha

¹ Para la postura de Washington sobre este punto, vid. nuestro trabajo «Las recientes tendencias estadounidenses sobre la "ayuda exterior"», REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, núm. 69, septiembre-octubre 1963, págs. 153-164. Por fin, el Senado ha aprobado la cifra de los créditos de la ayuda exterior: 3.000 millones de dólares. Vid. *Le Monde*, 1 enero 1964, pág. 5, col. 2. Y parece ser que, bajo Johnson, se va a la revisión del sistema de ayuda al extranjero.

² Quien desee una perspectiva histórica del problema, puede consultar nuestros trabajos «Un arma soviética de la "guerra fría": la ofensiva comercial. REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, núm. 24, octubre-diciembre 1955, págs. 45-64; y «Presión económica comunista y Estados subdesarrollados», ídem, núm. 42, marzo-abril 1959, páginas 74-75.

ido creciendo en envergadura y en amplitud geográfica, hasta pasar de 7.600 millones de dólares (finales de 1962) y extenderse a 29 países en cuatro continentes.

Tenemos que entre el 1 de enero de 1954 y fines de 1962, el bloque comunista ha concedido unos 7.600 millones de dólares en créditos y donaciones. De ellos, unos 5.100 millones en créditos civiles y unos 2.500 en ayuda militar.

En tal programa, los seis Estados satélites de la Europa Oriental han participado con unos 1.115 millones de dólares. Y la China comunista, con unos 318 millones. Proporcionalmente, los compromisos de la U. R. S. S. suponen el 71,8 por 100 del total de la asistencia económica; los de los Gobiernos de la Europa Oriental, el 21,9, y los de la China de Pekín, el 6,3 por 100.

* * *

¿Cómo se distribuye *geográficamente* la ayuda comunista?

Entre los Estados receptores de la ayuda del bloque chino-soviético, cinco de ellos—India, Egipto, Indonesia, Afganistán y Cuba—han obtenido una asistencia por valor de 400 millones de dólares cada uno—en ocasiones, más del doble (así, la India)—. Otros siete—Irak, Ghana, Siria, Guinea, Etiopía, Yugoslavia y Argentina—, más de 100—a veces, más del doble (Irak)—. Ayuda por un monto entre 50 y 100 millones de dólares han conseguido siete países: Mali (98), Birmania (97), Brasil (74), Ceilán (69), Camboya (65), República Somalí (63) y Nepal (54). La ayuda otorgada a los otros Estados—Chipre, Bolivia, Islandia, Irán, Turquía, Marruecos, Sudán, Pakistán, Yemen y Túnez—se sitúa entre un mínimo de un millón de dólares (Chipre) y un máximo de 46 millones (Túnez).

* * *

Por si el lector se interesa en saber cómo se invierten los fondos de la ayuda comunista, indicaremos que van a la industria principalmente (57 por 100), a proyectos de objetivos múltiples y agrícolas (12), transportes y comunicaciones (12), etc.

* * *

Otra faceta extremadamente importante de todo este programa de ayuda es la asistencia técnica. En 1960, el bloque comunista tenía en los países sub-

desarrollados 6.510 técnicos «económicos». En 1961, 8.500. En 1962, 9.620³. Sólo en Afganistán se registraban 2.325 en este último año.

Y—lo que es más llamativo—: hace cuatro años, el número de técnicos soviéticos *empleados* en las naciones subindustrializadas era menos de la mitad de la cifra actual⁴.

* * *

Otro extremo muy destacable—y, frecuentemente, muy destacado—de la ayuda comunista al complejo de países subdesarrollados es la *asistencia militar*.

Esta tiene de relieve que se ha llevado a cabo más rápidamente que la ayuda económica. Dos tercios, por lo menos, de los compromisos militares se habían cumplido en diciembre de 1962.

En estas materias, no hay que hacer excesivos esclarecimientos. Baste recordar que los principales receptores de la ayuda militar han sido Indonesia, Egipto, Siria, Irak, Afganistán y Cuba. También Guinea, Malí y Yemen se han beneficiado de tal tipo de asistencia.

Por lo demás, cabe indicar que si bien mucho del género entregado—de pequeñas armas a tanques y submarinos—puede resultar anticuado para las exigencias militares soviéticas, los países beneficiados reciben tal material con agrado, como una importante adición a su fuerza militar.

