

CANADÁ Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE AYUDA

JEAN PHILIPPE THÉRIEN

PROCURO EXPLICAR EN ESTE ARTÍCULO el funcionamiento de la política canadiense de ayuda al desarrollo. Analizo la lógica de producción de esta política para destacar sus fundamentos principales. Motiva este estudio la necesidad de poner de relieve la racionalidad política que sirve de base y orienta la ayuda que presta Canadá al desarrollo del Tercer Mundo. Conviene recordar que no se reconoce de manera unánime el carácter racional de esa política, ya que, opinan algunos, es un verdadero despilfarro.¹

La ayuda es un elemento cada vez más importante de la política exterior canadiense. A pesar de que a mediados de los años sesenta el gobierno canadiense intentó diversificar sus instrumentos de intervención en el Tercer Mundo,² la ayuda sigue siendo el mecanismo privilegiado de la política canadiense en las relaciones Norte-Sur. Los flujos comerciales entre Canadá y el Tercer Mundo son, desde luego, mucho más elevados que los de ayuda, pero eso no significa que la ayuda no desempeñe una función de suma importancia, ya que es un instrumento controlado directamente por el Estado. En términos económicos, los recursos financieros destinados a la ayuda en 1987-1988 alcanzan 2 700 millones de dólares, que equivalen a 2% de los gastos del gobierno federal y a 0.5% del PIB. En términos políticos, la importancia que se da a la ayuda puede apreciarse en la atención considerable que recibió

¹ Véase Paul Fromm y James P. Hull, *Down the Drain? A Critical Re-examination of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Griffin House, 1981; P.T. Bauer sistematizó los argumentos de la derecha canadiense en *Mirage égalitaire et tiers monde*, París, PUF, 1984.

² Agence canadienne de développement international (ACDI), *Stratégie de coopération au développement international 1975-1980*, Ottawa, Information Canada, 1975. Para una evaluación crítica de las propuestas contenidas en este documento de política, ver Institut Nord-Sud, *L'enjeu canadien ou le développement du tiers-monde dans les années 80*, Ottawa, 1980.

en el debate sobre el cambio de la política exterior iniciado por el gobierno conservador elegido en 1984.³

Conviene advertir que mi análisis favorece una perspectiva restringida más que amplia de la ayuda. Ésta tendría como punto de referencia el conjunto de mecanismos que contribuyen al crecimiento económico de los países en desarrollo al establecer a su favor condiciones más convenientes que las del mercado; esta perspectiva incluiría, además de la política de ayuda, el estudio de políticas de apoyo como el Sistema Generalizado de Preferencias establecido por Canadá y el financiamiento a las exportaciones que realiza la Sociedad para el Incremento de las Exportaciones. Mi estudio retoma la definición propuesta por la OCDE,⁴ según la cual, constituyen la ayuda pública al desarrollo el conjunto de recursos suministrados a los países en desarrollo que cumplan con las siguientes condiciones: los recursos deberán otorgarse para favorecer el desarrollo económico y deberán entregarse con una tasa preferencial de por lo menos 25 por ciento.

Por otra parte, me refiero específicamente a las condiciones que explican la existencia de la ayuda canadiense. Trataré de identificar las propiedades del medio en el cual se genera la política canadiense de ayuda y los elementos que más sirven para explicar su naturaleza. Mi punto de vista, sustentado en las condiciones de producción, procura también matizar las razones que tradicionalmente ha dado el gobierno para justificar su práctica: la ayuda —de acuerdo con el discurso oficial— tiene por finalidad mejorar la situación de los países y las poblaciones más pobres.⁵ Para superar esta interpretación, postulo la existencia de una distinción *a priori* entre intereses objetivos y finalidades subjetivas de todo comportamiento político.

El estudio de las condiciones de producción de la ayuda canadiense remite a los intereses que esta política intenta promover. Uno de los propósitos de este análisis es mostrar la política canadiense a partir de la combinación de los múltiples intereses a los cuales responde. Desde

³ Véase Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur (CPAEE), *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide au développement*, Approvisionnement et Services, Ottawa, 1987; ACIDI, *Étude sur les politiques et l'organisation de l'aide publique au développement. Rapport au Ministre des Relations extérieures*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986; ACIDI, *Pour bâtir un monde meilleur. L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1987; ACIDI, *Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, Approvisionnement et Service, 1987.

⁴ OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, París, 1988, p. 205.

⁵ Véase en particular ACIDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, *op. cit.*, p. 44; y ACIDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, p. 4.

luego, afirmar que la política canadiense de ayuda refleja el interés del país es una propuesta de análisis político casi tautológica.⁶ Mi estudio busca formalizar esta evidencia y su contribución se medirá, en última instancia, en función de que pueda explicar la articulación de los factores que intervienen para determinar la política canadiense de ayuda, tanto en el ámbito interno como en el internacional.

El análisis elude la cuestión a todas luces importante de los efectos de la ayuda sobre el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Al poner el acento en causas, objetivos y motivaciones de la política canadiense de ayuda, no se trata de negar que los países en desarrollo tienen interés en apoyar esta política. De hecho, podríamos decir que la ayuda participa en la promoción de intereses mutuos entre países desarrollados y en desarrollo,⁷ pero el análisis de esa correspondencia está fuera de los límites de mi estudio. Es además evidente que para saber de qué tipo son los efectos de la ayuda canadiense sobre el proceso real de desarrollo se necesitaría analizar detalladamente cada uno de los países a los cuales Canadá ayuda continuamente.⁸

Una de las consideraciones epistemológicas más importantes que guían este estudio, es que la política canadiense de ayuda no es un proceso perfectamente homogéneo y autónomo. Por un lado, el análisis toma en cuenta que la política de ayuda se sustenta en numerosos programas cuyo hilo conductor es necesario reconstruir, sobre todo para captar la complementariedad y la unidad políticas de los aspectos bilateral y multilateral de la ayuda canadiense; por otro, que la ayuda es un proceso social que debe contemplarse de manera interactiva, conclusión que se impone al recurrir a la noción de "sistema global", tan fecunda para comprender las relaciones internacionales contemporáneas. Como el concepto de sistema descansa sobre la existencia de rela-

⁶ Esta propuesta se apoya no solamente en la intuición sino también en evidencia que demuestra que la ayuda es utilizada principalmente para metas de política exterior más que metas humanitarias. R.D. Mc Kinlay, "The Aid Relationship. A Foreign Policy Model and Interpretation of the Distributions of Official Bilateral Economic Aid of the United States, the United Kingdom, France and Germany, 1960-1970", *Comparative Political Studies*, 11(1979), p. 411-463.

⁷ Tesis sostenida por Robert Cassen (comp.), *Rich Country Interests and Third World Development*, Nueva York, St Martin's Press, 1984; véase en particular Bernard Wood, "Canada and Third World Development: Testing Mutual Interests", pp. 94-127.

⁸ El Institut Nord-Sud ha elaborado cuatro estudios de caso sobre la ayuda bilateral canadiense: E.P. English, *L'aide au développement du Canada à Haïti*, Ottawa, 1984; Roger Ehrhardt, *L'aide au développement du Canada au Bangladesh*, Ottawa, 1983; Lavergne y E.P. English, *L'aide au développement du Canada au Sénégal*, Ottawa, 1987; Roger Young, *L'aide au développement du Canada à la Tanzanie*, Ottawa, 1983.

ciones entre diversos elementos, la política de ayuda de Canadá debe presentarse como componente simultáneo del conjunto de la política exterior nacional, de la política internacional de ayuda y del funcionamiento de las relaciones internacionales. La conexión de la política canadiense de ayuda con el exterior es probablemente el aspecto más deficiente de los análisis hechos hasta hoy, y en consecuencia, uno de los puntos principales que quisiéramos examinar aquí.

LOS LÍMITES DE UN DEBATE

El análisis de la política de ayuda ha dado una diversidad de estudios y posiciones que deben evaluarse si aspiramos a captar de manera sistemática las condiciones de producción y los intereses propios de esa política. En la gama de estudios existentes, algunos tienen un carácter más bien descriptivo e institucional;⁹ otros son explicativos. Las diferentes tesis, que se oponen en algunos puntos y se complementan en otros, pueden clasificarse en tres grupos, en función de los postulados que las apoyan: pluralista, estatista y neomarxista.

La corriente pluralista sostiene que la política de ayuda es el reflejo del interés colectivo de la comunidad canadiense.¹⁰ El gobierno aparece como responsable de la mediación y de la transformación de este interés colectivo en medidas políticas precisas. Las tesis pluralistas aceptan que el altruismo y la generosidad de grupos sociales pueden prolongarse en la acción gubernamental; es decir que se confiere autonomía a los factores humanitarios en la explicación de la elaboración y el establecimiento de la política de ayuda. También según esta perspectiva, la calidad de potencia media de Canadá obliga al Estado a otorgar prioridad constante al mantenimiento de un orden internacional armonioso.

La corriente estatista se define esencialmente por el carácter domi-

⁹ Phillip F. Brady, "The Rubik's Cube of Canadian International Development Cooperation in the 1980's", *Revue canadienne d'études du développement*, 5(1984), pp. 129-140; Martin Rudner, "The Evolving Framework of Canadian Development Assistance", en Brian Tomlin y Maureen Molot (comps.), *Canada Among Nations. 1984: A Time of Transition*, Toronto, James Lorimer, 1985, pp. 125-146.

¹⁰ Véase Peyton Lyon, "Introduction", en Peyton Lyon y Tareq Ismael, *Canada and the Third World*, Toronto, Macmillan, 1976, pp. X-L; Louis Sabourin, "Analyse des politiques de coopération internationale du Canada: des projets d'aide à la stratégie de développement", en Paul Painchaud (comp.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Quebec, CQRI, 1977, pp. 209-251; Jacques Hébert y Maurice Strong, *Le grand branle-bas. Le Canada, espoir du tiers-monde*, Montreal, Quinze, 1980.

nante que le confiere al Estado en la creación de la política de ayuda.¹¹ En este sentido, es una corriente que se acerca, explícita o implícitamente, a los trabajos de la escuela realista de las relaciones internacionales, según la cual el Estado es eje de toda formalización teórica. Según esta perspectiva, la política de ayuda refleja los intereses de una capa social que tiende a confundirse con el gobierno y la función pública. Por lo tanto, la corriente estatista favorece determinantes de carácter político y minimiza los de carácter económico,¹² y en general rechaza el altruismo —comportamiento propio del individuo, pero prácticamente intransferible al del Estado— como factor para explicar la política de ayuda.

