

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR**

**SUBSEDE QUITO**

**ÁREA DE DERECHO**

**Programa de Maestría**

**En Derecho Económico**

**Las Políticas de Ayuda al Desarrollo de**

**Los Miembros de la OCDE**

**Isabela Figueroa**

**1998**

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención de grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o la biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según normas de la Universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

También cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar los derechos de publicación de esta tesis, o de partes de ella, manteniendo mis derechos de autor, hasta por un periodo de 30 meses después de su aprobación.

Isabela Figueroa

Quito, marzo de 1998.

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR**

**SUBSEDE ECUADOR**

**ÁREA DE DERECHO**

**Programa de Maestría**

**En Derecho Económico**

**Las Políticas de Ayuda al Desarrollo**

**De los Miembros de la OCDE**

**Isabela Figueroa**

**Tutora: Dra. Wilma Salgado**

**Ecuador, Quito, 1998**

El propósito de este trabajo es realizar un análisis de las políticas de Ayuda Bilateral al Desarrollo de los países miembros del CAD - OCDE desde la implementación de dicha institución, luego del término de la Segunda Guerra, hasta la década actual, teniendo en cuenta las condiciones histórico-económicas de su evolución.

Mi profunda gratitud a la Dra. Wilma Salgado, cuya generosa colaboración fue fundamental para la elaboración de este trabajo.

Agradezco, también, al Dr. César Montúfar por la contribución bibliográfica proporcionada.

El infinito apoyo recibido, tanto de mi familia, como de la familia Pérez Escobar va allende cualquier palabra de retribución que conozca.

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **Introducción**

### **Capítulo I**

#### **El Surgimiento de la Ayuda al Desarrollo**

1. La Ayuda al Desarrollo: Condiciones Históricas
2. Breve Evolución de la Ayuda al Desarrollo
  - 2.1. Década de los Cincuenta
  - 2.2. Década de los Sesenta

### **Capítulo II**

#### **La Ayuda de la OCDE en los Setenta y los Ochenta**

1. Década de los Setenta
  - 1.1. El Nuevo Paradigma
  - 1.2. Desarrollo Rural
  - 1.3. Necesidades Básicas
  - 1.4. Crecimiento Poblacional
  - 1.5. Educación
  - 1.6. Medio Ambiente
2. Década de los Ochenta
  - 2.1. Crisis en el Tercer Mundo
  - 2.2. Cambio de Perspectiva y Estrategia
  - 2.3. La Mujer en el Desarrollo
  - 2.4. Medio Ambiente
  - 2.5. El Mercado en la Ayuda

### **Capítulo III**

#### **Años Noventa: Las Cuestiones Globales Comunes**

1. La Ayuda en los Noventa
  - 1.1. Medio Ambiente
  - 1.2. Participación Democrática

1.3. Derechos Humanos

1.4. Educación

2. Programas Particulares de Algunos Miembros de la OCDE

2.1. Estados Unidos

2.2. Japón

2.3. Europa

**Conclusiones**

**Bibliografía**

## Lista de Anexos

1. Ayuda Bilateral Estadounidense
2. Destino de los Recursos de la Ayuda Estadounidense en 1994
3. Participación de los Mayores Contribuyentes de la OCDE al Asia
4. Participación de los Mayores contribuyentes de la OCDE al Oriente Medio
5. Participación de los Mayores Contribuyentes de la OCDE al África
6. Participación de los Mayores Contribuyentes de la OCDE para América Latina
7. Participación de los Mayores Contribuyentes de la OCDE a Oceanía
8. Contribución de los Países Miembros de la OCDE para cada Región.

## INTRODUCCIÓN

La Ayuda al Desarrollo Bilateral, creada a partir de la experiencia del programa de cooperación destinado a la reconstrucción de Europa - Plan Marshall, se ha constituido en un instrumento de política exterior donde el destino de los recursos ha sido frecuentemente decidido en base a los desafíos enfrentados por los países industrializados en la economía mundial.

A partir de los cambios ocurridos en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y, así, de los intereses de los países industrializados, es que se dio el desenvolvimiento de la Ayuda, que evolucionó desde una política de contención comunista y expansión comercial, hasta dar prioridad a las llamadas "cuestiones globales comunes" de los noventa, basadas en la interdependencia de las naciones dentro de un sistema económico mundial fundamentado en las nociones del libre mercado.

Las orientaciones que actualmente son el eje de los programas de Ayuda vinieron germinando desde los setenta, cuando como respuesta a nuevos retos económicos, los países industrializados empiezan a dejar de lado los programas orientados a la planificación, y la interdependencia pasó a ser el centro de las consideraciones del progreso y crecimiento económico.

En este trabajo se buscará analizar los cambios ocurridos en el ámbito de la Ayuda bilateral, ofrecida por los países miembros de la OCDE,

principalmente a partir de la década de los setenta, hasta llegar a la década actual, cuando el mundo experimenta cambios revolucionarios tras el término de la Guerra Fría y la desaparición del orden bipolar, que crearon una escenario completamente nuevo en el orden mundial.

Para la confección del trabajo se han analizado las recomendaciones contenidas en algunos de los reportes que la OCDE publica cada año, y a partir de eso, algunos puntos predominantes en las orientaciones de las décadas de los setenta, ochenta y noventa, como también los programas particulares de ciertos países miembros del CAD - OCDE.

En el capítulo I será expuesto el surgimiento de la Cooperación Económica Internacional a partir de término de la Segunda Guerra, que fue determinante para la creación de los programas de Ayuda al Desarrollo originados a raíz del Punto Cuatro del discurso inaugural del presidente Truman, en 1949. También se expondrá, brevemente, la evolución de la Ayuda al Desarrollo en las décadas de los cincuenta y sesenta.

El capítulo II contiene un resumen de la evolución de la Ayuda al Desarrollo como instrumento de política exterior en las décadas de los setenta y ochenta, cuando emergen los parámetros actuales que determinan el destino de los recursos de Ayuda.

Finalmente, en el capítulo III se exponen las bases actuales de los programas, que reflejan las nuevas tendencias y necesidades de los países industrializados en el orden internacional.

## **CAPÍTULO I - EL SURGIMIENTO DE LA AYUDA AL DESARROLLO**

La Cooperación Económica encuentra las raíces de su institucionalización en el Plan Marshall para la reconstrucción europea, el más importante programa por sus resultados en el ámbito de la cooperación económica en el presente siglo. Luego de ese programa, en base al éxito de los intercambios comerciales y financieros, y estructurados en una retórica económica keynesiana, se crea lo que fue concebido como la Teoría del Desarrollo, que en sus inicios preconizaba una concepción conocida como desarrollista, basaba en el financiamiento de capital de los países industrializados hacia los menos desarrollados, con el objetivo de romper el ciclo de la pobreza (falta de recursos - inexistencia de inversiones - falta de recursos), lo que conduciría, de acuerdo con esta posición, al crecimiento económico, el incremento del ingreso nacional y mejora de la calidad de vida de los habitantes de los países en desarrollo.

En 1969 se publica, a través del Banco Mundial, el reporte Pearson, documento que consideraba las limitaciones de los esfuerzos de la cooperación, abogando por la necesidad de una cooperación internacional conjunta, lo que ha venido cambiando los tópicos externos en la promoción del Desarrollo, superando la teoría del Estado de Desarrollo y evolucionando hasta la década presente, cuando se consideran las cuestiones globales comunes para la ejecución de los programas de Ayuda.

En este capítulo se busca explicar, a través de una muy resumida historia, la forma en que la Ayuda al Desarrollo bilateral fue concebida y la evolución de los actores, poniendo énfasis en los mayores partícipes dentro del ámbito latinoamericano. Se tomará en cuenta el destino general de la Ayuda bilateral según los oferentes, desde sus inicios, con la implementación del Punto Cuarto del discurso inaugural del presidente estadounidense Harry Truman, hasta la década de los sesenta, cuando se publica el reporte Pearson.

Serán utilizadas dos expresiones relacionadas con el tema: Cooperación Económica y Ayuda al Desarrollo. La cooperación económica se puede referir a varios actores y darse de diversas formas, incluso como Ayuda al Desarrollo. Esa última, a su vez, implica ayuda de países industrializados hacia los "países en desarrollo" en nombre del "Desarrollo". Algunos casos de Cooperación Económica, por ejemplo, no tienen relación con el discurso del Desarrollo, como el caso del Plan Marshall o la cooperación que se dio entre los países comunistas.

## 1. LA AYUDA AL DESARROLLO : CONDICIONES HISTORICAS

La Cooperación Económica tiene sus inicios en el mundo de la postguerra a partir del término de la misma, con los programas de ayuda a la reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial. En 1944, en la ciudad de Bretton Woods, New Hampshire, EEUU, coordinaron entre las 44 naciones alineadas, la creación del Banco Mundial, primer

órgano destinado a la cooperación económica después del término de la Guerra, cuyo objetivo inicial era el de proveer ayuda financiera para la reconstrucción de dichos países, y no la de promover el Desarrollo, que es su función actual.

En ese mismo año, Estados Unidos, único país en ese entonces capaz de proporcionar ayuda financiera para los planes de reconstrucción, empezó su participación bilateral en la esfera de la cooperación internacional a través del llamado *United Nations Relief and Rehabilitating Administration (UNRRA)*, programa destinado a las naciones ocupadas por las fuerzas del poder del Eje y liberados por la Alianza luego del término de la Guerra y que sufrían de un gran déficit en el aprovisionamiento de alimentos, ropas, medicinas y otros artículos básicos. En los años siguientes fue lanzado un programa similar al UNRRA, destinado a la asistencia de Grecia y Turquía.

Durante el periodo posterior a la Segunda Guerra hubo una reorganización política entre el Este y el Oeste, que tuvo importantes consecuencias en las concepciones sobre el Desarrollo, puesto que a fines de los cuarenta el desafío real existente entre el Este y el Oeste fue desplazado hacia el Tercer Mundo y el Desarrollo fue una estrategia de avance de las fuerzas durante la rivalidad y la base del diseño de una nueva civilización industrial.

Las nociones de Subdesarrollo y Tercer Mundo fueron producto de los climas hostiles de la postguerra y emergieron como conceptos en los cuales

los países del Este y Oeste podían redefinirse a si mismos y frente al resto del mundo.

El orden que apareció en la postguerra fue tomado por Estados Unidos como un medio para fomentar sus cuestiones de seguridad, política, económica y cultural, lo que se tornó evidente en el caso de América Latina, pues la primera alianza regional, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, se formó en las Américas para que sirviera de base para la contención de la URSS en el continente<sup>1</sup>.

A partir de entonces aparece la imagen del Tercer Mundo "como espacio de representación de los intereses de los países que no formaban parte del bloque capitalista (Primer Mundo), ni de los socialismos realmente existentes (Segundo Mundo)".<sup>2</sup> Siendo así, dicha imagen fue agudizada por consideraciones estratégicas y el acceso a materias primas.

Con el principio de la Guerra Fría, mientras se intensificaba la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, EEUU ayudó a sus aliados europeos en la rehabilitación de sus economías a través del Plan Marshall, que operó entre 1948 y 1952. Las políticas comprendidas en dicho Plan tenían dos objetivos claros: economía y estrategia. La ayuda enviada a los países europeos para solucionar sus problemas de postguerra también actuaba como elemento de contención del comunismo en estos países a través de la estabilización de sus economías. La principal preocupación de Estados Unidos al término de la Guerra, fue la reconstrucción de Europa, subordinando, por lo tanto, los esquemas económicos en relación al Tercer Mundo. La defensa de los sistemas coloniales, o el continuo acceso de los

---

<sup>1</sup> Arturo Escobar, *Encountering Development: the making and un-making of the third world, 1945-1992*, manuscrito de tesis doctoral, Northampton, 1992, p.46

poderes europeos a las materias primas de las colonias de Europa eran uno de los principales puntos del programa de recuperación.

En el año de 1943 el Departamento de Comercio de Estados Unidos publicó un importante reporte que relacionaba la inestabilidad de la postguerra con la estructura financiera. En tal documento se argumentaba que la declinación del aprovisionamiento de dólares en 1921, 1930 - 1932 y 1937 ocasionó serias devaluaciones en las reservas monetarias de los países extranjeros, las que contribuyeron al periodo de depresión de las actividades comerciales y recesión económica, recalcando la necesidad de que el gobierno estadounidense enderezara el problema de la escasez de dólares como único medio de asegurar la estabilidad monetaria y el comercio mundial.<sup>3</sup>

Bajo la explicación de la escasez de dólares, el gobierno norteamericano trató de implementar políticas de ayuda internacional como forma de asegurar un amplio y estable flujo de pagos destinados al alivio de los problemas originados con el fin de la Guerra. Sin embargo, más que asegurar la disponibilidad de la moneda norteamericana en el mercado mundial, la solución para la escasez comprendió, también, la necesidad de recuperación de la productividad de los países receptores de ayuda

---

<sup>2</sup> Nelson Manrique, "La crisis del Desarrollo y el fin del Tercer Mundo"; Varios, *Los Desafíos de la Cooperación*, DESCO, Lima, 1996, p.63.

<sup>3</sup> César Montúfar, *Globalization, International Development Assistance and State Building in "Developing" Countries*, manuscrito de tesis doctoral, US School for Source Research, Cap. II, p.2.

financiera, requiriendo de éstos, más allá de políticas monetarias de ajuste, políticas vinculadas al incremento de productividad.<sup>4</sup>

Siendo así, el origen de la Asistencia Económica Internacional en el mundo de la postguerra se dio, principalmente, como respuesta del gobierno estadounidense a los desafíos, tanto económicos como políticos, que sucedieron al término de la segunda confrontación mundial. Por un lado, Estados Unidos consideraba que el alto nivel de exportaciones era la única forma de mantener alejada su economía de una depresión como la ocurrida en el periodo entreguerras y, por otro, la estabilización económica era vista como la única forma efectiva de que las naciones europeas no sucumbieran a las tentaciones de los esquemas políticos comunistas.

Paralelamente a este programa de reconstrucción, Estados Unidos creó también el *Government Appropriation for Relief in Occupied Areas Fund* (GARIOA) y el *Economic rehabilitation in Occupied Areas Found* (EROA)<sup>5</sup>. Estos programas se caracterizaron por proporcionar ayuda a antiguos enemigos (Japón y Alemania), y un total de 5 mil millones de dólares (\$ 1994) fueron otorgados durante el período comprendido entre 1948 y 1951. Los fondos de GARIOA provenían de desembolsos del presupuesto militar norteamericano y fueron utilizados para financiar la obtención de productos para satisfacer las necesidades básicas de emergencia, mientras que los fondos del EROA fueron utilizados para el financiamiento de compras de

---

<sup>4</sup> César Montúfar, *Globalization, International Development Assistance and State Building in "Developing" Countries*, manuscrito de tesis doctoral, US School for Source Research, Cap. II, p.2

<sup>5</sup> Association for Promotion of International Cooperation, *Japan's ODA Annual Report 1994*, Tokio, Economic Cooperation Bureau, 1995, p.11

materias primas básicas para la industria, como el algodón, la lana, etcétera. Ninguno de estos programas comprendían la noción de ayuda al desarrollo, pero si eran programas de reconstrucción de las naciones afectadas por la Guerra.

El Plan Marshall marcó un importante hito en la historia de la economía capitalista. Por primera vez el interés general desplazó el interés particular, y la movilización de capital que acompañó el Plan estuvo libre de los esquemas legales o de lucro, constituyendo un revés de la construcción económica clásica. A fines de la década, los países menos desarrollados empezaron a reclamar una asistencia como la proporcionada por el Plan para la reconstrucción de Europa, pero el gobierno de Estados Unidos se opuso a esa demanda, argumentando que para el desarrollo de estas regiones el capital extranjero privado debería desempeñar un papel principal, minimizando la importancia de la ayuda financiera, por lo que el mismo tratamiento no fue visto como adecuado para el Tercer Mundo, que debería esperar por el financiamiento privado, tanto interno como externo, bajo la premisa de que el clima adecuado para dichas inversiones debería ser creado, suponiendo la persecución del Desarrollo capitalista, la contención de los movimientos nacionales, el control de la izquierda, de la clase trabajadora y del campesinado.<sup>6</sup>

En relación a América Latina, uno de los principales obstáculos para las políticas expansionistas de Estados Unidos, era el creciente nacionalismo

---

<sup>6</sup> Arturo Escobar, *Encountering Development: the making and un-making of the third world, 1945-1992*, manuscrito de tesis doctoral, Northampton, 1992, p.49

que se venía registrando en la región. Desde la Depresión varios países latinoamericanos dieron inicio a significativos esfuerzos en la construcción de sus economías nacionales de una forma más autónoma, a través de una política de industrialización impulsada por el Estado. La democracia venía emergiendo como un componente de la vida nacional y empezaba a ser reconocida por una mayor participación de las masas, como también por una creciente importancia de la "justicia social" y el fortalecimiento de las economías domésticas. En esa época, algunas democracias parecían estar consolidándose y países con regímenes dictatoriales pasaban por una transición hacia la democracia. En contraste a ese panorama, Estados Unidos insistía en su política de "puertas abiertas", de libre acceso a los recursos de todos los países y el fomento de empresas privadas en el tratamiento "justo" al capital extranjero. Desde ahí se presenta la imagen de "infantilización" del Tercer Mundo, frente a la cual el Desarrollo apareció como una teoría de salvación.<sup>7</sup>

El Punto Cuarto afirmaba la necesidad de crear condiciones para afrontar el comunismo y el compromiso de reconstruir la economía mundial, enfatizando la cooperación técnica como una forma de asegurar la alineación política de estos países, promoviendo, así, una suerte de Tercer Mundo económico conectado a la expansión de las exportaciones estadounidenses y, también, el acceso a puntos estratégicos.