En otro orden de cosas, conviene saber que a veces el equipo suministrado ha sido defectuoso—por ejemplo, los barcos soviéticos facilitados a Indonesia, no ideados para operar en climas calientes—. Pero no menos cierto es que asimismo se asiste al hecho de que la ayuda rusa ha incluido tanques T-24, aparatos Mig-19 y Mig-21, bombarderos TU-16 y algunos *missiles* tácticos⁵.

³ Excluido el personal dedicado a la promoción comercial y a actividades militares.

⁴ En 1962, alrededor del 31 por 100 del conjunto de técnicos no militares se hallaba en el Oriente Medio; un 19, en Africa; 40 por 100, en Asia, y 10 por 100, en Iberoamérica. El papel de la U. R. S. S. se percibirá observando que sus técnicos suman, aproximadamente, el 70 por 100 del total.

⁵ Sobre otros elementos de juicio, vid. Janos Horvath: «Moscow's Aid Program: The Performance So Far», *East Europe*, noviembre 1963, págs. 8-20, y Peter Toma: «The Problem of Foreign Aid», *East Europe*, febrero 1963, págs. 2-9.

II.—Objetivos y medios: su adecuación.

Tras esa panorámica sobre la *realidad* de la amplitud de la ayuda comunista al *tercer mundo*, entremos en algunos aspectos clave de la *teoría* soviética acerca de la asistencia a las naciones subdesarrolladas⁶.

Empecemos por advertir que la concepción comunista de la ayuda exterior se ha presentado como aplicación *práctica* de los principios leninistas a las relaciones internacionales, como ejemplo del «internacionalismo proletario» en acción bajo modernas condiciones.

Pensamientos bien representativos pueden ser los que esgrimía Mikoyan en la *Pravda*, el 22 de octubre de 1961. En tal ocasión, escribía lo siguiente: «La Unión Soviética y los otros países socialistas han entrado en la arena de la vida de [los] pueblos menos desarrollados, aportando sus justos métodos de mantenimiento de los vínculos económicos sobre la base de la igualdad y sus nobles intenciones de facilitar el avance de estos pueblos sobre la ruta del progreso.»

Por si esos conceptos pareciesen algo ambiguos, echaremos mano de un texto inserto en la revista *Economía mundial y Relaciones internacionales* —órgano mensual del Instituto del mismo nombre y especializado en el «análisis sistemático del mundo capitalista»—. En la entrega 3 de 1962, se nos decía—poco más o menos—esto: «Con el apoyo de los países socialistas, las naciones que se ven en el estadio del sistema de relaciones sociales precapitalistas pueden [pasar] la fase capitalista, y los países con un bajo nivel de desarrollo capitalista pueden romperlo, pueden acortar la dura prueba de pasar a través de todas las etapas y lanzarse en la empresa de la edificación del socialismo.»

* * *

Lo que el mundo soviético se propone, como primer objetivo, ayudando a los países subindustrializados es apoyarles en la revolución contra el imperialismo, en una política salida de la concepción marxista-leninista de la revolución en *dos fases*—una fase nacional democrática precediendo a la fase de la revolución socialista proletaria—.

⁶ En torno a estos temas, el lector puede encontrar abundantes precisiones en Françoise Guillaume: «La doctrine soviétique du sous-développement», *Politique Etrangère*, París, 1962, 4, págs. 360-390.

Pues bien; a fin de conseguir el éxito de la revolución nacional democrática, las naciones subdesarrolladas deben construir rápidamente su economía. Lo cual no puede llevarse a cabo más que por medio de la ayuda extranjera y de la asistencia técnica. Y he aquí que—según la tesis soviética—la ayuda occidental al mundo subdesarrollado crea una cierta *alineación*, que se traduce por un desarrollo económico lento, inestabilidad política, neocolonialismo y pobreza. De lo cual se deriva una lógica consecuencia: «Los países que han obtenido su liberación nacional tienen necesidad de la ayuda de los países socialistas y de todos los pueblos progresistas—y continuarán teniéndola en el futuro—.»

* * *

Hemos recogido un objetivo del movimiento comunista de ayuda exterior. Pero el asunto no concluye ahí. Hay otros designios. Fundamental es el de tender a minar la posición de las Potencias capitalistas del Occidente, «a profundizar la crisis general del capitalismo». El neto efecto de tal movimiento es, a entender de los expertos soviéticos, «reducir la esfera de influencia de la explotación extranjera imperialista, fortalecer la independencia política del país [e] impedir la restauración del colonialismo». Así lo mantenía la mentada publicación rusa y en el citado número.