La corriente neomarxista da importancia a los intereses económicos y comerciales que supone la administración de la ayuda canadiense.¹³ Razonamiento como éste divide a la sociedad canadiense en clases sociales y establece que la propiedad de los medios de producción asegura influencia decisiva sobre la política de ayuda. En una fórmula lapidaria, se ha dicho que la ayuda tiene preferencia por los negocios.¹⁴ El determinismo humanitario se encuentra entonces de nuevo eliminado dado que la acción del Estado está sometida a la necesidad de mantener la relación de dominación Norte-Sur, defender el capitalismo nacional e internacional y penetrar los mercados exteriores.

Este panorama muestra la diversidad de explicaciones en lo que respecta a la ayuda canadiense, las cuales, contrariamente a lo que deja entender la intuición analítica de Nossal, difícilmente pueden con-

¹¹ Ver por ejemplo Keith Spicer, *A Samaritan State? External Aid in Canada's Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1966; S.G. Triantis, "Canada's Interest in Foreign Aid", *World Politics*, 24(1971), pp. 1-18; Kim Richard Nossal, "Mixed Motives Revisited: Canada's Interest in Development Assistance", *Revue canadienne de science politique*, 21(1988), pp. 35-36.

¹² La corriente estatista incluye sin embargo una variante economicista en la cual la ayuda se reduce a un mercado en el cual la oferta de recursos financieros se equilibraría con una demanda de concesiones políticas y económicas. Véase Leonard Dudley y Claude Montmarquette, *L'aide extérieure du Canada: une évaluation de l'offre*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1978.

¹³ Robert Carty y Virginia Smith, *Perpetuating Poverty. The Political Economy of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Between the Lines, 1981; Robert Clarke y Richard Swift (comps.), *Ties that Bind. Canada and the Third World*, Toronto, Between the Lines, 1982; Linda Freeman, "L'ouverture sur le marché africain: le Canada et l'Afrique dans les années 80", *Études internationales*, 14(1983), pp. 103-129; Monique Dupuis, *Crise mondiale et aide internationale: stratégie canadienne et développement du tiers monde*, Montreal, Nouvelle Optique, 1984; Cranford Pratt, "Canadian Policy Towards the Third World: Basis for an Explanation", en *Studies in Political Economy*, 13(1984), pp. 27-55.

¹⁴ Cranford Pratt, "Canadian Foreign Policy: Bias to Business", *International Perspectives*, noviembre-diciembre, 1982, pp. 3-6.

siderarse como componentes de un modelo unificado.¹⁵ En suma, las tres corrientes se distinguen entre sí porque destacan respectivamente determinismos humanitarios, políticos y económicos. No obstante, coinciden en puntos que no deben descuidarse. Uno de ellos, entre los más importantes, es que la tesis estatista y la neomarxista rechazan por igual el humanitarismo como elemento para explicar la política de ayuda. Esta postura parece indudablemente fecunda porque atribuir comportamiento altruista al Estado corresponde a una interpretación psicologizante y antropomorfista de lo político, cuyos supuestos no se han demostrado aún. Parece más útil centrar el análisis de la política de ayuda en categorías que competen al poder y a la economía, que pueden además desarrollarse sin por ello negar del todo el carácter humanitario de la política de ayuda. Convendría reintroducirlo en la explicación y conceptualizarlo como expresión total de los intereses de una cultura política específica, es decir como manifestación de valores sociales, colaterales a intereses sociales particulares (como los de un segmento del electorado o los de los promotores de Organizaciones No Gubernamentales-ONG).

Por lo demás, al dar explicaciones tan distintas sobre la política de ayuda, las tres corrientes mencionadas demuestran que no pueden imponerse como explicación única. De hecho, todo avance en esta dirección requiere de un esfuerzo de síntesis, en el que se reconozca que cada una de esas corrientes se concentra en un aspecto de las condiciones de producción de la política de ayuda, que tiene un lugar legítimo en una explicación de conjunto: la influencia de la sociedad civil, la autonomía del Estado y el peso de los intereses de una clase dominante. En definitiva, la diversidad en el debate sobre la ayuda incita naturalmente a desconfiar de las explicaciones únicas. Se trata entonces de reformular las condiciones de producción de la ayuda canadiense como red interactiva de causas en donde los determinantes no actuarían forzosamente de manera constante y unívoca.

Dentro de los límites del resumen presentado antes, es posible analizar, con sustento renovado, las condiciones e intereses propios de la política canadiense de ayuda. Antes de intentarlo conviene recapitular qué conceptualización alternativa se impone en esta empresa. Para empezar, la explicación de la política de ayuda debe ser combinación de factores internos y externos. Esto debería ser punto de partida obligado para ubicar las relaciones internacionales en un sistema mundial. De hecho, aún si todos los países del Comité de Ayuda al Desarrollo

¹⁵ Véase Nossal, *op.cit.*, p. 36.

(CAD)¹⁶ favorecieran la ayuda bilateral, ésta podría captarse mejor si se concibiera como un proceso de intervención convenido a escala internacional. Antes de estudiar la naturaleza de la ayuda otorgada por un país, es necesario comprender su naturaleza transnacional.

Tomar en cuenta determinismos externos de la política de ayuda concuerda con las teorías sobre el crecimiento de la interdependencia;¹⁷ se impone a partir del momento en que se considera que la cooperación internacional es una pieza del rompecabezas en la integración de los múltiples espacios políticos de Norte y Sur. Desde el punto de vista analítico, los elementos que mueven el orden mundial no pueden entenderse sin referirnos al todo. Desde el punto de vista histórico, se puede incluso suponer que, sin las incitaciones del medio internacional, la política canadiense de ayuda nunca hubiera tomado forma.

Sin duda la corriente neomarxista ha descrito mejor el peso de los factores externos sobre la ayuda canadiense. Mostró que esa política es parte del esfuerzo por conservar un orden capitalista internacional en el que buscan expresarse los intereses del capitalismo nacional. Esta explicación (las condicionantes que el sistema mundial impone a la elaboración y el establecimiento de la política canadiense de ayuda) es una aportación valiosa porque ha permitido advertir que la cooperación de Canadá responde a ciertos intereses definidos fuera del espacio político nacional. Pero esta corriente pierde capacidad explicativa cuando atribuye al orden internacional —mediante un proceso de cosificación o reificación— una finalidad predeterminada que reduce las relaciones de fuerza del sistema internacional a una mecánica de dominio unilateral de Norte sobre Sur.¹⁸

Por lo demás, toda explicación de las condiciones de producción de ayuda canadiense debe esforzarse por destacar el papel decisivo del Estado. Poco importa el peso que puede atribuirse a actores no estatales

¹⁶ El CAD incluye 18 países desarrollados: la República Federal Alemana, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Suecia y Suiza.

¹⁷ Véase Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977; Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979; Marvin Soroos, *Beyond Sovereignty. The Challenge of Global Policy*, Columbia, University of South Carolina Press, 1986.

¹⁸ Alain Lipietz presenta esta tendencia y la califica como "funcionalismo de lo peor", en *Mirages et miracles. Problèmes de l'industrialisation dans le tiers-monde*, París, La Découverte, 1985, pp. 17-23.

(organismos internacionales, compañías y bancos multinacionales, ONG),¹⁹ ya que en el Estado siguen convergiendo las presiones políticas. Dicho de otro modo, el Estado es responsable de formular y administrar la política canadiense de ayuda, con lo cual la corriente estatista adquiere legitimidad para poner de relieve su papel. Es evidente, sin embargo, que la acción del Estado no puede pensarse completamente autónoma en lo que se refiere a intereses sociales; la corriente estatista no logra articular correctamente la práctica gubernamental con su entorno. Si se puede afirmar, desde cierto punto de vista, que el Estado dispone de intereses específicos, hay que considerarlo de manera general como agente de mediación cuya tarea es asegurar un doble equilibrio entre una serie de intereses internos, por un lado, e intereses externos, por el otro. Ésta sería una forma de reubicar la tendencia a volver más complejo el análisis del interés nacional.²⁰

Para explicar el entrelazamiento de intereses nacionales con los internacionales, debemos tener en cuenta que el Estado está sometido a la presión de múltiples intereses internos que son a veces convergentes y a menudo conflictivos. Corresponde al Estado abstraer un interés general homogéneo a partir de los intereses particulares que se le manifiestan y que son, por naturaleza, heterogéneos y asimétricos. Me refiero a propósito a un proceso de abstracción, ya que el interés general sigue siendo una ficción. Adelantando una hipótesis, lo que el Estado define como interés general no coincide exactamente con los intereses de la élite económica dominante. La función del Estado, en lo que se refiere a la política de ayuda, debe entenderse como la de un árbitro. Esto no quiere decir que esa función sea neutra, sino que el Estado, en cuanto árbitro, puede regular intereses sociales diferentes. A fin de cuentas, la política de ayuda sugiere dos preguntas importantes: ¿cómo define el Estado el interés nacional a ese respecto?, ¿cómo transpone el Estado este interés en el plano externo?

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL

Sostengo aquí que el concepto de régimen internacional proporciona una pista teórica original para profundizar en el entendimiento de las condiciones de producción de la política canadiense de ayuda. En par-

¹⁹ Véase por ejemplo Phillip Taylor, *Nonstate Actors in International Politics. From Transregional to Substate Organizations*, Boulder, Westview Press, 1984.

²⁰ Charles Kegley y Eugene Wittkopf, *World Politics. Trend and Transformation*, Nueva York, St Martin's Press, 1985, p. 559.

ticular, la idea de régimen internacional permite pensar que la ayuda canadiense es parte de una política acordada en el ámbito internacional por los principales países desarrollados evitando al mismo tiempo el reduccionismo de la escuela neomarxista.