---

<sup>7</sup> Arturo Escobar, *Encountering Development: the making and un-making of the third world, 1945-1992*, manuscrito de tesis doctoral, Northampton, 1992, p.43.

La concepción que fundamentó el Punto Cuatro trajo, por primera vez, dos de los elementos centrales del discurso desarrollista que se establecería durante las dos siguientes décadas: las concepciones política y económica de la pobreza en los países subdesarrollados y la conexión entre la asistencia técnica y la estrategia de fomento de empleos y oportunidades de comercio para la economía norteamericana.

En posterior discurso, Truman alegó que un simple aumento de dos por ciento en las economías de los países subdesarrollados, a través de la transferencia de tecnología, haría que la economía de Estados Unidos obtuviera un notable crecimiento, debido a la demanda de productos norteamericanos por parte de estos países. Era una estrategia política que demandaría un costo extremadamente bajo para la promoción del capitalismo (y así, de contención del comunismo) y expansión de la economía norteamericana.

A partir del periodo posterior a la Guerra, la ciencia pasa a tomar nuevos rumbos, que fueron importantes en la creación del discurso del Desarrollo. El Punto Cuatro tenía implícita la idea de que algunas áreas pobres del mundo deberían ser tomadas bajo dos aspectos centrales: la tecnología moderna y el capital. Aun así, los programas estaban hechos de modo que la aplicación de tecnología fuera más importante que el capital, bajo la creencia de que la primera sería la propulsora del progreso a través de un costo muy bajo.

En octubre de 1950, la Administración de la Cooperación Técnica fue establecida en el Departamento de Estado norteamericano, cristalizando la conciencia de la importancia del Tercer Mundo en las políticas globales y en la expansión del capitalismo, que fue acompañada por el efectivo inicio de las actividades de campo en esa región, lo que originó una suerte de conciencia de la necesidad de obtención de un conocimiento más específico sobre el mundo en cuestión. Dicha situación se pudo observar de forma más contundente en el caso de América Latina, que fue blanco de un profundo interés por parte de estudiosos norteamericanos.<sup>8</sup>

El periodo comprendido entre 1945-1967 fue testigo de la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos en el mundo capitalista. Una necesidad de expansión y profundización del mercado para los productos estadounidenses, como también la necesidad de encontrar nuevos sitios para las inversiones del excedente de capital de ese país, tomó gran fuerza durante estos años. La expansión de la economía de Estados Unidos también requería acceso a materias primas baratas para el soporte de la creciente capacidad de las industrias estadounidenses, especialmente con el surgimiento de corporaciones multinacionales. Durante el periodo de la postguerra, un factor fue determinante en la transformación de las políticas económicas internacionales: el cambio de la estrategia de la producción industrial norteamericana, que de la producción de alimentos y materias primas pasó a considerar nuevos productos.

---

<sup>8</sup> Arturo Escobar, *Encountering Development: the making and un-making of the third world, 1945-1992*, manuscrito de tesis doctoral, Northampton, 1992, p.49

A partir de la implementación de los programas alentados por el Punto Cuatro, se da inicio a la concepción de Ayuda al Desarrollo en el ámbito de la Cooperación Económica y, gradualmente, la asistencia bilateral al Desarrollo fue constituyéndose en uno de los principales enfoques de las políticas exteriores de la mayoría de los países de altos ingresos, en muchos países de mediano ingreso y algunos de bajo ingreso.

En los países industrializados, generalmente la Ayuda al Desarrollo se institucionalizó a través del establecimiento de una oficina, departamento o Ministerio dentro del gobierno central, a los cuales se encomendó la construcción de políticas o las responsabilidades de operación de las mismas. Además de la proliferación de estas agencias, se originaron los bancos nacionales de exportación e importación, concediendo facilidades crediticias y otros aparatos que supuestamente serían utilizados para el Desarrollo del mundo pobre, pero que, en realidad, fueron instrumentos de apoyo a los intereses de los países oferentes. "La mayoría de dichas instituciones tenían como objetivo básico la construcción de mercados para la exportación de productos provenientes de los países industrializados, para lo cual creaban políticas como las facilidades crediticias que, por lo menos, eran más favorables que aquellas proporcionadas por su más grande rival comercial dentro del país"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Edward S. Mason, Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, The Brooking Institution, 1993, p.492.

## 2. BREVE EVOLUCIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO

### 2.1. DÉCADA DE LOS CINCUENTA - *Renovación de Esfuerzos*

A mediados de esta década, hasta principios de los sesenta, se observa un rápido crecimiento de la Ayuda, resultante de la acumulación de nuevos y ampliados esfuerzos de asistencia al Desarrollo.

En 1950, el Congreso norteamericano aprobó el *International Development Act*, documento que enfatizaba la importancia del flujo de capital privado conjuntamente con la asistencia técnica como los dos principales elementos que irían a proporcionar la mejoría en los patrones de vida de los países subdesarrollados. En ese mismo año, la Secretaría de Estado norteamericana estableció la Administración de Cooperación Técnica como la agencia coordinadora de los programas. Su principal objetivo era llevar a cabo, simultáneamente con el esquema trazado por el Punto Cuatro, iniciativas en la educación, la reforma de los Estados, la introducción de nuevas técnicas en la agricultura y, también, la promoción de inversiones locales y extranjeras. Dicha operación alcanzó varios segmentos del mundo subdesarrollado, que incluyeron países dependientes en el Norte de África, Oriente Medio, Sur de Asia y América Latina. Pese a que oficinas locales fueron creadas para la administración del programa en África, Oriente Medio y Asia, el Instituto de Relaciones Interamericanas obtuvo la responsabilidad de administrar los programas en América Latina.

Bajo este programa, todos los países de la región, con excepción de Argentina, recibieron algún tipo de asistencia técnica en el periodo siguiente. También fueron creados programas en las áreas de la salud, sanidad, suministro de comida y educación, a través de los cuales la asistencia técnica se expandió, pasando a cubrir áreas relacionadas con el desarrollo de los recursos naturales, vivienda, transportes, comunicaciones, técnicas de industria, mercado y administración pública.<sup>10</sup>

A principios de la década de los cincuenta, la guerra coreana y la profundización de los conflictos armados pusieron al centro de las cuestiones políticas de asistencia norteamericana, el tema relacionado a la seguridad militar y Estados Unidos fue el primer país en desviarse de las propias orientaciones señaladas por el Punto Cuarto (Doctrina Truman), cuales eran la aplicación de la ciencia moderna y conocimiento tecnológico para el incremento de la producción, considerado elemento clave para la "paz y prosperidad", y la promesa de apoyo con todos los medios, menos con el envío de tropas, a las naciones que luchaban contra la toma del poder por parte de los comunistas, pasando a abarcar un estándar más politizado en sus esquemas de políticas de asistencia al desarrollo, cambio este que se tornó más evidente con el Acuerdo 51 del Acto de Seguridad Mutua, que enfatizaba el estrecho vínculo entre asistencia técnica y fortalecimiento de la seguridad colectiva e individual de los países libres.

---

<sup>10</sup> Montúfar, César, *Globalization, International Development Assistance and State Building in "Developing" Countries.*,manuscrito de tesis doctoral, US School for Source Research , Cap. II, pp.7,8

El orden en que los tipos de asistencia fueron colocados en el documento - militar, económica y técnica - y el énfasis dado a "países libres" marcó un hito en el lenguaje del Acta de 1950 para el desarrollo de los países auspiciados por Estados Unidos. A partir de entonces, empieza un descenso de los fondos destinados a la Ayuda, además de la imposición de que toda asistencia solamente sería otorgada si el presidente de Estados Unidos considerara de importancia para la seguridad norteamericana. En ese sentido, a pesar de consideraciones económicas en el destino de la Ayuda, los objetivos relacionados con la Guerra Fría pasarían a tener mayor énfasis<sup>11</sup>.

La cooperación económica estadounidense durante los cincuenta consistió, principalmente, en proyectos de asistencia para un grupo de países desde Grecia hasta Corea del Sur a través de la periferia de lo que, entonces, era conocido como el bloque sino-soviético.

Sin embargo, a partir de 1958 hasta 1961, Estados Unidos pasó a operar a través de una corporación gubernamental independiente, el *Development Loan Fund* (DLF), que fue establecido en oposición al *Export-Import Bank* con el objeto de proporcionar capital de inversión en términos flexibles a los países subdesarrollados. Con la institución de esta agencia estadounidense, el Banco Mundial estuvo apto para una colaboración directa. La relación entre el DLF y el Banco se dio de forma más armoniosa que aquella que existía con el Eximbank.

---

<sup>11</sup> Montúfar, César, *Globalization, International Development Assistance and State Building in "Developing" Countries*, manuscrito de tesis doctoral, US School for Source Research, pp. 7,8

Una operación conjunta entre el Banco Mundial y el Eximbank, por ejemplo, significaba que, casi inevitablemente, el Eximbank financiaría el equipo a ser comprado en los Estados Unidos, en cuanto que el Banco Mundial se ocuparía del financiamiento de los demás elementos de cada proyecto.

Aunque pudiera parecer una división lógica del trabajo, dicha situación podría reducir el monto de los fondos del Banco Mundial que serían invertidos en el mercado estadounidense. La continuidad de las operaciones hechas entre el Eximbank y el Banco Mundial podría tener como consecuencia que los recursos estadounidenses aportados al Banco serían gastados en inversiones dentro de otros países, lo que podría complicar la mercantilización de los bonos del Banco en los Estados Unidos. Las operaciones conjuntas con el DLF no tendrían que seguir el mismo curso porque éste perseguía políticas más liberales que el Eximbank en lo que respecta a los términos de sus préstamos y los tipos de gastos que serían financiables.

De forma más específica, los gastos frecuentemente financiados en moneda local permitían lo que fue llamado por algunos "un matrimonio natural de conveniencias", en el cual el Banco Mundial financiaría los gastos en moneda extranjera de un proyecto en América Latina, por ejemplo, y el DLF financiaría una porción de los gastos en moneda local. Colaboraciones de este tipo eran frecuentes y, en cada caso, el DLF normalmente delegaba autoridad al Banco Mundial para la representación de sus intereses en la

administración de los préstamos, actuando como supervisor durante el despliegue del proyecto, y en la recepción de informes de progreso del mismo, cuando éste ya estuviera encaminado. Sin embargo, las políticas liberales del DLF empezaron a disminuir progresivamente al deteriorarse el saldo de la balanza de pagos norteamericana. El DLF fue abolido en 1961 y, bajo la administración de una nueva agencia de Ayuda estadounidense (AID), la tendencia con relación tanto a los préstamos como a las donaciones bajo programas bilaterales durante los sesenta, estuvo vinculada con los gastos atados a los recursos estadounidenses.<sup>12</sup>

Es importante observar los motivos intrínsecos a los programas norteamericanos de Ayuda hasta la década de los setenta. Sin lugar a dudas, la competencia estratégica con la Unión Soviética dio un gran impulso al desarrollo de la Ayuda (principalmente en lo referente a la justificación doméstica de los programas), pero la respuesta a las amenazas comunistas residían principalmente en la esfera militar, por lo que la llamada Ayuda al Desarrollo estuvo más conectada con los intereses económicos de Estados Unidos, siendo una forma de promover el patrón capitalista norteamericano a través del mundo, explicado en las necesidades de exportación e importación, puesto que la expansión de la exportaciones norteamericanas y el pleno empleo doméstico requerían mayores mercados y fácil acceso a los productos primarios externos.

---

<sup>12</sup> Edward S. Mason, Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, The Brookings Institution, 1973, pp.504, 505.

## *La Ayuda Oficial de otros Países Industrializados*

En 1950 la iniciativa de Estados Unidos fue sucedida por la del Reino Unido, a través de la Conferencia de Ministros Extranjeros de la *British Commonwealth of Nations* realizada en enero de ese año en la ciudad de Colombo, Sri Lanka. El lanzamiento del Plan Colombo, destinado a asistir a los gobiernos de los Estados del Imperio Británico en el desarrollo de sus instituciones gubernamentales y para la manutención de buenas relaciones económicas a nivel internacional, se limitó, originalmente, a la promoción de la asistencia técnica y financiera entre los miembros de los países de la *Commonwealth*, y posteriormente fue extendiendo sus áreas de cobertura, en forma gradual. La Ayuda conectada con las naciones recién independizadas del *Commonwealth* residía, en adición a la cooperación técnica, en una cuantía substancial del presupuesto para el soporte y proyecto de ayuda hacia el sector público.

La Ayuda de Francia, en esa misma época, fuertemente concentrada en sus antiguas colonias, incluyó un componente esencial de asistencia técnica en la formación de profesores y personal administrativo, como también el soporte para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura.

En ese momento, gracias a la influencia de Estados Unidos, Japón, que venía actuando como observador desde el 5° Encuentro del Comité de Consulta en 1953, fue admitido como miembro participante del Plan Colombo en 1954. Japón había recibido importante ayuda de Estados

Unidos debido, en gran parte, a factores geopolíticos de contención a la expansión soviética, a través de los programas de EROA y GARIOA en el periodo inmediato al término de la Segunda Guerra (un total de 5 mil millones de dólares - \$1994- durante el periodo comprendido entre 1948 y 1951)<sup>13</sup>, lo que le permitió a este país superar una profunda crisis económica originada por esa. Además de la cooperación financiera para la reconstrucción, las especiales adquisiciones militares hechas por Estados Unidos en Japón con el fin de manejar los conflictos ocurridos en 1950 en la península coreana, fue un factor que contribuyó a que ese país revirtiera su situación con el devenir del tiempo hasta pasar a ser uno de los principales actores actuales como fuente de Ayuda al Desarrollo.

El Plan Colombo marcó el inicio de la cooperación técnica bilateral de Japón y la asistencia financiera bilateral japonesa tiene inicio en noviembre de 1954, a través del Tratado de reparación y cooperación económica entre este país y la República de Burma. Dicho Tratado se dio principalmente porque los países de la República de Burma no estaban incluidos como los receptores de las reparaciones a las cuales estaba obligado Japón debido al artículo 14 del tratado de Paz celebrado en San Francisco, en 1951, donde este país recuperó su soberanía e independencia. En adición a las reparaciones de la postguerra, el Tratado prescribía el suministro de flujos financieros destinados a la rehabilitación económica y el avance del estado de bienestar en la Unión de Burma. A partir de este Tratado, acuerdos de la misma índole fueron firmados con Filipinas, Indonesia y Vietnam. Japón

---

<sup>13</sup> Association for Promotion of International Cooperation, *Japan's ODA Annual Report 1994*, Tokio, Economic Cooperation Bureau, 1995, p.11.

asimismo extendió la Ayuda no vinculada a reparaciones hacía Camboya y Laos, que, en ese entonces, habían dejado de lado las reclamaciones de reparaciones en virtud del mantenimiento de buenas relaciones diplomáticas con ese país, y de esta forma también actuaron Malasia, Singapur, Corea del Sur, Mongolia y Micronesia.

En 1955, Japón empieza a desarrollar su propio plan de Ayuda, destinando 10,6 millones de dólares (\$ 1955) a través de cooperación técnica a los países asiáticos, recibiendo aprendices y enviando expertos a estos países. En esa época, consciente de las heridas que todavía estaban abiertas entre los países asiáticos debido a las relaciones dejadas por la Guerra, el gobierno japonés decidió no involucrarse de forma directa en las negociaciones, desarrollando una fundación sin fines de lucro llamada Asociación del Asia para la Cooperación Técnica.<sup>14</sup>

Significativa importancia para la historia de la Ayuda al desarrollo japonesa tuvo el primer préstamo en yenes destinado a India, en el año de 1958, orientado a estimular las exportaciones de los productos japoneses, y marcando el inicio de una escala de actividades de cooperación. Dicho préstamo no estaba atado a reparaciones de postguerra y dio origen a una conciencia japonesa de extender la cooperación financiera bajo términos concesionarios. A partir de los sesenta, Japón empezaría a expandir los préstamos en yenes con el objetivo de cumplir con su política de promoción de exportaciones.

---

<sup>14</sup>Association for Promotion of International Cooperation, *Japan's ODA Annual Report 1994*, Tokio, Economic Cooperation Bureau, 1995, pp.12,13

Los dos mayores oferentes de Ayuda después de que Estados Unidos apoyó la reconstrucción y rehabilitación de la paz de la postguerra, fueron Alemania y Japón, debido a los acuerdos de reparaciones de guerra. Estos países se unieron a los esfuerzos multilaterales y también establecieron sus propios programas de ayuda bilateral en los cincuenta.

## 2.2. DÉCADA DE LOS SESENTA - *La Década del Desarrollo*

La década de los sesenta es considerada como el período de mayor actividad en el campo de la Ayuda al Desarrollo. La formación del Fondo Europeo de Desarrollo y del Banco Interamericano de Desarrollo (que en realidad se dieron, ambas, en 1959), de la AID y del Grupo de Asistencia al Desarrollo (que luego pasó a denominarse Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE), la creación de autoridades de Ayuda al Desarrollo en Canadá, Kuwait, Japón, Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Noruega, el establecimiento de Ministerios de Cooperación en Francia y Alemania, como también la creación de la OCDE, contribuyeron a dar un enorme impulso en las cuestiones relacionadas con el Desarrollo de los países del Tercer Mundo.