Y, por si algún lector estimase que se trata de una posición doctrinal, no tiene sino bucear en recientes asertos de Jruschef. En una entrevista concedida a dos periódicos argelinos (*Le Peuple* y *Alger républicain*), en el mes de diciembre, el gobernante soviético sostenía esto: «El apoyo de los países socialistas permite a estos países [las llamadas naciones jóvenes] resistir al chantaje de los consorcios internacionales. Obliga a los imperialistas—ellos mismos lo confiesan a veces—a hacer concesiones, como lo demuestra el fracaso de los planes de bloqueo económico de Cuba, de Egipto, de Guinea y de otros países. Los imperialistas no están ya en estado de ahogar económicamente a los países liberados que defienden su independencia y la libertad nacional»⁷.

* * *

Pero, yendo hacia una justa—aunque concisa—caracterización del temple de la ayuda exterior a los Estados subindustrializados, tras el *qué* hemos de hacer referencia al *cómo*. Veamos.

⁷ Vid. *Le Monde*, 22-23 diciembre 1963, pág. 4.

En una entrevista de John Scott, de la revista *Time*, con un miembro de la Comisión estatal de las relaciones económicas exteriores de la U. R. S. S.—la Comisión Chachkov—se describía toda una «filosofía» de la posición soviética en el terreno de la ayuda exterior. Y se expresaba del siguiente modo: «Nosotros hemos comenzado por estudiar el programa americano de ayuda y por tratar de aprovecharnos de sus errores. Muy rápidamente hemos comprendido que los préstamos son más eficaces que los donativos, cuyo efecto es perjudicial, frecuentemente, desde el punto de vista político. De forma que, en principio, nunca damos nada, salvo para la ayuda de urgencia en caso de temblores de tierra, de inundaciones o de hambres o salvo algún donativo personal... Nosotros hacemos todo con créditos y pensamos que es más eficaz»⁸.

Obsérvese que, como ha advertido P. Toma, al parecer, los préstamos presentan, con relación a los donativos, una ventaja psicológica: chocar menos con el sentido de dignidad y el espíritu de independencia de las gentes de los Estados subdesarrollados. Incluso, dan la sensación de engendrar un sentimiento de igualdad. Máxime cuando la U. R. S. S. consiente en aceptar el reembolso de su ayuda bajo la forma de productos que son exportaciones tradicionales de las naciones insuficientemente desarrolladas. En 1959, nueve productos agrícolas—del caucho natural al té, pasando por algodón bruto—representaban el 70 por 100 del conjunto de las importaciones soviéticas de las naciones subdesarrolladas.

Por otro lado, en septiembre de 1959, V. Rymalov compendiaba—en la revista *International Affairs* de Moscú—otros perfiles de la concepción soviética de la asistencia al mundo subindustrializado. A su juicio, «el sincero deseo de la Unión Soviética de ayudar a estos países en su desarrollo económico se ha puesto de manifiesto con las tasas de interés extremadamente bajas. [El interés anual es de 2 a 2,5 por 100.] Generalmente, las Potencias capitalistas hacen pagar a los países insuficientemente desarrollados de 4 a 7 por 100 y aun más... Casi todos los Acuerdos concluidos con la Unión Soviética prevén el reembolso de los préstamos en moneda nacional o por

⁸ El 76 por 100 de los compromisos de Estados Unidos en materia de ayuda exterior—en el período 1954-1962—son donativos (sin interés, ni reembolso), frente a menos del 5 por 100 en el caso del bloque soviético.

«exportaciones. Además, el reembolso se efectúa por espacio de un largo período⁹, de manera que no afecte la economía del país beneficiario»¹⁰.

III.—*Balance de realizaciones.*

No obstante lo apuntado, una buena porción de la dialéctica comunista en estas cuestiones se aprisionará consignando que las cifras registradas al principio representan «compromisos», no entregas o desembolsos. De los cinco mil y pico millones de dólares comprometidos en ayuda «civil», sólo 1.495 millones se habían desembolsado efectivamente a fines de 1962. (O sea, un 29 por 100.)

* * *

Ahora bien; tal conclusión no invalida la evidencia de que la asistencia económica del bloque soviético durante los pasados nueve años haya constituido una importante adición al desarrollo económico de algunos países.

El primer ejemplo es la India. Desde 1955, el bloque soviético ha aportado a este Estado cerca de 1.000 millones de dólares con destino a varios proyectos industriales. Entre ellos, se incluyen la construcción de las instalaciones de Bhilai—produciendo al ritmo de un millón de toneladas de acero al año—, la primera refinería de petróleo del Gobierno y las bases de una industria farmacéutica.