El criterio de régimen internacional puede entenderse como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión que estructuran expectativas y comportamiento de los actores comprometidos en un sector de intervención de las relaciones internacionales.²¹

A esta definición se aferran una serie de proposiciones analíticas que gozan de gran capacidad heurística. La escuela de los regímenes internacionales constata en primer lugar, que las relaciones internacionales no son del todo asimilables a la anarquía²² y que el *self-interest* inmediato no puede concebirse como única motivación de la acción del Estado.²³ Al contrario, esta corriente caracteriza las relaciones internacionales contemporáneas por su tendencia a la interdependencia cada vez más compleja, en donde la fuerza es cada vez menos factible.²⁴ Al desarrollarse como rama del campo tradicional de las organizaciones internacionales, la escuela de los regímenes internacionales se guía por la idea de que más allá del marco de las burocracias interestatales formales, existe un conjunto de prácticas que pueden conceptualizarse como “comportamientos internacionales institucionalizados”²⁵ que están regidos por principios y reglas de funcionamiento relativamente elaborados. El paradigma de los regímenes internacionales demuestra igualmente su valor heurístico por su capacidad para formular problemas pertinentes; entre otros, coloca en el núcleo de su programa de investigación una conexión más firme entre los intereses internos y externos del Estado.²⁶

El concepto de régimen internacional ha sido aplicado al estudio de una gama bastante extendida de actividades internacionales. Ro-

²¹ Esta definición se inspira ampliamente en la que proporciona Stephen Krasner, en “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, 36(1982), pp. 185-205.

²² Robert Keohane, “The Demand for International Regimes”, *International Organization*, 36(1982), p. 325.

²³ Oran B. Young, “International Regimes: Towards a New Theory of Institutions”, *World Politics*, 29(1986), p. 109.

²⁴ Robert Keohane y Joseph Nye, “Power and Interdependence Revisited”, *International Organization*, 41(1987), pp. 725-753.

²⁵ F. Kratochwil y J.G. Ruggie, “International Organization: A State of the Art on an Art of the State”, *International Organization*, 40(1986), p. 754.

²⁶ Keohane y Nye, “Power and Interdependence Revisited”, *op. cit.*, p. 753.

bert Wood fue el primer autor que demostró de manera sistemática la utilidad de este concepto para el análisis del fenómeno de la ayuda internacional.²⁷ Entre otras, su contribución fue profundizar en algunas intuiciones formuladas anteriormente por Ruggie quien, por su parte, prefirió hablar de un “cuasi régimen”²⁸ de la ayuda. Sobre la base de esta evolución teórica, podemos, en lo sucesivo, entender la ayuda internacional como una zona de comportamientos internacionales institucionalizados aun cuando no exista ninguna autoridad internacional con poder de decisión en la materia. Sin embargo, Wood ha demostrado que, a pesar de ese vacío hay una serie de principios rectores en los cuales convergen las prácticas de ayuda de los países capitalistas avanzados; podemos a este respecto mencionar la primacía del bilateralismo y la necesidad de evitar toda competencia entre la ayuda pública y los flujos de capitales privados.²⁹

Animado por la intuición analítica propia de la corriente de los regímenes internacionales, propongo mostrar en este trabajo que las condiciones de producción de la ayuda canadiense remiten a dos series de determinismos; por un lado, en lo sistémico, la política canadiense puede concebirse como resultado de presiones externas para establecer un régimen internacional de ayuda que contribuya a regularizar las relaciones Norte-Sur, por otro, en lo nacional, la ayuda canadiense puede verse determinada por presiones internas que empujan al Estado a participar en el régimen internacional de ayuda de manera tal que asegure la promoción de intereses específicos.

Así, la ayuda canadiense es primero una forma de participación del Estado para reforzar un orden internacional dado. Pero aun cuando un régimen internacional puede concebirse como institución³⁰ que estructura la acción del Estado, debe reconocerse que todos los regímenes internacionales tienen grados o coeficientes de autonomía diferentes. De hecho, el régimen internacional aparece como un marco de referencia de geometría variable. A partir de la idea sugerida por Ruggie según la cual cada régimen internacional estaría dotado de elasticidad propia,³¹ se puede sugerir que la experiencia canadiense tiende a

²⁷ Robert Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, University of California Press, 1986.

²⁸ J.G. Ruggie, “Political Structure and Change in the International Economic Order: the North-South Dimension”, en J.G. Ruggie (comp.), *The Antinomies of Interdependence*, Nueva York, Columbia University Press, 1983, p. 435.

²⁹ Wood, *op. cit.*, p. 101.

³⁰ Oran B. Young, “Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes”, *International Organization*, 36(1982), p. 277.

³¹ J.G. Ruggie, “Political Structure and Change...”, *op. cit.*, p. 425.

demostrar que el régimen internacional de ayuda es relativamente flexible, porque la participación en su funcionamiento autoriza la inserción ampliada de intereses nacionales particulares.

LA PROMOCIÓN DE UN ORDEN INTERNACIONAL LIBERAL

La política canadiense de cooperación concreta primero el lugar de Canadá en el seno del régimen internacional de ayuda. Como tal, este régimen tiene como función promover un orden internacional liberal, de conformidad con los intereses de los países desarrollados de economía de mercado. Este orden es ciertamente más impuesto que negociado³² pero se opone sobre todo a la anarquía. Debe precisarse que al fijar un objetivo de orden, los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión subyacentes al régimen no prohíben el cambio; más bien, pretenden facilitar la gestión del cambio basada en un máximo de previsibilidad. Esta visión de un orden liberal es el armazón del régimen internacional de ayuda y constituye entonces el referente al cual se someten todas las políticas de ayuda de los países del CAD. La influencia de este referente y la necesidad de imponerlo de manera concertada se mide, entre otras cosas, por el fuerte crecimiento de los recursos financieros asignados a los organismos multilaterales de desarrollo desde hace unos veinte años.³³ A nivel analítico, el orden liberal que busca promover el régimen internacional de ayuda puede contemplarse desde tres ángulos: estratégico, económico y ecológico.

Un orden estratégico

El régimen internacional de ayuda se propone ampliar la seguridad del conjunto de los actores del sistema internacional y contribuye en primer lugar al funcionamiento de determinado orden político-militar mundial. Esta función atribuida al régimen internacional de ayuda está condicionada por la relación de fuerzas entre Este y Oeste y, por lo tanto, la ayuda internacional no puede escapar a la dinámica que enfrenta a las dos superpotencias norteamericana y soviética. La ayuda

³² Oran B. Young, "Regime Dynamics...", *op.cit.*, p. 282.

³³ En 1965-1966 los países del CAD destinaban 13.4% de sus recursos de ayuda a las agencias multilaterales. Esta proporción aumentó a 22.5% en 1985-1986. OCDE, *Twenty Years of Development Cooperation. A Review*, París, 1985, p. 147, OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, p. 222.

es, en suma, un instrumento adicional para mantener el equilibrio entre las potencias capitalistas y socialistas.³⁴

Para los estados desarrollados con economías de mercado, importa evitar que los países del Tercer Mundo sean absorbidos por la zona de influencia de los países del Pacto de Varsovia y asegurarse que se mantengan más cercanos a los países de la OTAN. Este temor se acrecienta porque el Tercer Mundo es la única región donde podría contemplarse una modificación de las alianzas.

En la óptica de los países del CAD, el régimen internacional de ayuda busca mantener el equilibrio estratégico internacional con una doble preocupación: prevenir guerras nacionales revolucionarias y conflictos interestatales que puedan amenazar los intereses de los países dominantes mediante un proceso de desestabilización incontrolado. El régimen internacional de ayuda contribuye al orden político-militar internacional partiendo de que la paz y la seguridad internacionales dependen de un proceso de crecimiento continuo; al acelerar la producción económica de los países en desarrollo, el régimen de ayuda aspira a prevenir el realineamiento ideológico y estratégico del Tercer Mundo en el escenario internacional.³⁵

El aspecto militar de la ayuda es, sin lugar a dudas, menos transparente hoy de lo que era cuando se estableció el régimen internacional de ayuda. Esta transformación se relaciona primero con la disminución de la importancia de las variables de carácter militar en las relaciones internacionales contemporáneas,³⁶ y después con la exclusión explícita de la ayuda militar a partir de 1969 del cálculo de la ayuda internacional tal como la define el CAD.³⁷ Sin embargo, algunos indicadores elocuentes demuestran que cuestiones de tipo estratégico se conservan en el núcleo del régimen. Así, entre el conjunto de beneficiarios no coinciden los del CAD y los del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM). En 1983-1984, solamente un país se encontraba en las dos listas de los diez primeros beneficiarios de estos dos agrupamientos.³⁸ Además, si examinamos la distribución geográfica de la

³⁴ Guy Arnold, *Aid and the Third World. The North-South Divide*, Londres, Robert Royce, 1985, pp. 100-101.

³⁵ Robert Packenham, *Liberal America and the Third World. Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton, Princeton University Press, 1973, p. 16; Tibor Mende, *De l'aide à la recolonisation*, París, Seuil, 1975, p. 101.

³⁶ Keohane y Nye, *Power and Interdependence*, *op. cit.*, p. 23.

³⁷ Carty y Smith, *op. cit.*, p. 35.

³⁸ Se trataba de India. Véase OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, p. 177, y OCDE, *Coopération pour le développement 1986*, París, 1986, p. 289.

ayuda de algunos de los principales donadores del CAD, se observa que el aspecto geoestratégico es determinante. En 1985-1986, los tres primeros beneficiarios de la ayuda norteamericana eran Israel, Egipto y El Salvador; los de Francia, Reunión, Martinica y la Polinesia Francesa; los de Gran Bretaña, India, Bangladesh y Sudán.³⁹

Al participar en el régimen internacional de ayuda, Canadá comparte, en la medida de sus capacidades, el objetivo de promover el orden político-militar liberal defendido por la OTAN. Aunque el Estado canadiense no dispone de capacidad militar importante en el ámbito internacional, la seguridad tiene un papel fundamental en la orientación de conjunto de su política exterior.⁴⁰ Además, desde 1945, Canadá se creyó obligado a participar activamente en la consolidación de la seguridad internacional y colaboró en 18 misiones de paz organizadas dentro y fuera de la ONU, un récord mundial.⁴¹

Históricamente, la ayuda canadiense se desarrolló a partir del "Plan de Colombo" de 1950. Recordemos que esta iniciativa, que reunía un grupo de ex dominios y ex colonias de Gran Bretaña, estaba impulsada por ambiciones políticas e ideológicas según intereses geoestratégicos precisos. El Plan Colombo —una de las últimas grandes maniobras organizadas en el marco de la "paz británica"— buscaba combatir de manera explícita, en las postrimerías de la Revolución china, todo nuevo brote de comunismo en Asia. Este episodio condicionó de manera definitiva las modalidades de la participación canadiense en el régimen internacional de ayuda. Las preocupaciones de orden estratégico que contiene la política canadiense de ayuda se verifican además por el hecho de que, desde sus inicios, la ayuda de Canadá siempre se distinguió claramente de la ayuda soviética en lo que respecta a beneficiarios. En 1985-1986, de los diez primeros recipiendarios de la ayuda canadiense y de la ayuda soviética sólo coincidían dos países.⁴²

La finalidad militar de la ayuda canadiense no siempre fue clara. Así ocurrió con el abastecimiento de tela caqui a India en 1963 o con el uso encubierto de aviones Twin Otter que hizo Indonesia en 1965 para someter una guerrilla comunista en ascenso.⁴³ La política *bona*

³⁹ OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, pp. 251 y 256.