Desde la segunda mitad de los cincuenta, con el éxito de las economías auspiciadas por el Plan Marshall, los países desarrollados, siguiendo la orientación norteamericana, empezaron a tomar en cuenta a los países en desarrollo como punto importante en la estrategia frente a los países del

Este europeo. Siguiendo esta tendencia, dos agencias fueron creadas en la nación japonesa con el fin de ampliar la cooperación económica hacia otros países fuera de la esfera asiática. En 1960 se constituyó la *Overseas Economic Cooperation Found* y en 1962 la *Overseas Thecnical Cooperation Agency* (actual JICA). Por otro lado, Japón empieza a participar en las actividades de Ayuda Internacional al Desarrollo, como el Grupo de Asistencia al Desarrollo en 1960, que, un año después, se reorganizó como Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, siendo Japón un miembro fundador.

A partir de esa década, la Ayuda al Desarrollo pasa a ser parte fundamental de la política unida de los países capitalistas industrializados frente a la amenaza comunista y su blanco pasan a ser los problemas de la diferencia Norte-Sur, teniendo en cuenta las diferencias políticas del Este y Oeste.

En 1961, luego de la propuesta de Kennedy, las Naciones Unidas adoptan la resolución que pasó a ser llamada "Diez Años de Desarrollo de las NNUU" y apuntan como meta el crecimiento de los países en desarrollo, que no debería estar bajo el 5% anual. Siendo así, durante esta década, el tema de la cooperación se convirtió en un problema entre los polos: el Norte debería brindar asistencia a los países del Sur para que, de esta forma, estos pudieran superar su subdesarrollo y no se convirtieran en presas fáciles de los esquemas del comunismo.

La Ayuda de EEUU alcanzó su tope durante la presidencia de Kennedy (1961 - 1963), aunque quedando por debajo de los niveles alcanzados durante la época del Plan Marshall (ver cuadro I en anexo). Durante este periodo Estados Unidos fue el mayor donador de ayuda alimenticia, parcialmente promovida por su excedente agrícola doméstico y, especialmente, en respuesta a la crisis alimenticia en el subcontinente de Asia del Sur, a través del programa implementado por la Ley Popular 480.

En esa época, y durante toda la década, Estados Unidos seguía siendo el principal proveedor de fondos para la Ayuda al Desarrollo, contabilizando cerca de la mitad de toda asistencia económica, seguido por Francia (alrededor de 30%), e Inglaterra (cerca de 10%). Aunque a partir de la mitad de la década su participación en los programas de ayuda empezó a declinar respecto al total, en 1961, frente al desafío castrista<sup>15</sup>, en respuesta al llamado de Kennedy por el "inicio de una década de desarrollo" y bajo los antecedentes del programa del Punto Cuarto y la creación del Banco de Préstamos para el Desarrollo en 1957, el Congreso Norteamericano aprueba la Ley de Ayuda Exterior, marcando el inicio de una nueva fase de participación norteamericana en el crecimiento económico de los países en desarrollo y se instituye la llamada "Alianza para el Progreso".

El propósito de la mencionada ley era el suministro de ayuda a largo plazo en programas de desarrollo económico instituidos por los propios países en desarrollo participantes. Recalcaba que la eficacia de los programas

---

<sup>15</sup> Mariano Valderrama, *Perú y América Latina en el Nuevo Panorama de la Cooperación Internacional*, Lima, CEPES, 1995, p.41.

dependían de la inclinación de estos países (los receptores) a resolver las vitales preocupaciones económicas, políticas y sociales de sus pueblos; y el grado en el que los mismos demostraban una intención precisa de implementar medidas eficaces de ayuda propia.<sup>16</sup>

La ley que dio origen a la Alianza para el Progreso autorizaba los programas norteamericanos de préstamos y donaciones para el desarrollo, cooperación técnica, garantías de inversión, estudios para oportunidades de inversión y de investigaciones sobre el desarrollo.

El primero de agosto de 1962, el Congreso estadounidense declaró oficialmente que la Alianza para el Progreso ofrecía grandes esperanzas de mejorar el bienestar de los pueblos de América y el fortalecimiento de sus relaciones mutuas. También incluyó un título de la Ley de Ayuda Exterior relacionada exclusivamente con la Alianza para el Progreso y autorizó la asignación de fondos que se utilizarían solamente para el fomento del desarrollo económico en América Latina.<sup>17</sup>

Las críticas de entonces hacia ese proyecto recalcaban que el desarrollo no dependía solamente de pocos proyectos específicos, sino también de un adecuado esfuerzo de inversión, el cual debería respetar el tamaño y la composición del país receptor y el estado de deterioro de sus políticas fiscales, monetarias y exteriores, a punto de obstaculizar la contribución positiva de cada proyecto individual al crecimiento económico. Algunos

---

<sup>16</sup> Princeton University, *Foreign Aid: A Critic and a Proposal*, #69.

economistas decían que se deberían observar los patrones de gastos de los países receptores, lo cual sería esencial si es que se deseaba asegurar que los fondos de ayuda fueran utilizados de forma productiva.

Más allá de este tipo de críticas respecto a la Alianza para el Progreso, se consideraban otros problemas acerca de la Ayuda Exterior al desarrollo, como la transferencia geográfica de los problemas, de la periferia al centro, al ser los países oferentes quienes discutían las soluciones a los problemas de los países en desarrollo, haciendo que estos se tornaran problemas de solución cada vez más difícil.<sup>18</sup>

Sin embargo, durante los cincuenta e inicios de los sesenta, había un gran optimismo de los países oferentes de Ayuda al Desarrollo. Francia, por ejemplo, en esa época, llegó al tope del presupuesto ofrecido como ayuda al desarrollo (1,5% del PIB), reflejando un mayor esfuerzo en Argelia, principalmente<sup>19</sup>.

Empero, algunos analistas sospechaban que las culturas de los países receptores presentarían cierta resistencia a los programas, por no creer que el mercado internacional demandaría o aceptaría los incrementos radicales en las exportaciones de los países en desarrollo como un requisito para el rápido crecimiento económico. El realismo también sugería todas las limitaciones por las cuales pasarían los países subdesarrollados. Teniendo

---

<sup>17</sup> Autorización Legislativa de la Participación de los EEUU en la Alianza para el Progreso, *La Ley de 1961 de Ayuda al Exterior*, Informe presentado por el Gobierno de EEUU.

<sup>18</sup> Princeton University, *Foreign Aid: A Critique and a Proposal*, #69.

<sup>19</sup> OECD, *Extending the Era of Development - 1985*, Paris, OCDE, 1985, p.100.

en cuenta que el patrón de desarrollo del siglo XIX no había determinado el desarrollo de América Latina, Asia y África, parecía irreal que en corto espacio de tiempo éstos pudieran alcanzar el ritmo de crecimiento fijados por las, entonces, economías ricas.

La medida anual de crecimiento de los que actualmente son los países industrializados fue, durante 1850 - 1960, un promedio de 2,7%, suficiente para que se produjera un crecimiento per capita de alrededor de 1,8% al año. Se estima que en los mismos ciento diez años las economías subdesarrolladas incrementaron su promedio per capita de ingresos apenas una novena parte del todo: 0,2% al año. Los territorios y regiones en desarrollo, con una tasa mucho más grande de crecimiento demográfico, necesitarían un promedio de crecimiento mayor que 2,7% para alcanzar un PIB sostenible que creciera cerca de dos veces más rápido que los países industrializados en el siglo siguiente, hasta que matemáticamente estuvieran nivelados. Sin embargo, en los ochenta, a pesar de toda la recesión económica internacional, principalmente en las regiones subdesarrolladas, se produjo un monto equivalente a seis veces lo que se producía en la década de los cincuenta.<sup>20</sup>

De enorme importancia en el comportamiento de la Ayuda al Desarrollo, es el papel de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), institución que debe su origen al Plan Marshall.

---

<sup>20</sup> OCDE, *Extending the Era of Development - 1985*, Paris, OECD, 1985, p.98,99

En 1960, después que el Plan Marshall hubiera cumplido con sus objetivos, los países receptores invitaron a Estados Unidos y Canadá a que participaran en la creación de una organización que coordinara las políticas entre los países occidentales, y se firmó la Convención Relativa a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico del 14.XII.1960.<sup>21</sup>

<sup>22</sup> Según la OCDE, la propuesta básica de la cooperación al desarrollo fue: que las economías relativamente estancadas podrían ser lanzadas en el curso de una transformación económica y social dinámica, sostenible sin una prolongada dependencia en la ayuda concesional. Cabe recalcar que, durante el inicio de esa década, la ayuda oficial bilateral consistía en más del 60% del financiamiento externo total de los países en desarrollo.

A mediados de los sesenta, la ayuda francesa destinada a Argelia empezó a declinar. De ocupar cerca de la mitad del presupuesto destinado a la cooperación internacional a inicios de la década, pasó a recibir sólo 10% del total de esta ayuda hasta el término de la misma. El presupuesto restante seguía concentrado en sus antiguas colonias y en los departamentos y territorios de ultra mar. También en esa época Francia empieza a conceder préstamos bajo cooperación económica a otros países independientes.

Como ya se ha visto, los factores que originaron el rápido crecimiento de la Ayuda japonesa fueron los programas de reparación a los países afectados

---

<sup>21</sup> Actualmente la OCDE cuenta con los siguientes miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía, Canadá, Estados Unidos, México, Australia, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea. OCDE, Publicación electrónica, <http://www.oecd.org> octubre, 1997.

<sup>22</sup> OCDE, publicación electrónica, <http://www.oecd.org> octubre, 1997.

en la Guerra, lo mismo que ocurrió en Alemania. Sin embargo, al principio de los programas, había una cierta improvisación. El inicio de un coherente programa de Ayuda en ambos países se dio en la década de lo sesenta.

La ayuda del Reino Unido siguió incrementándose en forma de préstamos a las naciones independientes de la *Commonwealth* y hacia otros países, expandiéndose a los programas de asistencia técnica y donaciones de capitales, pero, aunque hubo un crecimiento del presupuesto de la ayuda en relación al PIB, la misma declinó moderadamente en términos reales, lo que permitió que Japón y Alemania superaran la posición británica

A fines de la década, el Congreso y la Opinión Pública estadounidense empezaron a tomar posiciones hostiles sobre la asistencia exterior. Las controversias surgidas sobre aspectos relacionados con la guerra de Vietnam, en la cual la Ayuda jugó un papel predominante, llevó a que esa no fuera bien vista, tanto en el sector legislativo como en los grupos liberales, que tradicionalmente habían aceptado montos "generosos" destinados al Desarrollo. La Ayuda Internacional al Desarrollo pasaba, entonces, por un periodo de crisis y de cambios que fueron marcados principalmente por la disminución de los aportes de Estados Unidos y por el ascenso del multilateralismo.

En 1967 fue designada, por el presidente del Banco Mundial, una comisión encabezada por Lester Pearson, con el fin de evaluar los efectos de la

Ayuda al Desarrollo internacional y proponer recomendaciones destinadas a su reforma.

La conclusión más importante del Reporte Pearson fue: que a pesar de la transferencia de recursos financieros y asistencia técnica a los países en desarrollo, las diferencias entre éstos y los países industrializados habían aumentado. Los países oferentes, tanto cuanto los receptores, habían creído que la modernización y el crecimiento del Tercer Mundo se daría en un corto espacio de tiempo, como ocurrió en la Revolución Industrial. Más que todo, el desarrollo fue visto como un proceso que debería venir desde arriba, y así la participación de las masas fue relegada ante el avance de ciertos grupos e individuos.

Las propuestas contenidas en el documento abarcaron cuatro áreas: ritmo de crecimiento económico en los países receptores; liberalización del comercio entre los países en desarrollo y los países industrializados; incentivos en la promoción de inversiones privadas; y el incremento de los flujos financieros internacionales.

La recomendación más provocativa fue el establecimiento del objetivo de una tasa de crecimiento anual de 6% entre los países subdesarrollados durante la década de los setenta, a través de una transferencia de recursos de los países donadores de, por lo menos, 1% del PIB. Problemas poblacionales y necesidad de nuevas políticas de comercio aparecieron

como dos nuevos elementos incluidos en la agenda estadounidense para el desarrollo internacional a fines de la década.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Montúfar, César, *Globalization, International Development Assistance and State Building in "Developing" Countries*,manuscrito de tesis doctoral,US School for Source Research,Cap.III,pp.9-11.

## **CAPITULO II - LA AYUDA DE LA OCDE EN LOS SETENTA Y LOS OCHENTA.**

A partir de la década de los setenta, aparece un nuevo marco en las relaciones tanto a nivel comercial, como de Ayuda. Estados Unidos, en su posición de liderazgo económico, pasa a enfrentar serios problemas en la competencia comercial con Europa y empieza a tomar medidas más agresivas en la conducción del Orden Económico Internacional, que se reflejaron, también, en el ámbito de la Ayuda al Desarrollo luego de la publicación del Reporte Pearson.

En este capítulo se intentará describir los cambios ocurridos en las políticas de la Ayuda al Desarrollo fomentadas por la OCDE, relacionadas con el proceso económico mundial, tanto en los setenta como en los ochenta.

### **1. DÉCADA DE LOS SETENTA - *Nuevo Paradigma***

En los setenta, la idea de la comunidad internacional sobre la Ayuda empieza a considerar la interdependencia económica de los países como punto central en los programas destinados a incrementar el bienestar de las poblaciones de los países en desarrollo.

En esa década, una mayor atención a las necesidades humanas básicas pasó a ser considerada en el ámbito de la Ayuda y, bajo estas circunstancias, la Asamblea de la ONU adoptó en 1979 una estrategia de

desarrollo internacional titulada "Los Segundos Diez Años del Desarrollo de la NNUU", que apuntaba como objetivo el crecimiento de los países en desarrollo, que no debería ser menor a 6% anuales y su crecimiento per capita de 3.5% al año. Los países donantes fueron invitados nuevamente a contribuir con 0.7% de su PIB a la Ayuda Oficial al Desarrollo.

La década de los setenta marcó un periodo de intensa reorganización en el orden monetario y comercial, construido a partir de la Guerra bajo la hegemonía de Estados Unidos. Por el lado monetario, en 1971 Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar, y a partir de los Acuerdos de Jamaica en 1976 se abandonó toda relación con el oro y se adoptó la flotación generalizada de las monedas dándose fin al orden monetario internacional establecido en la posguerra.

En relación al comercio, a partir de la mitad de los sesenta, la posición de Estados Unidos fue fuertemente afectada por el surgimiento de los países de la Comunidad Europea como competidores importantes, que pasaban a tener mayor poder de negociación en las relaciones económicas internacionales.

Desde los años cincuenta, los países receptores de ayuda lanzaron una campaña para demandar un incremento en el monto de la asistencia, además de cambios en las políticas comerciales destinadas hacia estos países, lo que originó un debate sobre la naturaleza del sistema internacional de comercio y su conexión con el desarrollo internacional.

La posición de los países en desarrollo, formalizada en 1964 en la primera Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD), era de que no solamente la ayuda, sino el comercio también deberían constituirse en mecanismos de transferencia de recursos hacia el Tercer Mundo.

De acuerdo al documento final de la Conferencia, el acelerado crecimiento de los países en desarrollo dependería largamente de un substancial incremento de su participación en el comercio internacional y, como consecuencia de las presiones en ese sentido, se incluyó en el texto del GATT una parte IV relativa al comercio y desarrollo que entró en vigor el 27 de junio de 1966, en la cual los países industrializados, excepto la CEE, se comprometían a conceder a los países en desarrollo un trato especial sin exigirles reciprocidad: acceso sin restricciones a sus mercados, medidas para estabilizar los mercados mundiales de productos primarios a fin de que sus precios sean rentables y apoyo financiero para desarrollar el potencial exportados de los países en desarrollo.<sup>24</sup>

La CEE no apoyó la concesión de un trato especial para los países subdesarrollados con el argumento de que necesitaba mantener un trato preferencial acordado con los países africanos, ex-colonias de Europa.

---

<sup>24</sup> Wilma Salgado, *El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sus Principios Fundamentales y sus problemas, frente al Sistema Mundial de Comercio - La Opción Ecuatoriana frente al GATT*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1991.

Unos años más tarde, en 1971, los países industrializados aprobaron el Sistema Generalizado de Preferencias, que permite un tratamiento comercial preferencial al ingreso de productos procedentes de los países en desarrollo a sus mercados.

En 1970, el gobierno canadiense de Trudeau instituyó una política de cooperación en base al documento denominado "Política Exterior Para los Canadienses". La propuesta consistió en una ampliación de la cooperación como forma de mejorar la imagen exterior de Canadá, teniendo en cuenta sus intereses económicos, puesto que éstos han estado siempre vinculados a la Ayuda canadiense al exterior.

Las NNUU, en 1970, identificó un grupo de países formado por los menos desarrollados y la respuesta de algunos países donantes miembros del CAD fue un incremento substancial en el presupuesto de la Ayuda. El grupo de los países nórdicos alcanzó rápidamente un gran ritmo de crecimiento durante los setenta y tres de ellos - Dinamarca, Suecia y Noruega - alcanzaron, y luego sobrepasaron, el objetivo de destinar 0,7% del PIB, propuesto en 1970 por la NNUU. Esos países también coordinaron esfuerzos con Estados Unidos para la promoción de la paz Árabe-Israelí y la ayuda hacia estos países excedió, en poco tiempo, el tope de los montos recibidos por Vietnam. En 1964 EEUU concentró su interés en Sudasia y Asia del Este en razón del inicio de la guerra de Vietnam. Luego, con los acuerdos de Camp Davis, en 1979, hubo un desplazamiento de ayuda hacia

Egipto e Israel. En esa época, estos dos países juntos abarcaron casi la mitad de la ayuda estadounidense global.<sup>25</sup>

Por otro lado, la crisis del petróleo dividió a los países en desarrollo en dos grupos: los productores de petróleo y los no-productores de petróleo, estos últimos atravesando enormes dificultades. A partir de esta década, debido a la escasez del petróleo, Japón empieza a repensar sus relaciones con los países en desarrollo.