Paralelamente, ha de reconocerse que, en determinadas circunstancias—especialmente, allí donde las bazas políticas eran grandes—, la Unión Soviética ha actuado rápidamente. Así se ha visto en el Afganistán. Desde luego,

⁹ La mayor parte de los Acuerdos soviéticos establecen la devolución de los créditos en un plazo de doce años. Sin embargo, el importante préstamo hecho al Afganistán en 1961 establece el pago en cincuenta años y no iniciándose el primer abono hasta transcurridos veinticinco años de haber sido utilizada la ayuda. En recientes casos, la U. R. S. S. ha acordado diferir la devolución de los créditos hasta el momento de entrega de todo el *equipo* (con lo cual se facilita que la producción empiece antes del reembolso). En otros Estados comunistas, el término medio de los créditos tiene una duración de cinco a ocho años, con sustanciales desembolsos iniciales. Las condiciones de devolución son semejantes a las de la Unión Soviética. Más liberales que las de ésta son las de los préstamos chinos.

¹⁰ Aseveraciones sobre las que la crítica occidental no está de acuerdo. Por ejemplo, se habla de los *softer* términos estadounidenses de reembolso: largos períodos de amortización, pago en moneda local (o ambos). Vid. J. HORVATH, art. cit. ant., pág. 17.

son insoslayables los resultados obtenidos en casos como el de las citadas instalaciones de Bhilai.

Sin embargo, en otras coyunturas, los programas han roto amarras lentamente. Para probarlo, ahí están Etiopía, Indonesia e Irak. En otras ocasiones, los créditos no se han materializado, por falta de acuerdo sobre el detalle de los proyectos.

Finalmente, no olvidemos cómo muchas veces el equipo y los materiales de los Estados comunistas se han revelado por debajo de los *standards* occidentales de calidad, tolerancia y acabado (así ha ocurrido, por ejemplo, con el material de perforación en la India, en la Argentina; con el mal funcionamiento de una fábrica de cemento levantada por los checoslovacos en el Afganistán; con el mal servicio rendido por las locomotoras *diesel* húngaras en Egipto; por los *jeeps* de la Alemania Oriental en Indonesia, etcétera).

* * *

Por otra parte, la ayuda soviética no siempre ha alcanzado las metas políticas esperadas.

Egipto es una muestra pertinente. A pesar de la ayuda comunista—caso de Suez, presa de Assuán, etc.—, en 1963 las relaciones entre El Cairo y Moscú son *simplemente* correctas, no muy cordiales. También el Irak ofrece un claro testimonio—adverso a las esperanzas soviéticas—en este terreno. Incluso, de Indonesia dícese que, en un nuevo «compromiso» ideológico, trata de atraerse las inversiones del capital occidental. Y, en Africa, casos límite como los de Guinea y Ghana, no han resultado muy alentadores para el bloque chino-soviético.

IV.—*La evidencia máxima: el carácter «selectivo» de la ayuda.*

Otra particularidad de la actuación económica comunista en el mundo subindustrializado: aunque su campaña es de amplitud mundial, Moscú más que esforzarse en gran escala por hacer la concurrencia a la ayuda occidental, prefiere reservar su asistencia para los países más interesantes desde el punto de vista estratégico ¹¹.

¹¹ Cinco Estados han concentrado los dos tercios de los compromisos comunistas de ayuda: India, Egipto, Indonesia, Afganistán y Cuba.

A este respecto, ha de tenerse presente que sólo la ayuda de los Estados Unidos a esos mismos países ha ascendido, en el período 1948-1962, a 15.714 millones de dólares. Si a esta cifra añadimos la ayuda de Washington a otros 65 países subindustrializados que no reciben asistencia comunista, se llega a un monto de 37.739 millones de dólares.

En resumen, la ayuda comunista al mundo subdesarrollado representa un 13,5 por 100 de la proporcionada por los Estados Unidos. Y eso sin contar la ayuda de otros Estados del llamado mundo libre—de Francia a Alemania—.

En pocas palabras, quede claro que Moscú dirige su programa de ayuda allí donde cree que se da una situación susceptible de producir ganancias políticas, psicológicas o—en un sentido amplio—estratégicas. En un cierto número de casos, las insinuaciones soviéticas de ayuda han coincidido con tensiones entre los países implicados y el mundo occidental. Notables ejemplos del uso soviético de los ofrecimientos de ayuda como medio de debilitar el bloque occidental son los dirigidos a Grecia, Irán, Turquía y Pakistán—bajo el influjo de aires *populistas* o *neutralistas*—.