⁴⁰ Esta importancia es clara en el libro verde publicado en 1985 y en otros. Ministère des Affaires extérieures, *Compétitivité et sécurité: orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa, 1985.

⁴¹ Michel Fortmann, "Le Canada et le maintien de la paix", junio 1988, p. 43, mimeo.

⁴² Estos dos países son India y Etiopía. OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, pp. 177 y 249.

⁴³ Spicer, *op. cit.*, p. 19.

fide de Canadá también se puso a prueba en 1974 con el abastecimiento a India de un equipo nuclear que originalmente debía dedicarse a fines pacíficos;⁴⁴ cuando fue evidente que India lo utilizaba para fines militares, Canadá dio a conocer su enérgica desaprobación al reducir considerablemente los recursos de ayuda al gobierno indio. Este ejemplo muestra de otra manera cómo la política canadiense de ayuda está sometida a la visión de un orden estratégico particular sobre el cual descansa el régimen internacional de ayuda. En este caso se reveló que la proliferación nuclear debía estar más controlada, de manera que se garantizara la autoridad estratégica de las grandes potencias que tenían ese tipo de armas.

Todavía hoy, la ayuda canadiense contribuye de diversas maneras a promover un orden político-militar bajo la hegemonía de los países desarrollados con economías de mercado. El matiz estratégico de la ayuda canadiense se manifiesta sobre todo en la región del Caribe y de Centroamérica. Los montos asignados por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) a El Salvador (de gobierno a gobierno) pasaron de 0.20 a 6.29 millones de dólares entre 1985-1986 y 1986-1987.⁴⁵ La cooperación canadiense en Granada debe señalarse también; después de la intervención norteamericana de 1983, la ayuda canadiense a este país (0.97 millones de dólares en 1983-1984, 5.42 millones en 1986-1987) sirvió, entre otras cosas, para financiar equipos para puertos marítimos y aéreos.⁴⁶ Como complemento de las actividades de la ACDI, desde el principio del decenio 1960, el Ministerio de Asuntos Extranjeros administra además un programa de asistencia militar cuyo objetivo es reforzar la capacidad de control de las fuerzas de seguridad en el Tercer Mundo. El presupuesto de este programa es modesto (500 000 dólares anuales a principios de este decenio), pero sus numerosos beneficiarios se encuentran en todos los continentes (entre otros Jamaica, Trinidad y Tobago, Ghana, Tanzania y Malasia).⁴⁷ Las razones estratégicas detrás de la ayuda canadiense pueden también apreciarse por medios más indirectos. Así, se ha demostrado que la

⁴⁴ Barrie Morrison, "Canada and South Asia", en Lyon e Ismaël (comps.), *Canada and the Third World*, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁵ ACDI, *Rapport annuel 1986-1987*, Ottawa, Approvisionnement et Services, p. 104.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 137; ACDI, *Rapport annuel 1983-1984*, p. 82; ACDI, *Rapport annuel 1985-86*, p. 35; "Grenada's new airport scene ...", *New York Times*, 20 de noviembre de 1983.

⁴⁷ Carty y Smith, *op. cit.*, pp. 53 y 57.

ayuda alimentaria canadiense servía a veces para satisfacer, en primer lugar, los intereses de la clase militar.⁴⁸

En el régimen internacional de la ayuda, la asistencia canadiense participa en la defensa de un orden estratégico internacional favorable a los intereses de los Estados del CAD. Sin embargo, esta conclusión no permite afirmar que la ayuda canadiense está totalmente sometida al poder militar representado, en última instancia, por Estados Unidos. El Estado canadiense dispone de autonomía relativa, a la que me referiré más adelante. Hay que tomar nota, finalmente, de la promoción de intereses estratégicos sistémicos que coexiste, en la administración de la política canadiense de ayuda, con una conciencia tímida pero creciente, de los derechos humanos. El giro trágico que tuvo el apoyo material otorgado por la ACIDI para la organización de elecciones libres en Haití en 1987 muestra que la promoción de la democracia política en el Tercer Mundo tiene menor peso que la defensa del orden estratégico liberal dominante.

Un orden económico

El orden internacional que sirve de base al régimen de ayuda tiene también una dimensión económica particular. Una función del régimen de ayuda es mejorar el curso de las relaciones económicas internacionales y favorecer la expansión del capitalismo liberal. Este objetivo del régimen internacional de ayuda es sin lugar a dudas el más evidente, tanto en la oratoria oficial como en la literatura especializada y, como veremos, la ayuda canadiense se adhiere a este objetivo.

Un principio que orienta el funcionamiento del régimen internacional de ayuda es que el crecimiento más uniforme de la producción económica internacional aportará beneficios para el conjunto de la comunidad internacional. Antes de aplicarse al Tercer Mundo, este principio ya había encontrado legitimidad política en la ejecución del Plan Marshall que aseguró la recuperación de las economías europeas. La ayuda al desarrollo consiste, de hecho, en la transposición a escala internacional de mecanismos de redistribución ya experimentados en los países desarrollados.⁴⁹

⁴⁸ Ehrhardt, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁹ Esta analogía ha sido esbozada desde 1964 en las organizaciones internacionales. Ver UNCTAD, *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique*, Informe del Secretario General en la primera sesión de la Conferencia, París, Dunod, 1984, p. 103.

El régimen internacional de ayuda favorece un tipo de crecimiento económico claramente definido: el que está basado en una economía de mercado capitalista. Otorga entonces prioridad casi absoluta al estímulo de la empresa privada y a la apertura de los mercados internacionales que facilita la liberación de flujos de mercancías, de capital y de servicios. A fin de cuentas, el régimen internacional de ayuda propone transferir a los países en desarrollo el modelo de organización económica y el proyecto de civilización propio de los países desarrollados con economías de mercado.⁵⁰

La ayuda internacional pretende, en suma, acelerar la integración del Tercer Mundo en el orden económico internacional intensificando los intercambios de bienes y servicios y afinando la división internacional del trabajo. Si se entiende que la ayuda sólo puede ser complemento de la inversión privada y no puede asegurar el financiamiento exclusivo del proceso de desarrollo, la asistencia internacional aparece inexorablemente como una técnica que permite lubricar los engranajes de la economía mundial.

Multitud de indicadores muestran cómo el régimen de ayuda intenta promover un orden económico capitalista liberal a escala internacional. Entre los más claros podemos señalar algunas modalidades de funcionamiento del Banco Mundial, la agencia de desarrollo más importante del mundo. De entrada, hay que saber que los recursos financieros del Banco Mundial sólo están a la disposición de los países miembros de la institución y que éstos excluyen a la mayoría de los países socialistas. China pudo finalmente ingresar a la institución sólo después de haber demostrado su intención de consolidar su sector privado nacional. Conviene luego tomar nota de que los préstamos del Banco Mundial se orientan al fortalecimiento del potencial productivo de los países en desarrollo más que a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones. De hecho el Banco Mundial (como los bancos regionales de desarrollo) está constitucionalmente dedicado a la defensa del capitalismo liberal y de la empresa privada.⁵¹ Como corolario, en el transcurso de los años 1980, esta institución estimuló el cierre o la reducción

⁵⁰ Christian Comélieu, *Mythes et espoirs du tiers-mondisme*, París, CETRAL-L'Har-mattan, 1986; Celso Furtado, *Créativité et dépendance*, París, PUF, 1981.

⁵¹ Uno de los componentes del grupo del Banco Mundial, la *Société financière internationale*, tiene específicamente como meta estimular la inversión privada en el Tercer Mundo. El Banco también dedicó mucha energía a establecer una agencia multilateral de garantía para las inversiones. Mary Shirley sintetiza bien el punto de vista oficial del Banco, "Promouvoir le secteur privé", *Finances et développement*, 25(1988), pp. 40-43. Análisis crítico de la institución se encuentra en Cheryl Payer, *The World Bank. A Critical Analysis*, Nueva York, Monthly Review Press, 1982.

de funciones de las empresas paraestatales.⁵² Además, uno de los principios rectores para otorgar sus préstamos multilaterales es no competir con los bancos privados; sobre este tema, conviene señalar que 60% de esos préstamos no se otorgan con tasas preferenciales.⁵³

Canadá comparte seriamente el objetivo de estimular un orden capitalista liberal como sustento del régimen internacional de ayuda. La nueva política formulada en 1988 postula, en ese sentido, que hay una correlación estrecha entre la calidad del desarrollo y la prosperidad de una clase empresarial en los países del Tercer Mundo.⁵⁴ Un primer indicador de la actitud canadiense es el apoyo otorgado al Banco Mundial y a las instituciones financieras internacionales en general. Canadá es, además, el único país que participa en todos los bancos regionales de desarrollo.⁵⁵ El incremento de la contribución canadiense a estas instituciones es notable, ya que acapararon 23.4% de la ayuda canadiense en 1986-1987 en comparación con 13.5% en 1970-1971.⁵⁶ Este aumento, que no puede explicarse por la muy pequeña contribución de los contratos multilaterales obtenidos por Canadá,⁵⁷ hace pensar que el gobierno valora más la naturaleza del mandato y la calidad del trabajo realizado por las instituciones financieras internacionales.

Además, Canadá otorgó prioridad considerable a los programas de ajuste estructural de los países en desarrollo.⁵⁸ A pesar de los matices introducidos en las condiciones sociales de este ajuste,⁵⁹ el gobierno canadiense apoya, no obstante, principios fundamentales como la liberación de mercados, el retiro necesario de la intervención estatal y el fortalecimiento del sector privado. De conformidad con las orientaciones básicas del régimen internacional de ayuda, Canadá favorece además la apertura de las economías nacionales de los países en desarrollo y una participación cada vez más activa de éstos en los circuitos internacionales de comercio y finanzas.⁶⁰ A fin de cuentas, según Canadá,

⁵² OCDE, *Twenty-five Years of Development Cooperation: A Review*, p. 18.