Luego del embargo hecho por Arabia a las naciones amigas de Israel, en 1973, Japón trató de reducir las relaciones internacionales con ese país, acercándose a los países árabes de la OPEP y fomentando la cooperación con esos con la intención de romper el embargo. Se considera éste como el primer paso en la mundialización del programa de asistencia japonesa. Empero, bajo la orientación de coordinar sus estrategias comerciales con una cercanía geopolítica con Estados Unidos, Japón evitaba una interferencia en los territorios que EEUU consideraba como suyos (América Latina, por ejemplo).<sup>26</sup>

En 1974, los países en desarrollo demandaron la construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional, que debería estar destinado a cambiar las relaciones desiguales entre las naciones y los pueblos. Con excepción de los países escandinavos, Países Bajos y Francia, las naciones industrializadas

---

<sup>25</sup> Mariano Valderrama, *Perú y América Latina en el Nuevo Panorama de la Cooperación Internacional*, Lima, CEPES, 1995, p.42,43

<sup>26</sup> Mariano Valderrama, *Perú y América Latina en el Nuevo Panorama de la Cooperación Internacional*, Lima, CEDES, 1995, p. 49.

se opusieron fuertemente a la moción y a las implicaciones de este propósito, y la más fuerte oposición provino de Estados Unidos.

Frente al éxito alcanzado por los países de la OPEP en 1973 y 1974, el gobierno estadounidense tomó posición en contra del monopolio de las materias primas no petroleras, advirtiendo sobre la amenaza que significaría para la estabilidad económica y la seguridad nacional de la mayoría de los países de la OCDE. El fundamento de la oposición de Estados Unidos fue expresado en un lenguaje de interdependencia y consenso global, alegando que su participación en la solución de los problemas de desarrollo y comercio mundial propendía a la transformación del ambiente de confrontación en uno de cooperación.

Por otro lado, a principios de la década de los setenta, teniendo en cuenta la crisis enfrentada por la mayoría de los países en desarrollo, resultante del shock petrolero y de la recesión económica mundial, incrementados por un largo período de sequía por el cual pasaron algunos de estos países, se originó una suerte de conciencia entre los miembros de la comunidad internacional acerca de la noción de progreso conectada con la reducción de la pobreza y la satisfacción de las necesidades humanas básicas.

En 1975, el gobierno de Canadá replantea su estructura asistencial, exteriorizada en el documento "*Strategy for International Cooperation 1975 - 1980*", en el cual focalizaba la orientación por las necesidades básicas y se comprometía a un incremento en la ayuda hacia los países de menor

desarrollo y a las organizaciones multilaterales, como también una reducción de la ayuda atada. Empero, debido a las dificultades económicas atravesadas por este país, no se lograron tales objetivos y, entonces, fue puesta en práctica una política relacionada con sus intereses comerciales. En seguida, el primer Ministro Mulnorey postergó para la siguiente década cualquier incremento en el presupuesto de la cooperación.

Los esfuerzos de cooperación de Arabia Saudita y Kuwait correspondieron al 5% de su PIB, a principios de la década, recursos que fueron principalmente destinados a sus vecinos árabes: Egipto, Jordania y Siria, como también al proyecto de ayuda del Fondo de Kuwait. Luego del aumento de los precios del crudo (1973-1974) estos países incrementaron de forma substancial su asistencia y los Emiratos Árabes, junto con Irán, se unieron a los esfuerzos asistenciales.

En julio de 1976, después de dar término al pago de las reparaciones de la postguerra a Filipinas, Japón empieza una nueva etapa en su programa de Ayuda. Mientras el presupuesto total de la Ayuda Oficial al Desarrollo iba declinando por la crisis originada en el Oriente Medio, las demandas de Ayuda a Japón tomaban fuerte impulso debido a su fuerte crecimiento económico, originado, en parte, por la devaluación del yen frente al dólar. En solamente trece años Japón logró multiplicar su ayuda por diez. El aporte, que fue de 115,8 millones de dólares en 1964 pasó a ser de 1.149 millones en 1976 (\$1994), además de haber diversificado el tipo de ayuda. Durante esta década, Japón modernizó su sistema de ayuda, con la creación del

JICA en 1974, distinguiendo los servicios del *Overseas Economic Cooperation Found* y el Banco Japonés de importaciones y exportaciones.<sup>27</sup>

Teniendo en cuenta la escasa ayuda destinada a los países del Asia, inicialmente Japón dio prioridad a éstos y particularmente desde la mitad de los sesenta ya había empezado a coordinar su programa de ayuda hacia otros países.

En 1975, claramente opuesto a las ideas estadounidense en contra de un Nuevo Orden Económico, el presidente francés De Gaulle pidió una Conferencia de Cooperación Internacional para estabilizar la estructura organizacional del dialogo Norte-Sur, y para asumir el compromiso de incrementar el flujo de recursos de ayuda para los países en desarrollo.

En este mismo año, el incremento en el precio del petróleo y la recesión económica mundial afectaron sensiblemente las economías de los países industrializados no exportadores de petróleo. Tales circunstancias abrieron la posibilidad de negociación caso por caso entre los países desarrollados y los países en desarrollo, lo que terminó por disolver las propuestas más radicales contenidas en las demandas de un Nuevo Orden Económico y Mundial.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Association for Promotion of International Cooperation, *Japan's ODA Annual Report 1994*, Tokio, Economic Cooperation Bureau, 1995, p.14

<sup>28</sup> César Montufar, *Globalization, International Development Assistance and State Building in "Developing" Countries*, manuscrito de tesis doctoral, US School four Source Research, Cap. III, p.6.

A partir de la mitad de esa década se puede observar un rápido crecimiento en la ayuda ofrecida por los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD - OECD), en respuesta a las nuevas presiones ocasionadas por las crecientes necesidades de los países en desarrollo, resultante del shock de los precios del petróleo y una variedad de factores externos, incluyendo los graves problemas en las cosechas agrícolas y los efectos de la recesión económica mundial, como también la crisis del desarrollo africano. De esta forma, la prioridad de la ayuda destinada a la energía se incrementó desde la primera crisis del petróleo, así como la ayuda al desarrollo agrícola, que fue la categoría de mayor expansión en la misma década.

#### 1.1. El Nuevo Paradigma de los Setenta

A partir de fines de la década, empieza una época de profundas redefiniciones en la Ayuda Internacional al Desarrollo. La estrategia del discurso de la Ayuda pasó a tomar una orientación diferente a la que había sido su característica desde los cincuenta y, del énfasis en la capitalización física, se pasó a dar mayor importancia a las reformas de las falencias de las intervenciones gubernamentales.

Para Estados Unidos, a fines de los setenta, la escasez de dólares ya no hacía parte de sus problemas, pero si lo eran su creciente déficit presupuestario y la emergente competitividad comercial de Europa y Japón, que hizo que la cooperación en forma de Ayuda dejara de ser estrategia de estabilidad monetaria y, entonces, pasó a focalizar ésta de acuerdo a sus

intereses comerciales, es decir, buscando una expansión del mercado más acelerada.

La estrategia de la Ayuda ya no tenía implícita en su retórica la idea del rápido desarrollo, pero sí empezaba a exigir de los países en desarrollo una amplia participación en los programas. La interdependencia y objetivos globales comunes pasaron a ser la clave del discurso de la cooperación y los países receptores deberían dar énfasis a la inversión en el capital humano, control poblacional, reforma en las instituciones estatales y eliminación de la intervención ineficiente.

La gran promesa que marcó el inicio de la década fue la proclamación de ésta como La Segunda Década de Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 25 de octubre de 1970. Sin embargo, ya a inicios de los setenta, se tenía en cuenta la diferencia entre las promesas hechas en las conferencias de la comunidad internacional y la práctica efectiva.

Tomando como base la década anterior, la famosa “Primera Década de Desarrollo”, los hechos no mostraban un futuro muy prometedor. En 1960, el supuesto objetivo de los países desarrollados era de que los flujos netos hacia los países en desarrollo en forma de Ayuda no fueran menos del 1% del PIB. En este mismo año el promedio de los recursos de los países de la OCDE alcanzó el 0.95%, empero a fines de la década el promedio alcanzaba solo el 0.74%. Entonces los países industrializados no podían

utilizar como excusa sus problemas económicos, puesto que durante aquellos diez años el PIB de los países miembros del CAD creció en 105%, y , en 1970, sus ciudadanos tenían 1,470 dólares per capita más para gastar que en 1961<sup>29</sup>.

En el reporte de la OCDE sobre las políticas y los esfuerzos del año 1971, se tenía como la más importante herencia dejada por la experiencia de la anterior década, la comprensión de las limitaciones del PIB y de otros datos numéricos separados tomados como indicadores del desarrollo de cada país receptor<sup>30</sup>, concluyéndose, por ejemplo, que el consumo neto dado en cada país ya no debería ser tomado como una variable inequívoca del desenvolvimiento de una región, sino que se debería prestar mayor atención a los factores sociales. En los setenta, los programas se concentraron en cinco cuestiones fundamentales: planificación familiar, nutrición, educación, creación de empleo y desarrollo agrícola.

Los miembros de la OCDE consideraban como desafío las grandes y crecientes disparidades de los patrones de vida, que dejaban un gran número de personas atrapadas por la extrema pobreza y situaciones de desastres inminentes. Según este organismo, los países en desarrollo habían ganado, en la década anterior, una importante experiencia en el manejo de los recursos y programas de cooperación. Se consideraba que en los sesenta, la mayoría de los países receptores estaban gobernados por

---

<sup>29</sup>DAC, *Development Assistance: efforts and policies of the members of the development assistance committee*. OECD, Paris, 1971, p.28.

<sup>30</sup>DAC, *Development Assistance: efforts and policies of the members of the development assistance committee*. OECD, Paris, 1971, p.14.

administraciones independientes y gradualmente más efectivas, posibilitando el alargamiento de la expectativa de vida, la disminución de la mortalidad infantil y dando lugar a una gran y creciente inversión en infraestructura y facilidades productivas.

Como resultado de esos logros, combinados con el avance del proceso de industrialización en una amplia gama de bienes intermediarios y de consumo, los países en desarrollo habían registrado una tasa de crecimiento promedio del 3% en las décadas de los cincuenta y sesenta. Siendo así, el objetivo de demostrar que el desarrollo acelerado era posible en el Tercer Mundo, se consideraba alcanzado.

La OCDE pasó a considerar que muchos de los países en desarrollo habían “escogido” políticas que daban mayor énfasis al crecimiento económico que al índice de empleo, fomentando las inversiones capital intensivas en la industria manufacturera y empleando tecnología avanzada con el objetivo de acelerar el proceso de acumulación de capital hasta alcanzar los patrones de vida de los países industrializados. Las políticas de industrialización eran manejadas con gran celo por los gobiernos de los países en desarrollo, aunque inicialmente dejando al margen las cuestiones relacionadas con el costo social de las mismas, o con la eficiencia económica.

Las políticas iniciales basadas, en principio, en la sustitución de importaciones fueron consideradas como productoras de un sector industrial ineficiente, debido al gran número de industrias protegidas por subsidios

gubernamentales a costo de altas tasas de impuestos. Existía el entendimiento de la necesidad de reducir el capital intensivo en el sector público y privado, adaptando las nuevas tecnologías para las condiciones de los países en desarrollo.

## 1.2. DESARROLLO RURAL

En el año 1978 se consideró, en el ámbito de la OCDE, que tres cuartas partes de los habitantes de los países en desarrollo vivían en áreas rurales y que de gran parte de los mismos, alrededor del ochenta por ciento, vivían en extrema pobreza. Además, las poblaciones más pobres se encontraban en Asia y África, y, en cierto grado, también en América Latina, lo que significaría que el principal problema de la pobreza del Tercer Mundo se podría explicar en el ámbito del desarrollo rural, siendo ese sector donde deberían concentrarse las políticas de creación de empleo.

La asistencia para la agricultura, ampliamente considerada, creció, en el año de 1975 un 161% en comparación con el año 1973. Las contribuciones de los países del DAC se incrementaron en un 55% en 1974, y 20% en 1975. Los países miembros de la OPEP destinaron, en 1975, un 250% de recursos más que en 1974<sup>31</sup>.

El bajo promedio de producción en los países menos desarrollados indicaban un potencial todavía no explotado de desarrollo agrícola. Para que

---

<sup>31</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development assistance committee*. OECD, Washington, 1977, p.13.

se lograra alcanzar una producción más acorde a su potencial, se debería realizar un esfuerzo en el sentido de incrementar la tecnología agrícola, siendo ésta el punto principal de la expansión de la productividad agrícola. Había una tendencia a incrementar la productividad en los pequeños cultivos, transmitiéndolos tecnología específica a través de medidas destinadas a una aplicación efectiva y sostenible.

La revolución tecnológica verde estuvo asociada a la tendencia de grandes cultivos, con lo que se hacia inapropiada para la mayoría de pequeños productores, aunque a través de ésta los fertilizantes y la tecnología se tornaron más asequibles, como también la tecnología se adaptó tanto a áreas húmedas como a áreas irrigadas. La nueva orientación central del desarrollo agrícola era la creación de trabajos que pudieran impedir la migración hacia los centros urbanos.

La experiencia japonesa en la cuestión de la agricultura, caracterizada por producción familiar de corta escala seria un ejemplo de las nuevas posibilidades y requerimientos, siendo caracterizada por el uso integrado de componentes para grandes producciones, la iniciativa y experiencia de pequeños hacendados, un alto nivel de efectivo control hídrico y contaba con políticas de soporte por parte del gobierno.<sup>32</sup>

La principal cuestión tomada en cuenta por la comunidad internacional respecto a la productividad agrícola era dónde podría ser mejor aprovechado

---

<sup>32</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development assistance committee*. OECD, Washington, 1977, p.15.

el potencial para el desarrollo rural y el incremento de la producción agrícola en los países de bajo ingreso. Se consideraba que las políticas de la época significaban un continuo deterioro de los patrones de vida en estos países, principalmente entre la población más pobre. Una profunda reorientación en los esfuerzos hacia el desarrollo en el sentido de una estrategia más adecuada, favoreciendo los ingresos rurales y el empleo a través del cambio tecnológico, podrían transformar los prospectos de desarrollo de los países de bajos ingresos.

La gran importancia dada al desenvolvimiento agrícola de los países en desarrollo, facilitó la producción de cultivos que fueron capaces de responder de forma más efectiva a las condiciones agrícolas de cada país, transformando las formas de cultivo de manera que fuera posible llevar a cabo una producción autosostenible sin que los productores sean dependientes de fertilizantes importados, por ejemplo. Eso se daría realizando cambios en los objetivos de los programas hacia cada país receptor.

Debido a las diferencias entre las regiones urbanas y rurales de estos países, la migración rural era un importante problema a ser considerado y una forma de solucionar parte de este conflicto sería dando mayor importancia a los programas que dieran prioridad al desarrollo rural de cada región. El “dualismo viciado” de altas inversiones en el sector urbano combinado con una cierta marginación del sector agrícola sería parte de la explicación. La cuestión no sería escoger entre un sector u otro, pero si de

proporcionar un amplio desarrollo en ambos sectores - moderno y tradicional.

El problema de la migración rural fue primordial para el surgimiento del pequeño productor como sujeto pasivo de los programas de Ayuda. Los miles de campesinos que migraban hacia las ciudades fueron el fondo del problema de insuficiente producción de alimentos. En éstas "nuevas" consideraciones, queda explícita la antigua tendencia a la dualización en el discurso de las políticas de Ayuda, entre lo "moderno" y lo "tradicional".

El llamado Desarrollo Rural Integrado, propuesto por el Banco Mundial (por McNamara en el "*Nairobi Speech*" en 1973) y luego absorbido por la OCDE, fue concebido como una estrategia que sería destinada a corregir las imperfecciones de la Revolución Verde. Es interesante anotar que los campesinos fueron la primera fracción de un grupo masivo de clientes en el ámbito de la Ayuda al Desarrollo.

Parecería que antes del surgimiento de la nueva categoría de "pequeños productores", creada en la óptica de la Ayuda al Desarrollo, éstos no pasaban de ser un estorbo en el proceso de crecimiento económico del Tercer Mundo, siendo considerados solamente en relación al excedente poblacional ("Es ahora aceptado, como nunca antes lo fue, que en casi todos los países en desarrollo el progreso rural es esencial para un amplio

desarrollo económico y una distribución más justa de sus beneficios" - 1972-<sup>33</sup>).

Con el cambio de estrategia en la política mundial liderada por Estados Unidos, la preocupación principal que rondaba las administraciones de los países industrializados, era la internacionalización de los mercados. No parece ser coincidencia que la mayor atención prestada al sector agrícola se haya dado en el mismo momento en que el mundo se preocupaba por la escasez de alimentos y también, como ya fue mencionado, con la tendencia a la organización de productores de materias primas por parte de los países en desarrollo.

Sin embargo, la forma en que se propuso el Desarrollo Rural Integrado, partía del modelo estadounidense agrícola tomado como ideal en el ámbito del Desarrollo. Los campesinos y las formas de producción agrícola de los países pobres eran comparados con los parámetro de vida y producción de los agricultores de Estados Unidos. Desde la mitad de los sesenta, los estudiosos de los pequeños productores no se cansaban de poner énfasis en el hecho de que los mismos campesinos subestimados en décadas anteriores, demostraban comportarse como decentes capitalistas si tuvieran las necesarias condiciones para eso.