Así, pues, al referirse al programa soviético de ayuda, cabe hablar, mejor que de un plan sistemático de desarrollo económico, de una técnica de explotación de las debilidades del Occidente. La experiencia muestra que, hasta el presente, Moscú ha obtenido importantes éxitos explotando las tensiones entre los Estados ricos y los países pobres. Más que la meta de establecer Gobiernos revolucionarios comunistas, el fin perseguido por el Kremlin ha sido el convencer a las naciones subindustrializadas del carácter pacífico de la política soviética y de las preocupaciones neocolonialistas del Occidente. Para los países que salen del régimen colonial, tal propaganda resulta eficaz. No se olvide, a fin de cuentas, que para un asiático, por ejemplo, «el comunismo no es más que una solución de recambio respecto a la democracia liberal, y una solución de recambio que permite obtener más velozmente los resultados deseados»¹² (P. Toma).

¹² Piénsese, empero, cómo la nación que caía bajo el régimen bolchevique no es un satisfactorio ejemplo para los Estados subdesarrollados, interesados en un rápido progreso económico. En 1913, Rusia aparecía como un país con un sustancial sector industrial, con un respetable índice de crecimiento general, con abundantes recursos naturales y como una nación de importancia comercial y receptora de buenas cantidades—relativamente grandes—de capital exterior. Cons. Donald W. Bowels: «Soviet Russia as a Model for Underdeveloped Areas», *World Politics*, Princeton, abril 1962, págs. 483-

V.—*Conclusión.*

¿Futuro?

Mientras en la fase 1954-1958 la ayuda económica se distribuía en modestas cantidades anuales, en el estadio 1959-1960 se extendía a razón de unos 1.000 millones de dólares al año.

Con la singularidad de que tal proporción era algo mayor en 1962¹³.

Y, en la hora actual, «más de 480 empresas industriales son construidas en los países de Asia, de Africa y de Iberoamérica, con la asistencia de la Unión Soviética... Cerca de 400 empresas industriales y talleres son realizados con la ayuda de Checoslovaquia, la República Democrática Alemana, Bulgaria, Rumania, Hungría¹⁴. La República Popular China otorga también una ayuda económica a los países liberados» (Jruschef).

Fuentes estadounidenses aseguran que, con toda probabilidad, la lista de la ayuda soviética continuará creciendo. En el presente, el programa soviético de ayuda al exterior consume un pequeño porcentaje del producto nacional bruto de la U. R. S. S. Una estimación norteamericana del volumen de entregas soviéticas en 1962—el mayor hasta esa fecha—ha sido un equivalente a menos del 1 por 100 del total de gastos de defensa. Pero es preciso subrayar que la capacidad soviética—en poder económico y técnico—progresó lo suficientemente como para hacer frente a las exigencias de todo un programa de ayuda exterior. El bloque soviético podría sostener un programa de asistencia de mayor importancia. Le sería posible doblar—y aun triplicar—el programa de los últimos años, sin que ello se tradujese en graves dificultades para su economía. La relativa debilidad de tal política de ayuda se explica, *en parte*, por la convicción de que los rublos no compran *automáticamente* la amistad de las naciones subdesarrolladas.

* * *

504, y A. Nove «The Soviet Model and Underdeveloped Countries», *International Affairs*, Londres, 1961, 1, págs. 29-38.

¹³ En un artículo publicado en *East Europe*, en diciembre de 1962—«Is Moscow Cutting Down on Foreign Aid?», págs. 25-26—se habían suministrado datos—sirviéndose de informaciones de las Naciones Unidas—sobre la reducción de la ayuda rusa al mundo subindustrializado.

¹⁴ En la versión utilizada por nosotros—de *Le Monde*—, no es citada Polonia.

Aun reducidas a la máxima abreviatura las principales facetas de la cuestión de la ayuda exterior comunista al mundo subindustrializado, habrá sido posible—con un poco de buena voluntad—comprender la naturaleza del reto lanzado al mundo no comunista.

Una cosa—fundamental—ha de aprehenderse: bajo el rótulo de la *co-existencia pacífica*, el desafío es mucho más *empírico* de lo que «la propaganda apocalíptica de Moscú» podría hacer pensar. ¡Que tal toque *real* anime el espíritu de los forjadores de la política occidental!

LEANDRO RUBIO GARCIA.