⁵³ *Ibid.*, p. 110.

⁵⁴ ACIDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁵ Carty y Smith, *op. cit.*, p. 146.

⁵⁶ ACIDI, *Rapport annuel 1986-1987*, p. 96; ACIDI, *Rapport annuel 1973-1974*, p. 67.

⁵⁷ Martin Rudner, "The Evolving Framework on Canadian Development Assistance", p. 136; Jane Chudy, "Comment expliquer la piètre performance du Canada, *Directions du développement*, agosto-septiembre, 1978, pp. 24-27.

⁵⁸ ACIDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁹ ACIDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, p. 58.

⁶⁰ Véase a manera de ejemplo Ministère des Affaires Extérieures, "Le Canada dans l'économie mondiale", discurso del secretario de Estado para Asuntos Extranjeros, núm. 88/27, 20 de abril de 1988.

los efectos de la ayuda se optimizan cuando el ambiente económico concede libertad máxima a los agentes económicos privados.

Estos principios y normas que defiende la ayuda canadiense se manifiestan en el establecimiento de toda una serie de medidas bilaterales para consolidar la penetración del capitalismo liberal en la periferia del sistema económico mundial. Primero, la ayuda está sometida al principio identificado por Wood, según el cual la ayuda pública al desarrollo no puede remplazar a los capitales de origen privado. En consecuencia, la mayoría de los países de economía socialista del Tercer Mundo están excluidos de la lista de los principales beneficiarios de la ayuda canadiense.⁶¹

Además, como es el caso para el conjunto de los países del CAD, la ayuda bilateral canadiense favorece claramente el desarrollo de las capacidades de producción en oposición a las inversiones de carácter social en los sectores salud o educación, por ejemplo.

La intromisión de cuestiones comerciales en la orientación de los programas del ACIDI ha sido denunciada en diversos lugares.⁶² Se ha puesto en evidencia, en particular, las presiones de la ayuda condicionada que, hasta la fecha, ha representado 80% del conjunto de la ayuda bilateral canadiense. Volveré más adelante a la importancia de esta política con relación a ciertos grupos de interés canadienses. Conviene aquí mencionar que la ayuda condicionada tiende a restringir las posibilidades de autosuficiencia nacional en los países en desarrollo y a incrementar su grado de dependencia respecto a los mercados internacionales. Mediante una serie de medidas, la ayuda canadiense favorece también el crecimiento directo de la responsabilidad del sector privado canadiense en el proceso de desarrollo del Tercer Mundo. Mencionemos el crecimiento del programa de cooperación industrial de la ACIDI, creado en 1978. Para 1993, éste debería movilizar 4% de la ayuda pública para el desarrollo.⁶³ Este aprecio por el mimetismo económico

⁶¹ Carty y Smith, *op. cit.*, recuerdan con interés la política canadiense sobre la ayuda multilateral a Chile a principios de los años 1970. Canadá primero respaldó el boicot ejercido por las instituciones financieras internacionales durante la época del gobierno socialista de Allende; a partir de 1974, poco tiempo después de su caída, colaboró en la liberación de sumas importantes proporcionadas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 156-158.

⁶² Aparte de la literatura neomarxista, véase por ejemplo G.K. Helleiner, "Des possibilités à exploiter: les relations économiques du Canada avec les pays en développement", en John Whalley (comp.), *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, Commission Macdonald, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986, pp. 91-148.

⁶³ ACIDI, *Partageons notre avenir*, p. 79

ha modificado el estilo y las condiciones sociales de desarrollo del Tercer Mundo al insertarlo en una matriz industrial y urbana; al seguir la lógica de acumulación propia del régimen internacional de ayuda, no es de sorprender que la ayuda canadiense haya favorecido exageradamente los intereses de las clases urbanas en los países en desarrollo.⁶⁴

Un orden ecológico

Por último el régimen internacional de ayuda incluye la función de mantener un orden ecológico equilibrado. Este aspecto de la ayuda internacional no era muy importante cuando se estableció el régimen hace cuarenta años pero surge hoy de manera inobjetable. Prueba de la mayor importancia concedida a los intereses ecológicos es la atención que les brindan tanto las instituciones como la literatura científica.⁶⁵ Pero este nuevo objeto de atención de las políticas internacionales de desarrollo está menos ligado que las cuestiones estratégicas y económicas a una relación de fuerzas y a una red de intereses inmediatamente identificables.

El orden ecológico internacional rebasa con mucho la simple protección del medio ambiente cuando se considera la ecología de manera amplia, es decir al incluir el sistema de interacciones entre el hombre y su entorno natural. Pensada de esta manera, la ecología abarca también la planificación demográfica en cuanto ésta pretende armonizar el aumento de los recursos humanos con los recursos naturales disponibles. Asimismo la ecología abarca temas de salud, porque los programas de infraestructura sanitaria son una parte, pequeña pero real, del régimen internacional de ayuda.

Las medidas principales del régimen de ayuda en lo que se refiere al ambiente, se orientan a los problemas de desertificación, deforestación y acceso al agua. La importancia política y simbólica de estos nuevos retos ha sido reconocida en muchas ocasiones por la ONU, que ha apadrinado toda una serie de "megaconferencias" internacionales sobre estos temas, además de declarar a la década de los ochenta como

⁶⁴ Ésta es una conclusión que sugieren los estudios de caso realizados por English, Ehrhardt, Lavergne y Young, *op. cit.*

⁶⁵ El interés de las instituciones internacionales por las cuestiones ecológicas fue muy claro en el informe de la Comisión Brundtland: World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford, Oxford University Press, 1987. En la literatura científica se ha desarrollado una escuela en torno al concepto de ecodesarrollo. Véase Ignacy Sachs, *Stratégies de l'écodéveloppement*. París, Ouvrières, 1979.

el decenio del agua.⁶⁶ Los montos destinados al medio ambiente por el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento han aumentado bastante en el transcurso de los últimos años; entre 1978 y 1987, han pasado de 3.9% a 5.5% del total de préstamos acumulado en ambas instituciones.⁶⁷ La planificación demográfica interesa también al Banco Mundial. Según este organismo, el crecimiento de la población es uno de los grandes frenos para el desarrollo porque hace más compleja la elección entre consumo inmediato y consumo en el futuro.⁶⁸ Por último, en el sector salud, las intervenciones de la ayuda internacional parecen estar motivadas en algunas ocasiones por el deseo de mejorar las condiciones de vida locales (como lo sugiere, por ejemplo, el programa de lucha contra la oncocercosis) y en otras, por la perspectiva de mejorar condiciones de vida en los países del Norte (por ejemplo el programa de lucha contra el SIDA).

El esfuerzo canadiense por estimular el equilibrio ecológico con el régimen internacional de ayuda ha aumentado en los últimos 15 años. Sobre todo desde 1975, el medio ambiente se ha convertido en tema básico del discurso del gobierno canadiense sobre cooperación para el desarrollo, y lo mismo en la revisión de la política de ayuda iniciada con el gobierno conservador en 1984.⁶⁹ La nueva política de la ACIDI propone en particular que cada proyecto de ayuda bilateral contenga en lo sucesivo un aspecto ecológico.⁷⁰

Pero la oratoria gubernamental no se convierte en programas concretos; es necesario concluir que para la política canadiense, como para la de los otros países del CAD, reforzar el orden ecológico internacional es menos importante que buscar un orden estratégico y económico liberal.⁷¹

A pesar de las carencias de las medidas tomadas hasta ahora, cabe notar que Canadá ha ejercido cierto liderazgo internacional en la cuestión ecológica. Maurice Strong, representante de Canadá, fue uno de los primeros directores del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); además, la Comisión Internacional sobre el

⁶⁶ A. Leroy Bennett, *International Organizations: Principles and Issues*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1980; Marvin Soroos, *op. cit.*, p. 49.

⁶⁷ Banco Mundial, *Rapport annuel 1978*, Washington, p. 173; *Rapport annuel 1987*, Washington, p. 169.

⁶⁸ Banco Mundial, *Rapport sur le développement dans le monde 1984*, Washington, p. 8.

⁶⁹ ACIDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, *op. cit.*, p. 25; ACIDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, pp. 45-49.

⁷⁰ ACIDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, p. 46.

⁷¹ Gary Gallon, "Canadian aid and environmental protection", *International Perspectives*, mayo-junio, 1983, pp. 19-21.

Medio Ambiente y el Desarrollo fue creada por iniciativa canadiense.⁷² En cuanto a las estructuras institucionales el interés de Canadá por las cuestiones ecológicas se concretó al final de los años 1970 en el establecimiento de una Dirección General de Recursos Naturales.⁷³

Es difícil calcular con precisión la cooperación canadiense en ecología, porque ésta se está convirtiendo en parte de buen número de proyectos de desarrollo; la mayoría de los proyectos de desarrollo rural integrado tienen medidas de reforestación.⁷⁴ Por lo que se refiere a las intervenciones canadienses en el sector forestal, se estima que de 1968 a 1984 se han invertido 500 millones de dólares;⁷⁵ de este total, casi la mitad se ha destinado a inventarios de recursos, a estudios de planificación y mecanismos de apoyo institucional. En cuanto a los recursos destinados a la planificación demográfica, Canadá se encuentra en cuarto lugar entre los donadores internacionales con una ayuda anual de 37.5 millones de dólares.⁷⁶ Por último, en el sector salud, la contribución canadiense a la OMS aumentó en el transcurso de los últimos diez años de 2.60 millones de dólares (1976-1977) a 7.86 millones (1986-1987).⁷⁷ Buen indicador del liderazgo canadiense fueron los 5 millones de dólares que se otorgaron a la OMS en 1987 para financiar el programa sobre el SIDA.⁷⁸

LA PROMOCIÓN DE INTERESES NACIONALES

Vimos ya que Canadá participa activamente en el régimen internacional de ayuda y que comparte sus objetivos principales con los países desarrollados de economía de mercado. Conviene ahora mostrar que el régimen internacional de ayuda es una “matriz de imposiciones y de oportunidades”⁷⁹ y que, por consiguiente, permite a la cooperación canadiense gozar de una autonomía relativa que debe precisarse.

⁷² ACDI, *Environnement et développement: perspective de l'ACDI. Mémoire soumis à la Commission mondiale sur l'environnement et le développement*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986, p. 15.