---

<sup>33</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development assistance committee*. OECD, Washington, 1977, p.12.

### 1.3. NECESIDADES BÁSICAS

Los elementos constantes de los programas de desarrollo que trataba de las necesidades básicas eran los siguientes:

1.3.1. Productividad, empleo e ingreso: consideraciones acerca del objeto de los programas, que debían expandir el ingreso de la población más pobre a través del incremento de la productividad y generación de nuevas oportunidades de trabajo. Durante el año de 1971, la creación de empleo fue la discusión más popular entre las partes preocupadas por la mejoría de la situación de los países en desarrollo. La gran dificultad se expresaba en la identificación de las acciones específicas en países particulares con el fin de proporcionar una mayor capacidad de creación de trabajos. Se tenía clara la necesidad de hacer el diagnóstico y presentar posibles soluciones, teniendo en cuenta que las soluciones incluían modificaciones en las formas de producción a través de la economía, pero principalmente a través de la construcción y de la agricultura, con el fin de encontrar nuevas formas de reemplazar los costos y la escasez de capital, a través del trabajo abundante y barato, pero que no cubriera la relación costo-eficiencia, lo cual requería nuevas políticas de salarios que reflejaran la realidad de la escasez o abundancia.

Otra vez se presentaba la preocupación sobre la necesidad de lograr un vigoroso desarrollo rural. Algunos analistas incluso consideraban que trabajadores públicos en el área podrían contribuir con la inversión esencial,

facilitando la introducción de nueva tecnología agrícola. Al mismo tiempo, los trabajadores rurales públicos podrían proporcionar oportunidades laborales, además de que los esfuerzos adicionales en el área de la investigación agrícola concentrados en la producción de granos contribuirían a aliviar el problema de la desnutrición. Por otro lado, la creación de empleos era considerada el eje de cualquier mercado dinámico, pues permitiría una mayor capacidad de consumo en el nuevo mundo que debería tomar en cuenta las “cuestiones globales”.

1.3.2. Seguridad Alimenticia: con el aumento del empleo relacionado a la producción de alimentos, la consideración propuesta en el sentido de alcanzar las necesidades básicas presuponía el incremento en los ingresos de los más pobres, teniendo impacto en su demanda alimenticia. Los nuevos trabajadores estarían habilitados para comprar otros bienes, como ropas y cobijas. Una vez que las políticas fueran introducidas, sería importante la cuestión de la seguridad alimenticia, lo que significaría también el desarrollo de esquemas de facilidades de stock y de mercado, junto con políticas apropiadas de precios. En este caso, la ayuda alimenticia continuaría siendo esencial para la reducción de los riesgos inherentes a malas cosechas y la seguridad del abastecimiento de las necesidades de los grupos más vulnerables.

#### 1.4. CRECIMIENTO POBLACIONAL

En relación al objetivo de disminución del crecimiento poblacional, que también estaba reflejado en los programas de ayuda, se tenía entendido que, debido al impacto negativo del rápido crecimiento poblacional, sería esencial considerarlo en los programas. Tres cuartos de la población del mundo en desarrollo vivía en países donde la reducción del crecimiento poblacional era una política oficial y quince por ciento estaban en países donde la planificación familiar era impulsada por razones de salud.

La cuestión de la educación era un importante aspecto a tener en cuenta, pues si la educación fuera más asequible para las niñas, además de incrementar las perspectivas de empleo, se podrían crear alternativas al matrimonio temprano y a las expectativas del tamaño de familia por matrimonio. En relación a la mujer, los programas hasta esa década, se manejaban exactamente de esta forma, es decir, teniendo en cuenta la disminución de la tasa de crecimiento poblacional. La mujer era vista simplemente en la dimensión de la reproducción de la especie, predominando el criterio de que el exceso de población en el mundo era uno de los más serios obstáculos al Desarrollo.

## 1.5. EDUCACIÓN

La educación era otro importante elemento de preocupación por sus repercusiones en el subdesarrollo. A principios de la década, se creía que para alcanzar los niveles de crecimiento adecuados, los países subdesarrollados tendrían que pasar por un rápido cambio tanto en su entorno material, como en su posición frente al mundo, cambio más acelerado que el enfrentado por cualquier sociedad. Para eso, era esencial que éstos países produjeran mano de obra capacitada para adaptarse de forma coherente a las nuevas tendencias y actitudes del cambio, pues la consecuencia normal de la rápida “modernización” sería un creciente nivel de tensión social y explosiones de violencia.

## 1.6. MEDIO AMBIENTE

En la década de los setenta empieza a aparecer, aunque tímidamente, como cuestión concerniente al desarrollo, el tema del medio ambiente. Los planes preparatorios para la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en Estocolmo, 1972, recalcaron los problemas ambientales.

La problemática abarcaba la preocupación acerca de problemas tradicionales del subdesarrollo (enfermedades, malas condiciones de vivienda, pobreza, etc.) y otros que emergían como efectos secundarios de las actividades de desarrollo (polución industrial del aire y del agua).

Una de las consideraciones principales de la época, fue el gran crecimiento sin planificación de las ciudades, que contribuiría de forma acelerada a la agudización de éstos problemas en relación al medio ambiente urbano, como la carencia de servicios básicos.

La utilización de pesticidas y fertilizantes, o de los monocultivos (que fueron impulsados por la revolución verde), eran algunas de las formas de contaminación que deberían ser tomadas en cuenta para que, a través de investigaciones específicas, se pudiera solucionar el problema.

La OCDE hacía un llamado para que algunos países en desarrollo, como también los donantes, revisaran sus proyectos de larga escala relacionados con energía o represas de agua. En este término también se consideraba el problema del crecimiento poblacional como generador secundario de algunas dificultades ambientales.

El rápido crecimiento poblacional llevaba a una rápida expansión en la producción de bienes, lo que dio lugar a que algunas voces de la comunidad internacional defendieran la restricción del PIB<sup>34</sup>. Sin embargo, para la población de los países en desarrollo, el debate no tomaba en cuenta dos puntos importantes, como el desafío de la extinción de los recursos, y también el de la contaminación del aire y de las aguas por la producción excesiva de bienes que provenía, principalmente, de los países en desarrollo, que mantenían un PIB de cinco veces o más que los países en desarrollo.

## 2. LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

### 2.1. CRISIS EN EL TERCER MUNDO

La década de los ochenta fue testigo de grandes problemas en muchos de los países del Tercer Mundo. La mayoría de los países de Asia, Africa y América Latina se enfrentaron a los peores problemas del siglo. No es en vano que en América Latina esa década se conoce como “la década perdida”.

La crisis de la deuda que explotó en la región, después que México declarara la imposibilidad de cumplir con el servicio de la deuda en 1982, marcó un hito histórico en el continente. El deterioro financiero y comercial de la mayoría de los países en desarrollo estuvieron estrechamente ligados a la crisis económica que había empezado a fines de los setenta en los países capitalistas industrializados. Las altas tasas de interés tuvieron efectos directos en la deuda contratada a intereses variables desde el decenio anterior y el incremento del servicio de la deuda ocurrió en el mismo momento en que se deprimían los niveles de ingresos por exportaciones (que a su vez se vio afectado por la propia reducción en los volúmenes de las exportaciones, por el deterioro de los términos de intercambio y el ascenso del proteccionismo en los países desarrollados).

La gran crisis de los países en desarrollo endeudados estuvo relacionada con la recesión de los países industrializados, la caída de los términos de

---

<sup>34</sup> DAC, *Development Assistance...*, 1973, p.27.

intercambio, la elevación brusca de las tasas de intereses reales, la fuga de capitales y la contracción de los flujos financieros hacia los países en desarrollo, añadiéndose, en el caso de los no productores de petróleo, la elevación de los precios del crudo a raíz del segundo shock petrolero que tuvo inicio en 1979<sup>35</sup>. Las consecuencias de dicha crisis son conocida por todos: fuertes programas de reajuste, austeridad en las medidas del FMI (que hicieron que disminuyera la calidad de vida de las clases baja y media), la debilidad industrial en muchos países debido al surgimiento de fuertes políticas neoliberales y de libre mercado.

## 2.2. CAMBIO DE PERSPECTIVA Y ESTRATEGIA

En esa década, la Ayuda ofrecida a los países en desarrollo empieza a ser pensada desde otra perspectiva. A fines de los ochenta, el término de la Guerra Fría hizo que la democracia apareciera como única posibilidad política en el mundo occidental, puesto que en este entonces, muchos países que vivían bajo algún tipo de gobierno autocrático habían empezado importantes procesos de apertura económica y política y casi todos los países latinoamericanos, por ejemplo, con excepción de Cuba, habían alcanzado gobiernos democráticos.

La disolución de la URSS y la Reunificación de Europa pasaron a constituirse en escenario del inicio de nuevas estrategias políticas en el orden internacional.

---

<sup>35</sup> Salgado, Wilma, “Entorno internacional y crisis de la deuda”, *Revista Monetaria*, abril-junio 1991, p.106, 107.

En relación con la Ayuda, empiezan a darse nuevas relaciones en el ámbito geográfico-político, siguiendo las variaciones ocurridas en el panorama internacional. La dicotomía entre países industrializados y países en desarrollo era cada vez más difícil de conceptualizar. La antigua región de los “países subdesarrollados” ya no era más vista como ambiente homogéneo y, por otro lado, algunos países que estaban clasificados como potencias industriales pasaban por serios desafíos económicos. Paralelamente, crecieron los nuevos tipos de Cooperación, la Norte-Norte y la Sur-Sur.

El estancamiento económico de algunas naciones del Norte incrementó el desempleo y el déficit fiscal en muchos países tradicionalmente oferentes. La disminución del presupuesto general acabó cortando el presupuesto destinado a la cooperación.

En la primera mitad de 1980 los prospectos pesimistas sobre las negociaciones formales que empezaron al principio del año terminaron concretizándose. Debido al escepticismo de la nueva administración de los Estados Unidos en relación a lo que parecía ser la agenda del diálogo Norte-Sur, la incertidumbre pasó a formar parte de la Cooperación Económica. La Ayuda Internacional al Desarrollo, como las ventanillas de los créditos suaves del Banco Mundial dejaron de hacer nuevos compromisos, por lo menos en forma temporal.

El fenómeno de la recesión inflacionaria de los países industrializados miembros de la OCDE, la intensificación de los factores que impusieron efectos estrechamente relacionados con el presupuestos y las políticas destinadas a los países en desarrollo en 1980, fueron hechos que persistieron en los años siguientes.

Algunas medidas proteccionistas actuaban en contra de las exportaciones de los países en desarrollo, observadas principalmente a través de las discusiones sobre el Acuerdo Multifibras, que podrían establecer importantes barreras para las exportaciones de los países en desarrollo<sup>36</sup>. Al principio de la década, los esquemas de mejoría para guardar los stocks, como también para la distribución de alimentos permanecieron en la etapa del diálogo.

Por otro lado, luego de las dos grandes crisis petroleras de la década anterior, se dio continuidad a los programas de energía en los países en desarrollo, transformándose, este sector, en el más dinámico en lo que se refiere a la Ayuda bilateral.

En relación a los ciclos que venían determinando la Ayuda internacional, la OCDE, en sus reportes oficiales, demostraba su preocupación acerca de lo que llamaba “ciclo de humores”. Consideraba la disminución del optimismo en los diálogos Norte-Sur que empezaron a fines de 1979, dando paso a una falta de claridad acerca de la promoción al desarrollo.

---

<sup>36</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development assistance committee*, Paris, OECD, 1981, p.13.

Una de las incertidumbres que rondaban el panorama de la Ayuda a principios de la década fue el papel de los Estados Unidos, como ya se mencionó, dado que la administración de este país consideraba que era hora de “poner la casa en orden”, lo que significó que se diera prioridad al control del presupuesto nacional para el déficit fiscal, lo cual tuvo un impacto sobre la Ayuda.

La administración de las agencias estadounidenses continuó trabajando con otros donantes. Su análisis sobre el proceso de desarrollo y de los procedimientos de la Ayuda era considerado, entre los miembros de la OCDE, más técnico y profesional. El énfasis estadounidense era dado a los programas relacionados con la agricultura y desarrollo rural, población y salud, mujeres en el desarrollo (tendencia que germinó a fines de los setenta, como ya veremos), de necesidades básicas para los grupos más pobres y, como novedad en esa época, una mejor movilización en la construcción de inversiones externas privadas para que el desarrollo del Tercer Mundo estuviera sintonizado también con otros donantes, puesto que la abrupta disminución de los crédito privados hacia los países subdesarrollados de mercado mas dinámico, que empezó a partir de 1983, afectó al sector manufacturero.

En esta época, Estados Unidos, junto con Suiza, eran los únicos países que todavía no habían aceptado el objetivo de los 0.7% del PIB a ser destinado a la Ayuda Oficial al Desarrollo. La tasa ofrecida por Estados Unidos era de

0.29%; sin embargo, debido a su tamaño económico, este país abarcaba alrededor de 35% del PIB de los países miembros del DAC, lo que le confería un gran poder al interior de este organismo.

En relación a la distribución de los recursos, el reporte de 1981 de la OCDE consideraba que la designación de recursos hacia los países en desarrollo tendía a ser positiva en lo que respecta a la disminución de la pobreza, tomando en cuenta el incremento del PIB de la mayoría de los países receptores. Empero, había cierta discriminación en cuanto a los países de alta población. India era la única excepción<sup>37</sup>.

India, a través de la historia de la Cooperación, había sido blanco de grandes preocupaciones por parte de los países del DAC, de los organismos multilaterales y de otros donantes. A través de los sesenta y setenta, la Ayuda per capita destinada a India había sido la más baja de todos los países receptores, y en general los recursos destinados a los países de bajo ingreso (como el caso de los superpoblados) eran más bajos en comparación con los destinados hacia los países considerados como menos desarrollados (*least-developed countries*) por un lado, y con los países de mediano ingreso, por otro (ver anexos 9, 10: lista de clasificación de los países en desarrollo por la OCDE).

Sin embargo, una buena justificación para la discriminación en cuanto a la tasa de población, sería, justamente, la superpoblación de este país, puesto

---

<sup>37</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development assistance committee*, Paris, OECD, 1981, p.20.

que los mercados eran potencialmente más dinámicos. Es decir que los países superpoblados pasaron a ser denominados “países con mercado dinámico” a partir de los nuevos paradigmas del Desarrollo.

El problema principal que preocupaba a los países del CAD era la carencia de parámetros que permitieran determinar la forma de estructurar una planificación incorporando tanto los problemas internos de cada país superpoblado, como el entorno internacional en la distribución de los recursos entre los países receptores.

En 1980, la Asamblea General de la Naciones Unidas adoptó la Estrategia Internacional de Desarrollo, correspondiente a la tercera década de desarrollo de la ONU y anunció el crecimiento deseado de 7% o más en los países en desarrollo. Dicho objetivo fue abandonado a raíz de la profunda recesión por la que atravesaba el mundo entero debido a la segunda crisis del petróleo en 1978, la caída de los precios de los productos primarios y al deterioro de las finanzas internacionales así como la situación de la deuda externa de los países en desarrollo.

En cuanto a los países menos desarrollados (*least-developed countries*), la OCDE aconsejaba prestar mayor atención a estas regiones, con la intención de aumentar el volumen de los flujos hacia ellas destinados, siguiendo el *Substantial New Programme of Action* acordado en la Conferencia de la Naciones Unidas llevada a cabo en París, en septiembre de 1980, que manifestaba las intenciones de los países donantes de incrementar el

volumen de su Ayuda Oficial al Desarrollo (bilateral y multilateral) a los países menos desarrollados. Algunos países lo expresaban en términos de un incremento de 0.15% de sus respectivos PIBs para el presupuesto de la Ayuda, otros en duplicar la ayuda destinada a esos, pero dejando claro que tales conductas conducirían a la duplicación de los recursos hacia los 31 países menos desarrollados en el año de 1985.

En esta década, muchas críticas a la Ayuda al Desarrollo vinieron a ocupar los reportes de la propia OCDE, como las siguientes: si el Desarrollo era el objeto principal de la Ayuda, y, en caso positivo, cómo se podría realizar una evaluación que relacionara los recursos destinados y el nivel de Desarrollo alcanzado?, es decir, hasta que punto el uno tenía directa relación con el otro. La relación casual entre Ayuda y Desarrollo podría ser observada en muchos casos, empero las relaciones cuantitativas no podrían, y no pueden, ser comprobadas.

Otra característica de los ochenta, fue el considerable incremento de la Ayuda destinada hacia América Central y el adicional crecimiento del papel de Estados Unidos como donante en la región, vínculos que se dieron principalmente a principios de la década (y que después culminaría en el diálogo de la "Iniciativa para las Américas").

A partir de la mitad de la década se incrementó la participación de la Comunidad Económica Europea en América Latina, y en 1984 se dio un diálogo político entre la CEE y todos los países centroamericanos con el

objetivo de lograr un importante acuerdo económico tendiente a lograr el desarrollo sostenible en América Latina y, de esa forma, ayudar a crear condiciones que facilitaran el proceso de paz. En 1990 el Consejo de la CEE escogió al Grupo de Río como interlocutor para discutir sobre la cooperación política y económica con todos los países de América Latina. A partir de entonces, los flujos de la CEE hacia la región vienen incrementándose.<sup>38</sup>

Tomando en cuenta las políticas nacionales de los países miembros, en el mandato del presidente Reagan, en Estados Unidos, hubo un considerable aumento del presupuesto de la cooperación internacional, que trató de alcanzar los objetivos de una estrategia de hegemonía política de este país y de expansión de la economía de libre mercado. El presupuesto de la ayuda externa subió de 7.200 millones de dólares en 1980 a 12.900 millones de dólares en 1985.<sup>39</sup>

En esa década Canadá, que había expandido rápidamente su ayuda hasta la segunda mitad de los setenta, experimentó una baja a partir de entonces, para luego demostrar una tendencia creciente a principios de los ochenta.