⁷³ *Ibid.*, p. 26.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 28.

⁷⁶ ACDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, p. 51.

⁷⁷ ACDI, *Rapport annuel 1977-1978*, Ottawa, Approvisionnement et Services, p. 34; ACDI, *Rapport annuel 1986-1987*, *op. cit.*, p. 113.

⁷⁸ ACDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, p. 38.

⁷⁹ Según la fórmula de J.G. Ruggie, “Political Structure and Change in the International Economic Order...”, *op. cit.*, p. 477.

Después de señalar que la ayuda canadiense responde a intereses sistémicos, debemos pensar que responde también a intereses nacionales específicos. El análisis de la política de ayuda muestra, en definitiva, que la participación de Canadá en el régimen internacional de ayuda está muy sometida a influencias nacionales.

El fortalecimiento del Estado en el escenario internacional

La ayuda se presenta como instrumento de la política exterior de Canadá que permite al Estado afirmar y consolidar su presencia en un cierto número de países en desarrollo. Los espacios privilegiados por la ayuda canadiense no son una "zona de influencia" como lo es Centroamérica para Estados Unidos o África occidental para Francia. De hecho, en pocos casos la ayuda canadiense influyó directamente en las decisiones de gobiernos extranjeros.⁸⁰ La noción de "periferia distintiva"⁸¹ utilizada por Dewitt y Kirton es sin duda más apropiada para caracterizar el compromiso canadiense en ciertos países en desarrollo; sin embargo, no está exenta de ambigüedades. En efecto, esta noción se relaciona con un discutible postulado según el cual Canadá gozaría de *status* de "potencia principal" en las relaciones internacionales.⁸²

Por consiguiente, prefiero hablar aquí de "espacio de concentración", donde la ayuda ha servido para apuntalar el poder del Estado canadiense en el escenario internacional.

Es inútil recordar que antes de poner en práctica su política de ayuda, la presencia canadiense en el Tercer Mundo era completamente marginal. En el plano político, las interacciones con los países en desarrollo eran mínimas debido, entre otras razones, a la falta de pasado imperial. La importancia de este último elemento es crucial si consideramos que, entre los siete países más industrializados, Canadá es el único que no tuvo colonias. En el plano económico, los intercambios de Canadá con los países en desarrollo ocupan una fracción mínima del comercio exterior canadiense en comparación con otros países capi-

⁸⁰ Spicer, *op. cit.*, pp. 30-35.

⁸¹ John Dewitt y David Kirton, "Beyond Bilateralism: Canada's Distinctive Peripheries in the International System", en Guy Gosselin y Gordon Mace (comps.), *La politique étrangère du Canada: approches bilatérale et régionale*, Quebec, CQRI y Laboratoire d'études politiques et administratives, 1984, pp. 88-126.

⁸² John Dewitt y David Kirton, *Canada as a Principal Power*, Toronto, John Wiley, 1983.

talistas desarrollados;⁸³ en 1986, los países en desarrollo absorbían 7.8% de las exportaciones canadienses, en comparación con 33.6% de las norteamericanas, 13.4% de las de la CEE y 28.6% de las japonesas.⁸⁴ Además, en los últimos años, la proporción de exportaciones canadienses destinadas al Tercer Mundo disminuyó en lugar de aumentar, ya que en 1981 se elevaba a 10.3%.⁸⁵

Ante las circunstancias, la ayuda canadiense debía servir para proyectar a Canadá en el escenario internacional. Este aspecto de la política exterior permite comprender mejor por qué Canadá se comprometió con ayuda bilateral en un número tan elevado de países en desarrollo (105 en 1986-1987).⁸⁶ A pesar de los magros resultados, la ayuda es también apoyo para el mercado de bienes y servicios canadienses.⁸⁷ La regla según la cual 80% de la ayuda canadiense debía estar condicionada, apuntaba claramente a la reactivación de los flujos de exportaciones y de inversiones entre Canadá y el Tercer Mundo y a establecer relaciones económicas a largo plazo.

La voluntad canadiense de extender sus relaciones comerciales mediante la ayuda concuerda con la gran vulnerabilidad de la economía nacional con respecto a la demanda exterior. El aumento de los intercambios con el Tercer Mundo es una vía para lograr estabilidad en el nivel del empleo en el país. Según algunas estimaciones, 100 millones de dólares en exportaciones representarían 3 500 empleos para Canadá; por consiguiente, entre 1981 y 1983, la caída de las exportaciones hacia América Latina habría provocado la pérdida de nada menos que 50 000 empleos.⁸⁸

La influencia internacional de Canadá, gracias a la política de ayuda, se fortaleció a partir de la extensión selectiva de los países beneficiados. La estrategia de cooperación canadiense se internacionalizó sobre la base de espacios prioritarios que cambiaran con los años en función de necesidades políticas. Orientada en un principio hacia los países del Commonwealth, la ayuda canadiense sirvió a los intereses de la madre patria. Dije antes que a partir de 1950 la ayuda canadiense tuvo vivo impulso con el Plan de Colombo, destinado a las antiguas

⁸³ Helleiner, *op. cit.*, pp. 116-117.

⁸⁴ GATT, *Le commerce international en 1986-1987*, pp. 177-183.

⁸⁵ GATT, *Le commerce international en 1984-1985*, cuadro A-35.

⁸⁶ ACDI, *Rapport annuel 1986-1987*, p. 14.

⁸⁷ George Abonyi, "Aid-Trade Strategy", *Policy Options*, octubre, 1985, pp. 26-29.

⁸⁸ Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers Monde*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1987, p. 51.

colonias inglesas de Asia. Las zonas anglófonas del Caribe se beneficiaron con la ayuda canadiense a partir de 1958 y las de África a partir de 1960. En total, los Estados del Commonwealth acapararon 85% de la ayuda canadiense entre 1950 y 1970.⁸⁹

Los primeros programas de Canadá en los países francófonos de África comenzaron en 1961 pero fue sólo a partir de 1968, con la misión Chevrier, que la cooperación canadiense con este grupo de países cobró verdadera importancia. Por lo demás, esa repentina apertura parece haber estado motivada en buena medida por cuestiones de política interna. Para el gobierno canadiense se trataba de oponerse a las aspiraciones de Quebec en el escenario internacional.⁹⁰ Finalmente, los primeros programas bilaterales de Canadá en América Latina vieron la luz en 1970. Sorprende ese contacto tardío si tenemos en cuenta la proximidad geográfica, pero se explica quizá por el interés de no interferir en zona reservada a Estados Unidos.

La política de cooperación de Canadá depende enteramente de la noción de "país de concentración", y la nueva política del gobierno pretende reservar un alto porcentaje de los recursos de la ACDI en un reducido número de países; treinta países o reagrupamientos regionales se repartirán de ahora en adelante 75% de la ayuda bilateral canadiense.⁹¹ Esta decisión tendrá muy probablemente como efecto el aumento de la influencia canadiense en cierto número de países favorecidos.

La proyección de Canadá, lograda con su política de ayuda, concuerda con preocupaciones de orden económico, y coincide con el deseo de mostrar una identidad política específicamente canadiense en el medio internacional. Dicho de otra manera, la ayuda asegura autonomía relativa al Estado canadiense en su política externa y en sus relaciones con el exterior. La identidad canadiense siempre ha sido problema de política interna y su definición es parte del movimiento de imbricación de los objetivos de política interna y exterior. Desde el punto de vista militar, la autonomía canadiense está muy limitada porque es miembro de la OTAN y del North American Air Defense Command (NORAD); desde el punto de vista comercial y financiero, está restringida porque la economía se vuelve más continental; teniendo esto en cuenta, podemos asegurar que la política de ayuda logra, mejor

⁸⁹ Irénée Pelletier, *La politique canadienne d'aide au développement*, París, L.G.D.J., 1971, p. 42.

⁹⁰ Louis Sabourin, "Canada and Francophone Africa", en Lyon e Ismaël, *Canada and the Third World*, *op. cit.*, pp. 133-161.

⁹¹ ACDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, p. 30.

que otros recursos de la política exterior, dar a Canadá independencia y liderazgo internacionales.

A pesar de las limitaciones impuestas por los principios rectores del régimen internacional, la política de ayuda contribuye a que Canadá goce de cierta libertad de acción, evidente en su comportamiento: en junio de 1986, durante la Asamblea Extraordinaria de la ONU para tratar asuntos de África, Canadá desempeñó un papel mediador importante, entre otras cuestiones, en lo que se refiere a la moratoria de la deuda;⁹² en septiembre de 1987, durante la reunión de la *Francophonie*,* Canadá destacó al lado de Francia al aceptar reducir 325 millones de la deuda de algunos países africanos;⁹³ en octubre de 1987, durante la reunión cumbre del Commonwealth, el gobierno canadiense incluso aceptó reducir 347 millones de deuda, a más de apartarse de la posición británica sobre la cuestión de Sudáfrica.⁹⁴

Para algunos, esos casos pueden ser una especie de política-espectáculo.⁹⁵ En realidad, ilustran la búsqueda de liderazgo que se manifiesta también en otras decisiones de la política canadiense. En particular, es interesante comparar la política canadiense con la de Estados Unidos, sin duda alguna la potencia hegemónica del régimen internacional de ayuda. Varias distinciones deben tenerse en cuenta. Para empezar, los principales beneficiados de la ayuda canadiense no son los mismos a los que beneficia la ayuda estadounidense. En 1985-1986, no coincidía ni uno solo de los primeros cinco países que recibían ayuda de Canadá y Estados Unidos. De los primeros diez países beneficiados, únicamente Sudán recibía ayuda de ambos países y entre los primeros quince India, Etiopía, Indonesia y Jamaica.⁹⁶ Podemos también medir la naturaleza de la ayuda canadiense examinando los montos asignados por Canadá a Centroamérica en el transcurso del periodo 1982-1987. Nicaragua ha recibido más ayuda que El Salvador, lo que muestra un enfoque más conciliador y equilibrado de Canadá hacia esta zona de tensión.⁹⁷ La política canadiense se distingue también

⁹² Hélène Galarneau, "Chronique des relations extérieures du Canada et du Québec", *Études internationales*, 27(1986), p. 640.

* Cumbre de países francófonos. (N. del T.)

⁹³ "Ottawa annule \$325 millions de la dette de sept pays", *Le Devoir*, 3 de septiembre de 1987, p. 1.

⁹⁴ "La dette de sept pays africains effacée", *La Presse*, 16 de octubre de 1987, p. 1.

⁹⁵ Véanse las propuestas del ex ministro de la Cooperación de Francia sobre la condonación de la deuda de los países francófonos por Canadá. Michel Aurillac, *L'Afrique à coeur*, París, Berger Levrault, 1988, pp. 238-239.

⁹⁶ OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, *op. cit.*, pp. 249 y 256.

⁹⁷ En el transcurso del periodo considerado, El Salvador recibió de Canadá 24.6

por su compromiso más claro en África del Sur, y lo reconocen aun los grupos que por tradición son más críticos a ese respecto.⁹⁸

Canadá no desarrolla al máximo su capacidad de liderazgo en las relaciones internacionales y una de las razones es, sin duda, la colaboración limitada que sostiene con la comunidad de potencias intermedias,⁹⁹ pero la ayuda contribuye a proyectar una identidad canadiense “particular” en el escenario mundial. Es difícil delimitar con exactitud los elementos básicos del contenido de esta proyección porque la identidad nacional es una categoría que, en la cultura política, compete en último análisis a la ideología y a los símbolos. De todos modos, son tres los rasgos principales que se desprenden como valores que fundamentan el discurso gubernamental: un sentido de las responsabilidades, una toma de posición multilateral y el respeto a la dualidad cultural nacional.

En la ideología promovida por el Estado, la política de ayuda muestra, en primer lugar, la importancia que Canadá concede a sus obligaciones hacia la comunidad internacional. La imagen del “buen ciudadano internacional” contribuye a legitimar su participación en las más altas instancias de concertación, particularmente en el grupo de los siete países más industrializados. Estas características de la identidad nacional son sumamente discutibles,¹⁰⁰ pero pueden ser sometidas a cierta racionalización política. En comparación con Estados Unidos por ejemplo, la sociedad canadiense ha tolerado más la intervención del Estado para contrarrestar los efectos de las fuerzas del mercado;¹⁰¹ la política de ayuda podría entonces ser interpretada como una especie de prolongación internacional de los valores políticos que se imponen en el ámbito nacional.

La proyección internacional de una identidad nacional específica-

millones de dólares y Nicaragua 44.9 millones. ACIDI, *Area Statistics Book*, 2a. sección, Ottawa, 1988, p. 1.

⁹⁸ Dan O'Meara, “Les sanctions peuvent-elles favoriser le changement en Afrique du Sud?”, en *Prendre parti en Afrique australe*, textos de la *Conférence nationale sur le rôle du Canada dans l'action internationale pour l'élimination de l'apartheid et l'appui au SADCC*, 1987, pp. 13-14; Linda Freeman, “Prendre parti en Afrique australe: une nouvelle politique canadienne”, *Ibid.*, p. 75.

⁹⁹ Helleiner, “Canada, the Developing Countries and the International Economy: What Next?”, *Journal of Canadian Studies*, 19(1984-1985), pp. 24-26.

¹⁰⁰ Puntos de vista diferentes acerca de esta cuestión se encuentran en Helleiner, *Ibid.*, p. 16 y en Hébert y Strong, *Le grand branle-bas...*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰¹ Ronald Manser, *Public Policies and Political Development in Canada*. Toronto, University of Toronto Press, 1985.

mente canadiense pone también el acento sobre la importancia de soluciones multilaterales, más que bilaterales, en la regulación del orden internacional. Este aspecto de la ideología gubernamental se acerca históricamente al *status* de potencia media de Canadá; este *status* obliga al Estado a desconfiar de asimetrías demasiado pronunciadas que puedan resultar de relaciones de fuerza mal equilibradas. El crecimiento multilateral de la ayuda canadiense tuvo ciertas fallas a fines de los años setenta pero representaba 38.3% de la asistencia canadiense en 1985-1986, un claro aumento con respecto a 1970-1971 (17.4%).¹⁰² El desempeño de Canadá en 1985-1986 lo colocaba por arriba de la media del CAD (22.5%) y en primer lugar entre el Grupo de los Siete.¹⁰³ Aunque la calidad de la ayuda multilateral canadiense se ponga en duda¹⁰⁴ por estar tan condicionada, el multilateralismo corresponde a una elección política que marca innegablemente la identidad canadiense en el medio internacional.

Un tercer rasgo de la identidad que la política de ayuda busca reflejar es la dualidad cultural de la sociedad canadiense; esta característica permite a la política canadiense ilustrar su singularidad con relación a la política de todos los grandes países desarrollados con economía de mercado —en particular Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Dije ya que, en el decenio 1970, la búsqueda de Quebec de un *status* particular influyó directamente sobre el compromiso del gobierno canadiense hacia los países francófonos en desarrollo, sobre todo africanos. Hoy como ayer, los países del Commonwealth, más numerosos, reciben más ayuda canadiense que los países de la *Francophonie*. Pero algunos indicadores tienden a subrayar una búsqueda de equilibrio netamente político entre la ayuda canadiense a países de los antiguos imperios británico y francés. Por ejemplo, el África anglófona y el África francófona recibieron una fracción de la ayuda de gobierno a gobierno casi equivalente (respectivamente 23.1% y 23.7% en 1986-1987).¹⁰⁵ Además, recordemos que los montos de las recientes condonaciones de deuda concedidas a países africanos del Commonwealth y de la *Francophonie* son casi idénticos.

¹⁰² OCDE, *Coopération pour le développement 1987*, *op. cit.*, p. 222; ACIDI, *Rapport annuel 1972-1973*, p. 59.

¹⁰³ OCDE, *Coopérations pour le développement 1987*, *op. cit.*, p. 222.

¹⁰⁴ Helleiner, "Des possibilités à exploiter: les relations économiques du Canada avec les pays en développement", *op. cit.*, p. 135.

¹⁰⁵ ACIDI, *Rapport annuel 1986-1987*, *op. cit.*, pp. 135-136.

Intereses sociales sectoriales

La organización de la participación canadiense en el régimen internacional de ayuda permite responder finalmente a los intereses de algunos grupos sociales. La relación de fuerzas sociales internas desempeña un papel decisivo en la orientación de la política canadiense y constituye un aspecto importante de las condiciones de producción de esta política. Conviene señalar nuevamente que dentro del régimen internacional de ayuda pueden ejercer influencia diversos intereses sociales; la amplitud de esta influencia muestra la elasticidad relativa del régimen. A continuación, demostraremos que el Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y, de manera preponderante, una parte de la clase empresarial, son los principales grupos de interés con posibilidades de beneficiarse de la política de ayuda.

a) *El Estado*

El papel ampliado de los parlamentarios y de la burocracia gubernamental en la definición de las grandes opciones de la política exterior canadiense es un fenómeno suficientemente estudiado.¹⁰⁶ Parece completamente lógico que los intereses del Estado en sentido estricto sean una fuerza determinante en la formulación de la política de ayuda internacional.¹⁰⁷ Sin embargo, las tesis que hacen del Estado el fundamento último de la explicación de la política de ayuda no convencen porque reparan muy poco en las estructuras sociales, internas y externas, que influyen en el comportamiento del Estado.

Nossal sostiene que la política de ayuda de Canadá está sometida a la búsqueda de prestigio internacional por una élite burocrática ligada a la gestión de la política exterior, a la voluntad de consolidación del aparato organizacional encargado de distribuir la ayuda y a la necesidad del Estado de limitar sus gastos netos.¹⁰⁸ Esta explicación revela poco, pero aclara el procedimiento de la política de ayuda; el argumento que concierne al reforzamiento del aparato organizacional parece convincente. Desde hace veinte años el ACIDI aumentó considerable-

¹⁰⁶ K.R. Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall, 1985.

¹⁰⁷ Este argumento es esencial para la corriente estatista, a la que me referí antes.

¹⁰⁸ Nossal, "Mixed Motives Revisited: Canada's Interest in Development Assistance", *op. cit.*, pp. 50-55.

mente sus recursos humanos y financieros;¹⁰⁹ y todo hace pensar que las presiones de los funcionarios son una fuerza política importante que favorece el incremento de los medios disponibles. Es significativo que uno de los aspectos centrales de la nueva política gubernamental, la descentralización de operaciones del ACIDI, implicará un alza razonable en los costos de administración.¹¹⁰

El crecimiento ininterrumpido de la maquinaria de ayuda es, sin embargo, paradójica si aceptamos que el fin principal de la ayuda internacional es volverla innecesaria y hacerla desaparecer.¹¹¹ Ahora bien, no se necesita decir que se trata de un objetivo que no está perfectamente aceptado por el conjunto de la administración pública ligada a la ayuda.

b) *Las organizaciones no gubernamentales (ONG)*

Las organizaciones no gubernamentales representan otro grupo de interés que desempeña un papel importante en elaborar y poner en práctica la política de ayuda. Las ONG encauzaron 9.9% de la ayuda pública canadiense en 1986-1987; el porcentaje era de 2.2 en 1970-1971.¹¹² Más aún, se debe tener en cuenta que, en el seno del CAD, Canadá ocupa el segundo lugar en la ayuda pública otorgada mediante las ONG.¹¹³ Esencialmente dirigido hacia proyectos de infraestructura socioeconómica, el gobierno ve favorablemente el trabajo de las ONG. Es de esperar que aumente su importancia.

El poder y las actividades de las ONG canadienses han dado lugar a pocos estudios sistemáticos.¹¹⁴ Una de las causas de esta laguna se debe sin duda a que la realidad social a la que nos remiten las ONG está muy fragmentada. El concepto mismo de ONG es tan amplio que abarca grupos religiosos, organizaciones laicas de caridad, institucio-

¹⁰⁹ En 1986-1987, la ACIDI contaba con 1 120 personas en la administración central, mientras que en 1960, el Bureau de l'aide extérieure empleaba unas 60 personas. CPAECE, *Qui doit en profiter?*, op. cit., p. 134; Pelletier, *La politique canadienne d'aide au développement*, op. cit., p. 18.

¹¹⁰ ACIDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, op. cit., p. 38.

¹¹¹ Aurillac recuerda atinadamente esta trivialidad, *L'Afrique à coeur*, op. cit., p. 113.

¹¹² ACIDI, *Rapport annuel 1986-1987*, op. cit., p. 96; ACIDI, *Rapport annuel 1972-1973*, op. cit., p. 58.