En 1989, el Parlamento canadiense aprobó un documento titulado "*Sharing our Future*", que delineaba las nuevas políticas de la Ayuda exterior, contemplando la especial asignación de ésta hacia los países más pobres, la reducción de las condiciones comerciales que los países donantes imponían para la concesión de los fondos otorgados como Ayuda, y el

---

<sup>38</sup> OECD, *Development and Democracy Aid Policies in Latin América*, OECD, Paris, 1992, p.

incremento del porcentaje del presupuesto para la Ayuda hasta alcanzar un 0,7% del PIB. Sin embargo, dicho objetivo no fue alcanzado debido a un recorte en el presupuesto que se dio un año más tarde. En los años siguientes, además, hubo una reducción del porcentaje en relación al destinado hacia los países más pobres.<sup>40</sup>

La ayuda del Reino Unido durante el período comprendido entre 1983/1984, fue un poco más alta que la de la década de los setenta, a pesar de que el monto del presupuesto de la ayuda venía descendiendo como porción del PIB .

La ayuda de Finlandia durante el período comprendido entre 1970/71 - 1983/84 creció en un promedio de 15% anual, constituyéndose en el ritmo más rápido de crecimiento del presupuesto de ayuda observado entre los países del CAD.<sup>41</sup>

Respecto a la ayuda de países árabes, que había sido fortalecida en la anterior década, disminuyó a principios de los ochenta. Factores como la guerra entre Irak e Irán, como la baja en los precios del petróleo, explicaron la situación. Sólo Kuwait y Arabia Saudita, donadores tradicionales, permanecieron como importantes oferentes. La asistencia bilateral de los países de la OPEP consistía, en esa misma época, esencialmente en operaciones a través de los Fondos de Kuwait, el Fondo de Arabia Saudita y

---

<sup>39</sup> Mariano Valderrama, *Perú y América Latina en el Nuevo Panorama de la Cooperación Internacional*, Lima, CEPES, p.43

<sup>40</sup> Mariano Valderrama, *Perú y América Latina...* p.47

<sup>41</sup> OECD, *Extending the Era of Development -1985*, Paris, OECD, p. 107.

el Abu Dhabi, además de grandes montos de asistencia sin proyecto, extendida directamente por los ministerios de finanzas. Los sectores de transportes, almacenamiento y comunicaciones fueron receptores líderes, seguidos por el sector de energía. En cuanto a la distribución geográfica, ésta estuvo altamente concentrada en el propio Oriente Medio. América Latina, Europa y Oceanía, juntos, han recibido en los años de 1983/1984 solo el 0.04% del total.<sup>42</sup>

Durante los ochenta, otra vez debido a la devaluación del yen frente al dólar y como resultado de sus políticas a mediano plazo, Japón a ser, en 1989, el primer país donante de recursos para la Ayuda al Desarrollo.<sup>43</sup>

En relación a los países del Este, los esfuerzos de la URSS en el ámbito de la cooperación empezaron a través de los acuerdos con China que se dieron desde 1949 hasta 1961, cuando fue abruptamente cancelada. La URSS proporcionaba alrededor de 80% del presupuesto del Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) de los países comunistas a inicios de los ochenta, siendo seguida por Alemania Oriental, Checoslovaquia y Bulgaria, que también mantenían significativos programas de cooperación. La asistencia proporcionada por el CAEM se dirigía principalmente a financiar proyectos de infraestructura y de fortalecimiento del Estado en los países receptores, aunque a inicios de la década hubo una mayor atención al sector agrícola. Geográficamente considerada, la asistencia era distribuida principalmente a los países de menor ingreso del propio Consejo y, en

---

<sup>42</sup> OECD, *Extending the Era of Development -1985*, Paris, OECD, p.114.

menor escala, a otros países comunistas considerados en vías de desarrollo, aunque no era tomada como una suerte de "ayuda", pero si de "cooperación económica" entre los países del bloque soviético. El destino hacia los países en desarrollo no comunistas decreció considerablemente desde mediados de los setenta hasta mediados de los ochenta.<sup>44</sup>

#### *Agenda Global de Cooperación en los Ochenta:*

Las preocupaciones acerca de la Cooperación de la década de los ochenta giraban en torno a los siguientes propuestas:

- \* ayudar a la África Subsahariana a salir de la crisis inmediata, dando doble prioridad para la seguridad alimenticia y el empleo productivo;

- \* trazar y soportar estrategias de largo plazo más efectivas para superar los problemas de la excesiva pobreza en algunos países en proceso de desarrollo en Asia del Sur;

- \* reforzar, a través del comercio, financiamiento privado y asistencia oficial, esfuerzos coherentes que hicieran que los países de América Latina se habiliten a resolver sus problemas relacionados con el crecimiento;

- \* liberalizar y estimular la energía creativa de las pequeñas haciendas, empresas privadas e inversiones donde el desarrollo vital de los recursos fueron suprimidos;

- \* traer el equivalente de una revolución verde tecnológica a los principales productos agrícolas de cada región a través de la investigación,

---

<sup>43</sup> Association for Promotion of International Cooperation, *Japan's ODA Annual Report 1994*, Tokio, Economic Cooperation Bureau, 1995, p.17.

<sup>44</sup> OECD, *Extending the Era of Development - 1985*, Paris, OCDE, p.115.

extensión e institucionalidad relacionadas, también, con la medición de políticas;

- \* incrementar la administración pública en aquellos países en desarrollo donde existiera una ruptura del desarrollo y bienestar;

- \* extender, haciendo más efectivo y proporcional, los servicios básicos, públicos y privados, para el desarrollo de los recursos humanos (educación, servicios de salud y entrenamiento) adaptados a los requerimientos de las naciones en desarrollo específicas;

- \* hacer universalmente disponible la oportunidad de regular la fertilidad humana por medios humanos y efectivos, para suavizar la explosión demográfica;

- \* proteger los recursos naturales básicos del deterioro ecológico y donde sea posible la rehabilitación de recursos naturales cruciales;

- \* dar la mujer de los países en desarrollo una participación más activa en la planificación y ejecución de programas de desarrollo y participación de sus beneficios.<sup>45</sup>

### 2.3. LA MUJER EN EL DESARROLLO

En 1977, algunos miembros del CAD organizaron un encuentro para el examen de la posibilidad de incorporar en las actividades regulares del CAD revisiones periódicas sobre el papel de la mujer en el desarrollo, que culminó con el establecimiento del *Guiding Principles to Aid Agencies for Supporting the Role of Women in Development*, adoptado por los miembros del CAD en

---

<sup>45</sup> OECD, *Extending the Development Era - 85*, París, OCDE, p. 112

noviembre de 1983. Estos principios hicieron posible que muchos de los programas fueran establecidos teniendo en cuenta el papel de la mujer.

En 1984, se formó un grupo de expertos responsable del programa “La Mujer en el Desarrollo”, que entre otros objetivos realizaba la medición de los programas de género en las tablas estadísticas, como también el inicio de una investigación que diera una metodología capaz de habilitar a los miembros del CAD para medir sus contribuciones particulares a los varios programas sectoriales. La preocupación de la participación de la mujer en los programas pasó a ser considerada como un importante aspecto de los objetivos de los programas de desarrollo principalmente en relación a la salud, considerando que la mujer desempeña un importante papel como proveedora de ésta.<sup>46</sup>

En los años iniciales de la Ayuda al Desarrollo, para que se computara la población económicamente activa de los países pobres no se tomaban en cuenta los empleados domésticos y las amas de casa, que aparecían al lado de otras “categorías indefinidas”. El papel de la mujer como trabajadora fue aniquilado por la marginación en los proyectos de Desarrollo Rural, siendo ésta una suerte de “agricultor invisible”, o peor, la visibilidad de la mujer estaba organizada por una serie de técnicas que la consideraban solamente como generadoras de excedente poblacional.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development assistance committee*, OECD, Paris, 1987, pp.163-166.

<sup>47</sup> Arturo Escobar, *Encountering ...* p.310

Para la Ayuda al Desarrollo, el papel de la mujer era de reproductora, madre, cuidadora de hijos, o sea, un simple anexo naturalmente necesario en toda sociedad, aunque encarnando un tipo de obstáculo para el Desarrollo de las sociedades del Tercer Mundo, si se tiene en cuenta la forma asombrosa con que las mujeres de las regiones subdesarrolladas son capaces de procrear hijos. Con la implementación de los programas de Desarrollo Rural, que ya fue comentado anteriormente, la situación de la mujer no obtuvo gran mejoría. Los agricultores varones eran los sujetos de los recursos provenientes de los órganos oficiales de Ayuda, pues solamente ellos estaban considerados como titulares del proceso de transformación agrícola. El papel de la mujer en el Desarrollo estaba vinculado principalmente a los programas de control de natalidad y nutrición.

Arturo Escobar en su tesis titulada *Encountering Development...*<sup>48</sup> considera que uno de los aspectos finales de los efectos de las estrategias de Desarrollo del periodo postguerra, vinculados a la mujer, se refería a la relación entre género y cambio de la división internacional del trabajo, que fue un campo de creciente cuestionamiento para las economistas feministas y economistas políticos desde fines de los setenta, cuando los intelectuales empezaron a teorizar sobre la emergencia de una “nueva división internacional del trabajo” basada en el cambio de la producción manufacturera en “zonas de libre comercio” y “plataformas de exportación” en el Tercer Mundo. Los crecientes costos de mano de obrar en el Norte, los costos adicionales como el control de la contaminación y altas tasas en el costo de energía, la intensificación de la competitividad mundial, y un cambio

desde la derecha hacia el centro, fueron los conductores hacia una nueva estructura de acumulación basada en el cambio de ciertas actividades para el Sur (periferia y semi-periferia).

Siguiendo esa línea de pensamiento, dicho cambio fue posible debido a los avances en los sectores de transportes y comunicaciones, la fragmentación del proceso laboral (que permitió que las corporaciones transfirieran partes del trabajo intensivo al Tercer Mundo, reteniendo en los países industrializados todos los procesos que tenían relación con la acumulación de conocimiento), y una multitud de concesiones otorgadas a las multinacionales por los Estados del Tercer Mundo, como la exención de impuestos, escasos controles de polución y, fundamentalmente, una gran disponibilidad de trabajadores baratos y dóciles. Llama la atención del autor la coincidencia de que la promoción de la industrialización en el Tercer Mundo a través de plataformas de exportaciones o zonas de libre comercio se dio en el mismo momento del surgimiento de programas que contemplaban la “integración de la mujer en el Desarrollo”.

Desde los ochenta, los países del Tercer Mundo fueron testigos, con mayor o menor intensidad, de la nueva presencia de la mujer en la planificación del aparato administrativo, además de una serie de factores que permitieron que la mujer fuera el centro de nacientes políticas en la esfera internacional, lo que fue fundamental para la participación de la mujer en los programas de Desarrollo a través de los sectores públicos de los países pobres, que impulsados por los emergentes programas de las organizaciones

---

<sup>48</sup> Arturo Escobar, *Encountering...*p.313

internacionales, pasaron a considerar políticas de participación de la mujer en el ámbito estatal. Dicha situación también coincidió con dos de los problemas de la década de los ochenta: el deterioro de la situación alimenticia en muchos países y la disminución de recursos destinados a los servicios sociales, como consecuencia de los ajustes experimentados luego de la crisis de la deuda.<sup>49</sup> Esto significó un importante dato para que la Ayuda descubriera la trabajadora rural.

#### 2.4. MEDIO AMBIENTE

A fines de la década, empezó a tomar fuerza la idea del llamado “desarrollo sostenible”, que había empezado a vislumbrarse en la década anterior. La Comisión Mundial de Desarrollo y Medio Ambiente en su reporte de 1987 - *Our Common Future* - discutió la necesidad de este nuevo parámetro en los programas de desarrollo. Desde entonces viene creciendo el interés del público por las cuestiones ambientales. La correlación entre la pobreza y la degradación ecológica fue considerada en los reportes de la OCDE. Fuera de constituir un conflicto de prioridades entre la necesidad de seguir buscando medios de eliminar la pobreza, o si la cuestión ecológica estaba delante del desarrollo, se concluyó que la pobreza constituye y ocasiona daños ecológicos. Constituye problemas de medio ambiente siempre que se la asocie con los bajos y reales niveles de salud y educación necesarios para la creación de un “medio ambiente” familiar, y con las inadecuadas viviendas o servicios. Ocasiona daños ambientales porque está asociada la

---

<sup>49</sup> Arturo Escobar, *Encountering...* p.318

mala utilización de los frágiles suelos, la deforestación y altas tasas de natalidad para el desarrollo sostenible.

Siendo limitado el espacio ambiental del planeta, el rápido desarrollo que buscaba igualar los estándares de los países industrializados, sin tener en cuenta su sostenibilidad, sin buscar nuevas alternativas de desarrollo que no demandaran la excesiva utilización de energía, por ejemplo, podría ser fatal para el futuro del planeta. Así, se hacía menester que los países en desarrollo hicieran un gran esfuerzo, tanto para disminuir las formas dañinas de producción, como para que dicho proceso de desarrollo fuera armónico, considerando como tema prioritario la calidad de vida ambiental.

A largo plazo, la disponibilidad per capita de espacio ambiental, tanto para los países industrializados como para los países en desarrollo, se vería afectada por el rápido crecimiento que los países en desarrollo habían trazado para si. Como veremos en el capítulo siguiente, el medio ambiente se constituyó en uno de los ejes del discurso de la Ayuda de la década de los noventa.

## 2.5. EL MERCADO EN LA AYUDA

En la década de los ochenta la Ayuda al Desarrollo fortalece su vínculo con el mercado. Las nuevas cuestiones de importancia mundial pasan a ser la base del discurso, como consecuencia del proceso económico internacional iniciado en los setenta. El rápido crecimiento y la economía planificada son

vistos como delito si es que se pretende alcanzar los patrones de vida modernos del mundo industrializado. La creciente importancia del mercado hace que los países grandes, como Brasil, México y Chile, en América Latina, o algunos de los superpoblados asiáticos, sean considerados países de alta capacidad de Desarrollo diferenciándolos de otros países “menos desarrollados”.

Una de las premisas del estudio hecho por la OCDE en 1984 - *World Economic Interdependence and the Evolving North-South Relationship* - era de que el comercio, las finanzas, las inversiones y el intercambio tecnológico entre las diferentes economías ofrecerían oportunidades para el aumento de la productividad y ganancias reales para todas las partes. El estudio recalca la importancia fundamental de enderezar las inflexibilidades de aquellos países en desarrollo cuya participación en la economía mundial permanecían limitadas y que mantenían los problemas tradicionales del subdesarrollo. El estudio también llamaba a un compromiso en la continuidad de la cooperación al desarrollo, que debería ir claramente acorde con las necesidades estrictas de la interdependencia económica, destinada al fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo en participar, a partir de patrones más equitativos, en la economía del mundo.

La antigua noción de un mundo subdesarrollado homogéneo ya no podría ser tomada en cuenta, como si alguna vez la región denominada Tercer Mundo hubiera sido conformada por países y poblaciones con el mismo entorno cultural y productivo y, así, con las mismas necesidades. Empero,

solamente con la importancia dada a los mercados, se pudo hacer una distinción entre esos, pudiendo, ahora si, poner Brasil y Taiwan como países que se encuentran en el mismo nivel, como economías fuertes.

### **CAPITULO III - AÑOS NOVENTA:**

#### ***LAS CUESTIONES GLOBALES COMUNES***

En la década de los noventa, toma fuerza en la comunidad económica internacional una discusión que ya se había empezado a desarrollar a fines de la década pasada: la interdependencia y globalización. De forma bastante distinta al entorno económico de los cincuenta o sesenta, los flujos financieros de la cooperación económica ya no son importantes en el financiamiento de la economía de la gran mayoría de los países en desarrollo, donde las inversiones extranjeras directas o de cartera se constituyen en fuente de los principales recursos externos.

El discurso de la Ayuda al Desarrollo se adecua a las nuevas tendencias, a través de una retórica orientada a persuadir a los líderes y gobiernos de los países en desarrollo acerca del apoyo a la adopción de una nueva estrategia de Desarrollo basada en dos factores. El primero referido al impacto transnacional de los problemas locales cuando estos se traten de cuestiones “globales”, como son el narcotráfico, la migración, ecología, refugiados, etc. El segundo factor, directamente relacionado con la integración de los mercados, justifica la redefinición del nuevo paradigma del Desarrollo a través de la necesidad que se asigna a los países en desarrollo de movilizarse dentro de un proceso de acelerada integración a los mercados globales como la única forma de superar el subdesarrollo.

En los programas de Ayuda de los países miembros de la OCDE, ese panorama se tradujo en la adopción de nuevos elementos claves en la búsqueda del Desarrollo. El impacto transnacional de los problemas locales llevó al reconocimiento de una "responsabilidad compartida" en la solución de las cuestiones globales. Impulsar el proceso de integración fue reconocido, por ese organismo, como uno de los principales objetivos en las negociaciones con los países receptores. Nuevos conceptos en la justificación de los programas específicos, como el desarrollo autosostenible, también pasaron a formar parte de esa retórica.

En ese capítulo será estudiado el discurso predominante en las políticas de los miembros de la OCDE en los años noventa, intentando, nuevamente, correlacionar los factores económicos determinantes en el "nuevo orden económico" y en las complejas relaciones de intereses internacionales.