¹¹³ OCDE, *Twenty-five Years of Development Cooperation...*, op. cit., p. 152.

¹¹⁴ Entre las escasas excepciones, Tim Brodhead, et al., *Ponts de l'espoir*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1988.

nes de enseñanza, sindicatos, etc. El único denominador común de todas estas organizaciones es que sus fines no son lucrativos.

Las ONG constituyen un movimiento social importante ya que su número, cada vez mayor, les asegura presencia destacada en el escenario político nacional.¹¹⁵ El ACIDI financió en 1986-1987 más de 400 ONG canadienses,¹¹⁶ mientras que el Centro Canadiense para la Cooperación Internacional reunió a más de treinta de los organismos más importantes. Además, las ONG influyen en lo político al hacer coincidir sus actitudes con las de una parte importante de la opinión pública. Los sondeos han demostrado que la población está preocupada por el carácter humanitario de la intervención canadiense en el Tercer Mundo.¹¹⁷ Desde esta perspectiva, por su práctica y sus discursos, las ONG canalizan de alguna manera la voluntad del electorado, que el gobierno difícilmente puede dejar de lado. La atención que brinda el Estado a las opiniones y presiones de las ONG se explica finalmente por el comportamiento político activo y la capacidad de movilización popular de esas instituciones que se han expresado, por ejemplo, a propósito de la política canadiense en Sudáfrica y en Centroamérica.

c) *La clase empresarial*

El lugar de los intereses del Estado y de las ONG en la política canadiense de ayuda no es despreciable, pero es la élite económica nacional el grupo cuyos intereses objetivos son los más protegidos por esta política. Debemos señalar que la clase empresarial no es un estrato social perfectamente homogéneo con intereses totalmente uniformes; de hecho, parece que la política de ayuda es una política especialmente ventajosa para la parte exportadora. Diversos autores, particularmente aquellos ligados a la corriente neomarxista, destacan la sujeción de la política de ayuda a cuestiones de orden comercial.¹¹⁸ Estos análisis son sumamente enriquecedores para el estudio de la política de ayuda de Canadá, pero sufren de un reduccionismo en el que la lógica de la

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹¹⁶ ACIDI, *Rapport annuel 1986-1987*, p. 14.

¹¹⁷ Ver en particular Coordinateur canadien des secours d'urgence en Afrique, *Les Canadiens et l'Afrique: ce qu'ils en disent*, Ottawa, 1986; ACIDI, *Attitudes de la population envers l'aide au développement international*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1988.

¹¹⁸ Véanse, por ejemplo, los trabajos de Carty y Smith, Clarke y Swift, Dupuis, Pratt y Freeman, *op. cit.*

acumulación capitalista es planteada *ab initio* como categoría explicativa de última instancia.

Para ubicar el lugar que las empresas canadienses ocupan en la ejecución de la política de ayuda, importa primero tomar nota de la estructura de los gastos del gobierno. Según datos recogidos en 1985-1986, 65% de toda la ayuda se gasta en Canadá.¹¹⁹ Ese porcentaje se distribuye aproximadamente así: 40% de la ayuda está condicionada; 10% representa las compras hechas en Canadá por organismos multilaterales (Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo); 10% del presupuesto total se asigna bajo la forma de subvenciones a ONG, instituciones o empresas canadienses; finalmente, 5% corresponde a gastos de administración. La ayuda canadiense es una inversión a largo plazo cuyo costo es a fin de cuentas poco elevado para la economía nacional. Resulta así, que el Tercer Mundo recibe finalmente una porción reducida de la asistencia canadiense y que ésta se utiliza como instrumento de apoyo a la economía nacional.

Por su importancia, la ayuda condicionada exige que nos detengamos en ella, sobre todo porque en la literatura especializada, es la que ha suscitado mayores controversias. La práctica de la ayuda condicionada se debe a que Canadá piensa que debe ayudar a los países en desarrollo con bienes y servicios que él mismo produce; considera legítimo conjugar su asistencia internacional con una estrategia para promover exportaciones.¹²⁰

La política canadiense de ayuda condicionada será más flexible cuando, en breve, se establezcan los nuevos principios enunciados por el gobierno en 1988. Tradicionalmente, 80% de la ayuda bilateral era condicionada, proporción que deberá reducirse a 66.6% para el conjunto de los países beneficiados y a 50% para los países del África subsahariana.¹²¹ Como en el pasado, 95% de la ayuda alimentaria se mantendrá condicionada a la compra de productos canadienses. Evidentemente, es demasiado pronto para conocer los efectos que tendrán esos cambios. La comparación del desempeño de Canadá con respecto a otros países del CAD muestra, de todos modos, que ha sido por lo general poco brillante. Hasta 1985, Canadá estaba en penúltima posición de este grupo de países por la importancia de su ayuda no condicionada. Desde 1985, ha mejorado bastante su posición pero, al ubicarse en el duodécimo lugar, sigue ubicada en los últimos lugares. Al parecer,

¹¹⁹ ACIDI, *Répartition régionale et provinciale de l'assistance publique au développement*, Ottawa, 1987, p. 3.

¹²⁰ ACIDI, *Pour bâtir un monde meilleur*, pp. 14-15.

¹²¹ ACIDI, *Partageons notre avenir*, *op. cit.*, p. 53.

este ascenso parcial de Canadá se debe sobre todo a los nuevos métodos contables y no tanto a la modificación real de las prácticas de ayuda gubernamental. Conviene por último recordar que Canadá es uno de los estados del CAD que impone restricciones más severas.

Conviene ahora desglosar de manera resumida el reparto de los beneficios que resultan de la ayuda condicionada de Canadá. Si consideramos las cifras de 1986-1987, el sector de productos agrícolas es el más beneficiado con exportaciones de 328 millones de dólares. Le siguen el sector servicios (235 millones), el de manufacturas (225 millones) y el de productos básicos (81 millones). En cuanto a los productos agrícolas, el trigo es la principal mercancía, puesto que constituye 50% de todas las exportaciones de este sector. En lo que se refiere a manufacturas, el equipo ferroviario ocupa el primer lugar (29% de las exportaciones); le siguen el equipo electrónico e hidroeléctrico (12%), el de telecomunicaciones (11%) y el de construcción (6%).¹²²

De los datos anteriores se desprende que la política de ayuda de Canadá constituye un apoyo importante al incremento de las exportaciones de algunas ramas privilegiadas de la producción. La ayuda contribuye a aligerar las dificultades bien conocidas de las exportaciones de cereales canadienses.¹²³ Favorece también a productos manufacturados intensivos en capital y a servicios intensivos en información, más con el fin de reactivar las ramas de la economía que parecen ser las más competitivas en el plano internacional que de responder adecuadamente a las necesidades sociales de los países en desarrollo.

Esta inserción de objetivos comerciales en la política de ayuda perjudica a los intereses de los países en desarrollo porque el precio de los bienes canadienses es frecuentemente demasiado alto,¹²⁴ y porque la naturaleza de los productos no es siempre apropiada para las necesidades locales. Pero, sobre todo, no parece satisfacer siquiera el objetivo planteado por el gobierno canadiense de favorecer la penetración de los mercados del Tercer Mundo. En la obtención de contratos asignados por las grandes agencias multilaterales, el desempeño canadiense es bastante mediocre. Además, la ayuda condicionada canadiense no ha

¹²² ACDI, Direction générale des politiques, Documento estadístico interno, 1987.

¹²³ Estas dificultades se presentaron en la Cumbre de los siete países más industrializados (Toronto, junio de 1988). Véanse "Le Canada et les subventions agricoles. Mulroney n'a pas convaincu les Allemands", *Le Devoir*, 25 de mayo de 1988, p. 10.

¹²⁴ El Conseil économique du Canada ha estimado que, en algunos casos, los precios de los productos canadienses eran en promedio 25% más elevados que los precios mundiales. *Pour un commun avenir: une étude des relations entre le Canada et les pays en développement*, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1978, p. 97.

contribuido a generar flujos de intercambio ajenos a la ayuda con los países en desarrollo.¹²⁵

Estos análisis muestran que la ayuda canadiense tiene una configuración de intereses sociales particulares en la que se entrecruzan el Estado, las ONG y la fracción exportadora del empresariado canadiense. El papel de este último grupo parece particularmente importante aun cuando, debemos insistir, la política de ayuda de Canadá no se reduce a las reivindicaciones de la élite económica nacional. El Estado, las ONG y los exportadores canadienses son actores políticos que aspiran a influir en la política canadiense de ayuda en función de necesidades particulares; en la medida en que lo logran, contribuyen a ilustrar los mecanismos mediante los cuales los intereses específicamente nacionales pueden insertarse en el régimen internacional de ayuda.

CONCLUSIÓN

El análisis anterior procura demostrar que el concepto de régimen internacional, al proponer una visión diferente, contribuye a la comprensión de la política canadiense de ayuda pública al desarrollo. En particular, el programa de investigación definido alrededor de la noción de régimen internacional favorece una explicación más precisa de la articulación de la política canadiense con el medio internacional del que emana. La decodificación de esta articulación se impone al trabajo teórico porque se impuso previamente en la realidad. Históricamente, la ayuda canadiense se institucionalizó en un movimiento multilateral de las relaciones internacionales; su explicación científica no puede elaborarse más que a partir de su reubicación en estructuras internacionales.

El régimen internacional de ayuda proporciona un marco de referencia a la asistencia canadiense como a la de todos los países miembros del CAD. Las características de este marco remiten al mantenimiento de un orden internacional donde aparecen tres niveles distintos: político-estratégico, económico y ecológico. La ayuda aparece entonces como uno de los mecanismos políticos del proceso de occidentalización del mundo tal como lo piensa Toynbee.¹²⁶

El régimen internacional de ayuda debe considerarse una institución flexible, que da cabida a la acción relativamente autónoma

¹²⁵ Rudner, "The Evolving Framework of Canadian Development Assistance" *op. cit.*, p. 141.

¹²⁶ Arnold Toynbee, *Le monde et l'Occident*, París, Desclée de Brouwer, 1953.

por parte del Estado. La experiencia de Canadá ilustra con bastante claridad cómo la asistencia puede ayudar a satisfacer intereses de orden estrictamente nacional. Entre otras cosas, la ayuda canadiense permitió reforzar la presencia del país en el escenario internacional y sirvió para responder a un conjunto de demandas formuladas por una variedad de grupos sociales.

Traducción de BRUNO FIGUEROA