## 1.LA AYUDA EN LOS NOVENTA

La década de los noventa empezó con nuevos paradigmas de Desarrollo que fueron impulsados por mudanzas en el orden político y económico que ya venían consolidándose a partir de fines de los ochenta. Por el lado de los cambios en el orden político, el más importante fue el fin de la Guerra Fría, cuyo marco simbólico fue la caída del Muro de Berlín, en 1989. La llamada era "postsoviética" ha modificado completamente las relaciones mundiales y constituyó un importante factor de cambio en el destino político estratégico de la Ayuda que venía redefiniéndose desde fines de los sesenta.

Sin embargo, contrariamente a la constitución de elementos positivos coherentes con un mundo internacionalizado y preocupados con la paz compartida, que fue el resultado esperado por la OCDE tras el término de la mas perdurable tensión, en el entorno mundial han surgido factores de impacto negativo a nivel mundial, como el incremento de la pobreza en ciertas regiones, el surgimiento de graves conflictos regionales, el aumento del terrorismo y una concientización de la degradación del medio ambiente, cuestiones directamente relacionadas con los países en desarrollo, haciendo que el mundo pos Guerra Fría parezca “menos previsible, menos manejable, en cierto modo, mas peligroso”<sup>50</sup> que la guerra que ha reemplazado.

La exteriorización, en el ámbito internacional, de los “nuevos” problemas de los países receptores han incrementado las criticas a la cooperación internacional. En África, por ejemplo, pese a la desaparición del Apartheid en Sudáfrica, el continente sigue siendo el escenario de varios conflictos que vienen provocando hechos que horrorizan la opinión publica mundial. En esa región emerge un fenómeno en el mundo de la postguerra que la OCDE define como “Estados fallidos”, es decir, países cuyas instituciones centrales sucumbieron bajo el peso de la corrupción, enfermedades, hambrunas, rebeldes armados y guerras civiles. Dichos problemas fueron tomados como un clásico ejemplo de lo que la Ayuda no ha podido hacer

---

<sup>50</sup> Jim Anderson, “El Mundo Complicado que ha Reemplazado la Guerra Fria”, *Agenda Politica de los Estados Unidos: Publicaciones eletronicas de USIS*, Vol.1, #4, (1990):1.

Paralelamente a lo expuesto, la nueva lista de problemas ocupan las agendas internacionales de los países industrializados, como son la contaminación ambiental transfronteriza y oceánica, el crimen internacional y el lavado de dinero, los abusos de los derechos humanos, la proliferación de las armas, tanto convencionales como de destrucción masiva, el terrorismo y el comercio son algunos de los más fuertes argumentos de que la era de política exterior tradicional ha terminado<sup>51</sup>, lo que va a tener repercusiones también en el ámbito del destino de la Ayuda proporcionada por los miembros de la OCDE.

A fines de los ochenta, una de las preocupaciones principales de la *Agency for International Development* de Estados Unidos (AID), era respecto a la transición que se daba, tanto en la esfera doméstica, como en otras áreas en el resto del mundo, respecto a las reducciones de las barreras de mercado, la privatización de las empresas, la disminución de las regulaciones gubernamentales y la apertura que se daba en algunos países, con el argumento de que dichas políticas incrementarían las oportunidades para el “progreso material y social”.

Entre algunos de los cambios que se daban en los países en desarrollo, se relevó la importancia de las reformas masivas de China en el proceso de apertura de su mercado, del hecho de que México, tan importante para los intereses estratégicos de EEUU, se estuviera orientando por un sistema de crecimiento económico basado en el libre mercado y la privatización, y los

---

<sup>51</sup> Jim Anderson, “El Mundo Complicado que ha Reemplazado la Guerra Fria”, *Agenda Política de los Estados Unidos: Publicaciones electrónicas de USIS*, Vol.1, #4, (1990):3.

logros alcanzados por el Plan Baker destinados al alivio de los problemas generados por el servicio de la deuda, entre otros hechos de importancia.

En forma adicional, surgió un consenso al interior de la AID de que el Desarrollo debería estar centrado en los esfuerzos de trabajadores individuales para su propia mejoría económica y social, a través de las oportunidades concedidas por sus gobiernos dentro de los planes de inversión humana y el fomento de un desarrollo humano que asegure la participación económica de todas las clases sociales. Debido a ese cambio de ideas, como se apuntó en el reporte de la AID, hubo un respectivo cambio en la imagen de los pobres del mundo, y esas personas pasaron a ser vistas no como proletarios sin rostro, pero si empresarios y constructores inspirados, quienes trabajan para que el Desarrollo ocurra, aun dándose enfrentamientos de los gobiernos en su contra.<sup>52</sup>

El impulso para forjar un nuevo consenso acerca del rol de la asistencia exterior como un instrumento de política externa dentro de los desafíos y oportunidades que pasaron a surgir después del fin de la Guerra Fría fue uno de las pruebas enfrentadas por la Administración estadounidense en los años noventa. Los seis objetivos centrales de las propuestas de consenso fueron: la promoción del desarrollo sostenible; la construcción de la democracia; la promoción de la paz; provisión de asistencia humana; promoción de la paz estadounidense; y el avance de la diplomacia. Bajo la rúbrica del desarrollo sostenible, existen cuatro principales programas:

---

<sup>52</sup> Alan Wood, *Development and the National Interest: US Economic Assistance into the 21st Century, A Report by the Administrator, AID*, Washington DC, 1989, p.p. 1.2.

amplio crecimiento económico; protección al medio ambiente global; estabilización del crecimiento poblacional mundial; y el apoyo para la participación democrática.<sup>53</sup>

Por otro lado, el Manual de la Asistencia al Desarrollo publicado en 1992 asienta los principios del CAD en dos sets de orientaciones de importancia fundamental para los programas, como son el Desarrollo Participativo y los Buenos Gobiernos, ambos adoptados en 1993, como también las Orientaciones de la Cooperación en el Apoyo del Desarrollo del Sector Privado, adoptadas en junio de 1994. En ese manual se recalcó que los principales objetivos perseguidos por los programas financiados por los países miembros de la OCDE deberían ser los “objetivos compartidos”, directamente conectados al proceso del impacto transnacional de los problemas locales.

La justificativa de la nueva orientación de los fondos partió de la idea de que si las personas en los países industrializados están preocupadas respecto a la preservación del medio ambiente, el crecimiento poblacional, el control de la producción y tráfico de drogas y la disminución de los conflictos que producen sufrimiento y migraciones en masa, entonces sería lógico que tengan interés en fomentar una solución, compartida, de dichos problemas. El desarrollo sostenible - desarrollo que disminuye la pobreza, incrementa el acceso a los medios para la satisfacción de las necesidades básicas e incremento de las oportunidades en la participación de la economía y los

---

<sup>53</sup> DAC, *United States, 1995, no. 8, Paris*, OCDE, 1995, p.9.

procesos y decisiones políticas - fue tomado como una respuesta directa y efectiva a esas cuestiones:

Lo que es, con frecuencia, descrito como cuestiones globales - degradación del medio ambiente, rápido crecimiento poblacional e inmigración, SIDA y otras enfermedades epidémicas, drogas y crímenes relacionados - todos reflejan desafíos a la calidad de vida en los países industrializados. Llamarlos "cuestiones globales" parece implicar el reconocimiento de que el curso de los eventos en los países en desarrollo es relevante para ellos.<sup>54</sup>

Respecto a América Latina, bajo todas las transformaciones políticas que empezaron a ocurrir a partir de los ochenta, la OCDE, en 1989, promovió el primer encuentro de una serie para la discusión de la cuestión de la Ayuda en países en desarrollo específicos. El encuentro que trató de la región se dio en 1990, donde se estableció que los países miembros del DAC - OCDE deberían tratar de observar de forma más detenida dos cuestiones principales: el proceso de liberalización del sistema económico y político, que había tenido proporciones históricas en los ochenta, además de una necesidad de interacción entre desarrollo social y humano y ajuste estructural en el continente donde todavía existe una pobreza generalizada.

También se detectaron los puntos que la OCDE considera positivos y los que considera negativos en la región, incluyendo entre los positivos los siguientes:

- la extensión y solidificación de la democracia;
- el impulso, por parte de los gobiernos, de reformas económicas fundamentales dando un papel mas amplio al sector privado; y

---

<sup>54</sup> DAC, Development Co-operation: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee, París, OCDE1995, p.7.

- la intención real de participación en la economía mundial.

Entre los aspectos negativos se incluyeron los siguientes:

- la pobreza absoluta todavía generalizada; y
- la declinación de los servicios sociales básicos (salud y educación) en comparación con la década pasada.<sup>55</sup>

Tras las anteriores afirmaciones, la OCDE declaró que es deber de los países oferentes apoyar los refuerzos de la nueva estrategia internacional de los países latinoamericanos, donde el completo logro de los objetivos de la Ronda Uruguay pasan a tener fundamental importancia, lo que representa una señal de compromiso continuado de la OCDE en negociar políticas y acciones destinadas a dar soporte al comercio internacional.

Los programas de asistencia y los proyectos deben ser diseñados teniendo en consideración el impacto potencial en el proceso de integración de América Latina a través de la economía mundial, para lo que será necesario una observación cercana de las políticas estructurales y macroeconómicas que apuntalen la integración en aquel sentido, como también la reducción de la deuda. La solución del problema de la deuda y de las oportunidades de negocios e inversiones proveerá un importante impulso para el crecimiento en América Latina. La región deberá ser alentada, por los países oferentes, a poner mas atención en la “Iniciativa para las Américas” del presidente Bush.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> OECD, *Development and Democracy: Aid Policies in Latin America*, Paris, OECD, 1992.p.13

<sup>56</sup> OECD, *Development and Democracy: Aid Policies in Latin America*, Paris, OECD, 1992.p.16-20

Según el mismo diagnóstico, muchas de las decisiones referentes a la inversión en el sector público y privado de América Latina en la década pasada habían sido tomadas en base, sobretodo, a una “estructura irreal” de las políticas macroeconómicas, como también de las tasas de intercambio, combinadas con regulaciones distorsionadas. Dichas inversiones se presentaron insostenibles y no contribuyeron a la capacidad productiva de los países. De allí se deducía la necesidad de una estructura macroeconómica que produzca una correcta información sobre precios y tarifas en la región, por lo que ese elemento será la base de la inversión sostenible.

La noción de una economía sostenible pasaría a ser una cuestión central en los proyectos de ayuda, debiendo incluir consideraciones sobre los recursos humanos, especialmente en lo referente a su capacidad de administración de los proyectos, es decir, los proyectos de asistencia solamente deberán ser impulsados cuando los receptores demostraren un suficiente capacidad técnica de administrarlos, o cuando la construcción de esa capacidad sea una parte clave del proyecto o del programa. La cuestión de la sustentabilidad del medio ambiente en la región, según la OCDE, se presenta de forma mucho mas amplia que las simples cuestiones de florestas tropicales, y el progreso de la cuestión ambiental debe ser comprendido por los propios latinoamericanos. Los gobiernos de la región y la opinión pública se tornan cada vez mas conectados con las cuestiones

ambientales, lo que podrá promover nuevas oportunidades para el soporte y asistencia desde los países miembros de la OCDE.<sup>57</sup>

Siendo así, la estrategia de asistencia para los noventa propuesto por el DAC, en el mencionado encuentro para América Latina presupone programas de ayuda que fomenten oportunidades equánimes de participación en el desarrollo y ampliación del acceso a los servicios sociales, lo que requeriría una cuidadosa atención, no solamente al contenido de los programas, sino sobretudo al papel del gobierno en los distintos niveles. La orientación de la estrategia va en el sentido de comprender la persecución de los objetivos de la Ronda Uruguay - libre mercado, inserción de los países en desarrollo en los esquemas jurídicos de la economía mundial -, considerando, principalmente, el papel de los programas en los objetivos mencionados, teniendo en cuenta una estructura macroeconómica que produzca una correcta información sobre precios y tarifas. Lo trascendente de la última orientación tal vez se justifique por el hecho de que América Latina ha venido creciendo en importancia como mercado de los productos de los países industrializados de la OCDE. En 1993 la región de América Latina y el Caribe abarcó más del 69% de todas las exportaciones estadounidenses destinadas a los países asistidos por este país.<sup>58</sup>

Queda clara la orientación de la economía latinoamericana en la cual se basan los objetivos generales de los programas del CAD-OCDE. La nueva

---

<sup>57</sup> OECD, *Development and Democracy: Aid Policies in Latin America*, Paris, OECD, 1992.p.16-30

<sup>58</sup> USAID, *Development Cooperation; 1993 Report*, Washington, USAID, 1993, p.4.

presentación del discurso sobre las condiciones adecuadas a la región tiene que ver con una reestructuración económica, diseñada para el soporte de las inversiones externas en el país, soporte que comprende la noción de edificación de una estructura apropiada, edificación que comprende la eliminación de intervenciones del estado a través de subsidios u otro tipo de “estructuras irreales”. Debido a la responsabilidad asumida con sus miembros, la OCDE negociará acciones y políticas relacionadas con el comercio internacional, por lo que impulsa el fomento a la consecución de los objetivos de la Ronda Uruguay entre los países de la región, indicando que el Desarrollo, para la OCDE, tiene una estrecha relación con el sistema de comercio propugnado por la comunidad de la OMC.

En un ámbito más global, según el reporte del CAD del 93, los desafíos traídos por los noventa podrían ser resumidos a continuación:

\* primero, la desaparición de la relativa homogeneidad existente entre los países en desarrollo en la década de los sesenta (mencionada en el capítulo anterior). Actualmente la región conocida como “mundo en desarrollo” es constituida por una serie de países y regiones distintas, lo que incluye un grupo de países dinámicos en América Latina y el este de Asia, un grupo de países “casi dinámicos”, como China, India, Costa Rica o Marruecos, y otro grupo formado por los países que permanecieron pobres, concentrados principalmente en el África Subsahariana, como también ciertos países de América Latina y Asia,

\* segundo, el surgimiento de nuevas demandas relacionadas con la asistencia de los países del Este Europeo en su transición política, países

considerados como de gran potencial para la recepción de asistencia técnica, pero de incierta eficacia en el manejo de posibles recursos financieros hacia ellos,

\* tercero, la cooperación al desarrollo actualmente está vinculada de forma muy estrecha con las llamadas cuestiones globales, tales como el medio ambiente, la población, migración, cuestiones de salud mundial, narcóticos, refugiados y necesidad de acuerdos de paz;

\* cuarto, la urgente necesidad de ampliación de los procesos democráticos, a través de la participación popular, “buenos gobiernos” y ambientes “sostenibles” que den lugar a los nuevos esquemas de Desarrollo<sup>59</sup>. “Buenos gobiernos”, “desarrollo autosostenible” y “diálogo político”, son palabras claves en la retórica de la moderna justificación de la cooperación, lo que significa un mayor énfasis en la promoción de la sociedad civil, democracias y procesos de mercado. Diálogo político o persuasión consiste en un esfuerzo de convicción hacia un gobierno objetivo en el sentido de que la alteración de políticas económicas son en beneficio del propio gobierno receptor.<sup>60</sup>

A principios de los noventa, se empezó a hablar del "dividendo de la paz". El fin de la Guerra Fría supuestamente había permitido que los países industrializados pudieran reducir su presupuesto destinado al armamentismo pudiendo, así, liberar más recursos para la asistencia del mundo en desarrollo y los proyectos para el desenvolvimiento humano, como también para la erradicación de la pobreza. La relevancia dada al manejo sostenible

---

<sup>59</sup> DAC, *Development Co-operation: 1993 Report*, OECD, Paris, 1993, pp.5 y 6.

de los recursos, a través de “buenos gobiernos”, que ya venían desempeñando un papel central en los discursos del destino de la Ayuda, pasó a ser mas enfatizada, recalándose la prioridad a ser concedida en el destino de la Ayuda, a los procesos democráticos que lleven a sistemas de economía de mercado.

Sin embargo, a mediados de la década, se pudo observar la falencia en el intento de la llamada paz compartida, a través de la emergencia de un período de extraordinarios conflictos, nuevos desafíos al desarrollo y nuevas demandas en el presupuesto de la Ayuda. La Guerra del Golfo a principios de los noventa, como los experimentos nucleares llevados a cabo por Francia fueron algunos de los hechos que alertaron que el plan de reducción en los gastos armamentistas no se llevaba a cabo de forma esperada.

En la esfera de los países receptores, ciento sesenta casos de conflictos se dieron en el lapso de dos años - 92 y 93 - y la asistencia por emergencia y el alivio a los desastres, que constituían menos de 3% de la ayuda bilateral hasta 1990, excedió el 8% en 1993.<sup>61</sup>

La amplia gama de desastres que ocurrían en los países subdesarrollados, fue aceptado como parte del ambiente de la cooperación al desarrollo, lo cual significaría la necesidad de mejorar los instrumentos de prevención de los mismos antes que ocurrieran.

---

<sup>60</sup> Joan M. Nelson, Stephanie J. Eglinton, “Encouraging Democracy, what role for conditioned aid?”, *Policy Essay*, (Washington), 4,(1992):8.

<sup>61</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development committee*, Paris, OECD, 1994, p.2

Bajo las críticas de algunos analistas sobre la ineficiencia de los organismos de Ayuda en la prevención de la guerra civil de Ruanda, con el argumento de que la comunidad internacional no actuó sobre los problemas de fondo del país que originaron el conflicto étnico, el CAD contestó que, de hecho, la Ayuda al Desarrollo hacia Ruanda representó un 20% del PIB de ese país antes de la ocurrencia del desastre en 1994 (Ruanda recibió mil millones de dólares entre el periodo de 1990 hasta 1992). De esa forma, la tragedia se tradujo en el hecho de que ni con una substancial asistencia el país ha podido alcanzar un desarrollo que disminuyera las profundas divisiones existentes en la sociedad antes de la explosión de los eventos desestabilizadores, perjudicando cualquier perspectiva para el desarrollo sostenible en un futuro próximo<sup>62</sup>. Bajo la aparición de hechos como el sucedido en Ruanda se vino legitimando la idea del manejo sostenible de los recursos como objetivo central en la consecución de los objetivos de los programas de Ayuda.

En el reporte del CAD, 1994, se declara que existe una gran convergencia entre los puntos de vista de los países industrializados y los países en desarrollo en relación a cuestiones básicas, y que el desarrollo sostenible emerge como un proceso integrado de la estabilidad económica y política, a través de buenos gobiernos, participación popular, inversión en recursos humanos, dependencia de las fuerzas del mercado, preocupación sobre el medio ambiente y un sector privado vigoroso. Al mismo tiempo, existe una

---

<sup>62</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development committee*, Paris, OECD, 1994, p.7.

evidencia de una mayor flexibilidad en el reconocimiento de las diferencias entre culturas y sociedades.<sup>63</sup>

El CAD consideró también que en la década pasada existió un grado sin precedentes de intervención externa en las políticas económicas internas, pero que con el nuevo panorama de las finanzas internacionales y la reducción de la deuda externa, los gobiernos recibieron nuevas condiciones para el cumplimiento de las reformas económicas. El mensaje de los donantes debía ser el que los sistemas económicos más competitivos proporcionan una mejoría en la utilización efectiva de los recursos, crecimiento y empleo, como también condiciones más favorables en la distribución del ingreso. El diálogo político debería ofrecer oportunidades, priorizando programas que ofrezcan servicios básicos sostenibles, disponibles y efectivos.<sup>64</sup>

## 1.1. MEDIO AMBIENTE

Bajo la nueva orientación de "cuestiones compartidas" fue incluido el medio ambiente y la cuestión de la sustentabilidad en la utilización de los recursos marcando un importante cambio en la dirección de como se veía la cuestión del Desarrollo. En un reporte de la Comisión del Sur, el CAD planteaba que las nuevas estrategias de desarrollo para la región debería tomar en cuenta

---

<sup>63</sup> “A greater convergence of views between industrialised and developing countries about basic issues is evident. The new paradigm for sustainable development is emerging as an integrated process of political and economic stability, good governance, popular participation, investing in people, reliance on market forces, concern for the environment, and a vigorous private sector. At the same time, there is a evidence of greater flexibility in recognising the differences among cultures and societies”, DAC, *Development Co-operation: efforts...*, p.3, 1995, Paris, OCDE.

<sup>64</sup> DAC, *Development Co-operation...*, 1991, pp.64,65.

el carácter único del “capital natural” del planeta, donde el concepto de desarrollo sostenible también debería ser la base para el diseño de un esquema que fuera compatible con el crecimiento, la preservación del medio ambiente y que advirtiera en contra de aproximaciones equivocadas acerca del desarrollo y modernización económica, pues la búsqueda a cualquier costo de ambas, dejarían daños irreparables al sistema ecológico.<sup>65</sup>

La emergencia del concepto de desarrollo sostenible también en relación a los recursos naturales, hace que la naturaleza también se integre en el nuevo orden económico. En los setenta, los ecologistas veían el problema ambiental como resultado del crecimiento económico y de la industrialización. En los ochenta, se descubrió que las regiones pobres también ocasionaban daños ecológicos al medio, por lo que fueron advertidos a ser más conscientes y racionales. Ya en los noventa el medio ambiente es una cuestión global, que debe ser compartida.

Las crecientes protestas sociales a nivel mundial en contra del deterioro del medio ambiente constituyen presiones bastante importantes principalmente en las sociedades de los países industrializados. Empero, la reducción de la ofensiva a la naturaleza exige un costo productivo que inevitablemente se refleja en los precios, alterando, así, las condiciones de competitividad en el mercado.

---

<sup>65</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the development assistance committee*, OECD, Paris, 1990, pp. 31, 32.

Los países industrializados, principales actores de la contaminación mundial, colocan el problema en el ámbito de la responsabilidad compartida, lo que se traduce en el interés de que se implanten sistemas similares de protección a la naturaleza, aumentando los costos de producción, en forma igual en todos los países. La idea de la responsabilidad compartida también está en los informes de la OCDE como un importante elemento en la confección de programas y, por ende, distribución de recursos.

A ese respecto, en diciembre de 1997, en una conferencia internacional sobre cambios climáticos celebrada en Kyoto, Japón, se acordó apoyar la disminución de los gases que producen el efecto invernadero. Delegados de los 159 países participantes firmaron un Tratado Internacional de reducción de gases tóxicos que consistió en “el primer paso en la historia hacia la adopción de reducciones de fuerza jurídica obligatoria en las emisiones de gases de deshecho industrial”<sup>66</sup>.

Para que se adopten medidas tan drásticas, como es la reducción de la emisiones de gases tóxicos, en Estados Unidos, el mayor productor de esos elementos (y que deberá, según el acuerdo, reducir sus emisiones a un nivel de 7% mas bajo que en 1990), es necesario que el Senado norteamericano ratifique el Tratado. Respecto a cuando eso será factible, el presidente estadounidense anunció que tendría que esperar hasta el año de 1999, tiempo en que trataría de convencer a los países en desarrollo de asumir el compromiso de iguales limitaciones en sus propias emisiones. Un senador que está a favor de las reducciones declaró que para que el Tratado sea

ratificado por el senado tendría que contar con suficiente participación de los países en desarrollo. “Se teme que, si los competidores de Estados Unidos no tienen que cumplir las metas de Kyoto, las industrias pongan sus fábricas en otros países, y con ellas se vayan los empleos”<sup>67</sup>. Porque los países industrializados están cada vez mas presionados por grupos ecologistas a adoptar medidas de protección al medio ambiente, emerge la necesidad de que las mismas condiciones sean extendidas a los países en desarrollo, para que la protección a la naturaleza no se transforme en factor negativo de competitividad.

Vale recordar que el derecho a un ambiente sano es reconocido en el ámbito internacional de los derechos humanos. Si se entiende ese como un derecho al medio ambiente ideal, se torna casi imposible su implementación internacional en la práctica, empero si se entiende como un derecho a la conservación del medio ambiente, puede ser entendido como cualquier otro derecho individual, lo que, como se puede concluir, no lo hace más palpable, puesto que es intrínsecamente dependiente de condiciones económicas. Lo destacable aquí es la forma en que se consideran las violaciones de los derechos humanos (que veremos adelante), es decir, en qué momento qué tipos de derechos tienen importancia o están incluidos totalmente en el discurso internacional de la cooperación económica, o hasta que punto se da una suerte de fragmentación que justifica el discurso.

---

<sup>66</sup> Begley, Sharon, “Hora de actuar”, *Newsweek en español*, (Miami), 51 (1997):14.

<sup>67</sup> Begley, Sharon, “Hora de actuar”, *Newsweek en español*, (Miami), 51 (1997):15.

## 1.2. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

La participación democrática ocupó gran parte de las preocupaciones del CAD en un mundo que empezaba a concluir un periodo en el cual muchos de los gobiernos de los países en desarrollo tenían administraciones autocráticas. La “fase de transición” por la cual pasaban mucho de los países merecía mayor atención en la esfera de la ayuda. Al principio de la década, como ya se ha dicho, casi todos los países latinoamericanos eran gobernados por democracias, puesto que en la década anterior la región había pasado por procesos de transición hacia la democracia. En relación al Asia, la transición se da de forma más lenta, pero las elecciones en Nepal, Blangadesh y Mongolia en los primeros años de los noventa afirmaban también el cambio en la región, y en cuanto a África, en 1991, la Organización para la Unión Africana eligió un nuevo director, el presidente de Nigeria, que apuntalaba la dirección a ser tomada en el sentido de una poderosa reforma en el carácter del liderazgo político en África, a través de un reexamen del concepto y de la practica del poder y del liderazgo en el continente<sup>68</sup>.

Siendo así, el proceso de transición política en África, Asia y América Latina sentaron las bases de las nuevas prioridades políticas propuestas en los programas. La transición a la democracia podría acarrear un periodo de debilidad social e institucional, por lo que en países políticamente vulnerables, el papel de la Ayuda también debería abarcar el fortalecimiento

---

<sup>68</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development assistance committee*, Paris, OECD, 1991, p.31.

de las instituciones civiles y gubernamentales que sean guiadas de acuerdo a los principios actuales del mercado.

Según los nuevos parámetros, determinados por los miembros de la OCDE, son considerados como necesarios para el logro del llamado desarrollo firmemente sostenible, el trabajo en las bases de la participación democrática y buenos gobiernos, todo eso con el objetivo de habilitar la amplia participación de todas las personas en el proceso productivo y en una distribución mas equitativa de sus beneficios.

Las reformas en los países desarrollados deberían caminar juntamente con los esfuerzos hechos por los países subdesarrollados. Para dar seguimiento al objetivo de democratización, la OCDE consideró como área importante y merecedora de mayor atención los programas de apoyo a las reformas económicas, al fortalecimiento de las base de los recursos humanos (construcción de instituciones), a la reforma del sector publico, a la transparencia de la contabilidad pública y al impulso del sector privado.

Los esfuerzos de los donantes se orientarían, en consecuencia, a facilitar el proceso de transición a través de programas encaminados a apoyar las reformas políticas. La reforma del sector publico seria el principal componente para la mejoría de la gobernabilidad, lo que frecuentemente indica disminución del tamaño y papel del sector público. Una de las recomendaciones de la OCDE en ese caso era que la ayuda bilateral podría fomentar la reducción burocrática en los países receptores. Los programas

relacionados a los gastos públicos deberían comenzar a asumir la gran prioridad referente a los gastos militares. El sector paraestatal de los países en desarrollo también debería desempeñar un importante papel, las privatizaciones deben seguir siendo punto básico en los programas hacia la democratización, debiendo recibir apoyo de la comunidad donante internacional.

Las reformas también deberían darse en el sector privado, tanto cuanto en el sector público. La necesidad de un soporte o de que el propio sector privado pueda manejarse a través de la creación de un ambiente adecuado fue considerado como esencial. Por ese lado, el establecimiento o la reforma del sistema legal y regulatorio del mercado son aspectos críticos de las políticas económicas o de las reformas del sector público que posibiliten un saludable sector privado.

El proceso por el cual muchos de los países en desarrollo abandonaron las estrategias económicas basadas en una intervención activa del Estado en la asignación de los recursos y en la promoción del crecimiento, optando por un nuevo paradigma de Desarrollo basado en la transparencia del mercado y en la iniciativa privada, significa, para el CAD, una dinamización y generación de eficiencia en los procesos productivos de los países en desarrollo. Empero considera que el proceso todavía requiere sustanciales ajustes, por lo que los más importantes desafíos de esos países aún radican en la disminución del tamaño del aparato público, como también en el aumento de su eficiencia, y en el fortalecimiento de un clima propicio para

las inversiones, factores que deberán ser tratados con programas que designen el aprovisionamiento de recursos y expertos que puedan asesorar el fortalecimiento de las instituciones y el incremento de su eficiencia.<sup>69</sup>

También en relación al fortalecimiento del sector privado, las orientaciones del CAD declaraban la necesidad de impulsar en los países receptores el establecimiento de una "cultura" que facilitara el crecimiento de ese sector:

Alentar a los gobiernos de los países receptores al establecimiento de una "cultura" que facilite el proceso de crecimiento del sector privado (...) Tanto las medidas especiales, que serán necesarias para enfrentar la resistencia que ofrecerán las elites, los trabajadores, los sectores protegidos y la burocracia gubernamental a los cambios estructurales y reformas, como las actitudes positivas a través de la toma de riesgos y de la iniciativa privada pueden ser fomentadas a través del curriculum escolar y de políticas del gobierno.<sup>70</sup>

Las áreas de importancia para los programas de la OCDE reposan en las nuevas necesidades estructurales del sistema de libre mercado. La disminución del aparato estatal, el apoyo a las privatizaciones, el fortalecimiento del sector privado a través de la implantación de políticas adecuadas a su desenvolvimiento, incluso una cultura de "ambientación" a las nuevas condiciones, son las propuestas de los países miembros del CAD. Todas hacen parte de las nuevas necesidades de expansión del sistema económico actual. La creación de una estructura adecuada de un sistema de libre mercado, pasa a ser condición *sine qua non* en el proceso de crecimiento de los países en desarrollo.

---

<sup>69</sup> DAC, *Development Co-operation*...1994, p.14.

<sup>70</sup> DAC, *Development Co-operation*...1994, p.15.

### 1.3. DERECHOS HUMANOS

Los Derechos Humanos aparecen como otra cuestión relacionada con la democracia y, por ende, con el destino de los recursos. El respecto a los Derechos Humanos debe ser reconocida por los gobiernos receptores, y las poblaciones deben tener acceso integral a derechos, tales como: libertad y seguridad; el no recibir tratamiento degradante, cruel o inhumano; la inmunidad contra el arresto arbitrario; procesos judiciaarios justos; la inmunidad contra sentencias retroactivas; la libertad de pensamiento, conciencia y religión, entre otros. En el reporte del CAD se afirma que si anteriormente había una cierta tendencia en mantenerse alejado de cuestiones como la supervisión de los Derechos Humanos, esto se daba por una suerte de creencia en cierta tensión creada entre el principio de no interferencia en los asuntos internos de cada país y la declaración hecha por las Naciones Unidas respecto a la promoción del respeto universal, y la observancia de los Derechos Humanos o libertades individuales, cuestión que ahora ya admite otro entendimiento. El fortalecimiento de los sistemas judiciales locales, como también algunas reformas legislativas en ese sentido, serían algunos de los instrumentos utilizados para la asignación de recursos de los países miembros del CAD.<sup>71</sup>

Para hablar de Derechos Humanos en las sociedades de los países en desarrollo, hay que ir allende la implantación de reformas jurídicas o nuevas instituciones destinadas al control legal de formas injustas o inhumanas de tratamiento. El gran problema acarreador de las contravenciones frente a la

institución de los Derechos Humanos es, indudablemente, la pobreza que no deja de incrementarse a pesar de todas las transformaciones estructurales ya hechas, y que acentúa las deplorables condiciones de vida en los países receptores. Empero frente a tal contradicción, la comunidad asistencial internacional, liderada por el Banco Mundial, considera que existe un cierto “costo social” en el tránsito al neoliberalismo, hasta que los agentes económicos se adapten al nuevo modelo, pero después que esto ocurra, los beneficios se revertirán de forma directa al conjunto de la población, a través de un panorama de igualdad de condiciones y oportunidades.

Sin embargo, la historia demuestra que "el libre juego de las fuerzas del mercado no lleva al crecimiento del bienestar económico. Por el contrario, se profundizan las desigualdades, tanto a nivel internacional como nacional y regional".<sup>72</sup> Además, la gama de derechos que abarcan la Declaración Universal de Derechos Humanos es bastante amplia, por lo que es curioso el predominio de ciertos derechos en detrimento de otros. Una visión así fragmentada del universo de los derechos humanos puede conducir a graves deformaciones en el ámbito jurídico y social, en el sentido de que en determinada época se da mayor importancia a alguna categoría de derecho en los discurso políticos y económicos del momento, haciendo que ciertos “tipos” de derechos sean marginados en relación a la promoción de otros derechos.

---

<sup>71</sup> DAC, *Development Co-operation...*, 1991, pp.62,63.

<sup>72</sup> Humberto Campodonico, “Ajuste Estructural, Pobreza y Participación Popular”, Varios, *Los Desafíos de la Cooperación*, Lima, Centro de Estudios y Promoción al Desarrollo, 1996, p.165.

Muchos de los derechos humanos de la Declaración de las NNUU son directamente afectados por los programas de ajuste que ocurren en la economía de cada país, en cuanto desencadenan procesos que incrementan las malas condiciones de vida de muchos ciudadanos. La cuestión de los derechos humanos es presentada de forma fragmentada y, así mismo, es universalizada. El debate acerca de los derechos humanos es largo e inmensamente amplio y las implicaciones de un sistema económico u otro en cada uno de los derechos humanos es bastante controversial. En los informes del CAD predomina una idea de que la solución del problema de los derechos humanos puede ser resuelta con reformas, principalmente, en los sectores jurídicos del Estado, la cual es una versión reconocidamente simplista, a menos que se trate de las violaciones implicadas en las malas administraciones de justicia.

Parecería que existe un cierto oportunismo en la mención de la protección de los derechos humanos. Al respecto, Antonio Augusto Trindade, importante jurista brasileño especializado en derechos humanos, afirma que “es a la luz de esa visión fragmentada (de los derechos humanos) que hoy se vienen forjando - en América Latina y otras regiones- modelos de “crecimiento económico” y planos de “modernización” que dictan los parámetros de políticas sociales limitadas a intentar contener sus devastadores efectos negativos, e incapaces así de impedir o frenar el agravamiento del empobrecimiento de la mayoría de la población y la

marginalización y exclusión político-sociales de un considerable número de personas”.<sup>73</sup>

#### 1.4. EDUCACIÓN

Respecto a la educación, el CAD considera la existencia de un vínculo entre ese sector y los programas de ajustes estructurales, declarando que la movilización de los recursos adicionales necesarios sería menos difícil para aquellos países que estaban comprometidos con la estabilización monetaria, disciplina fiscal y prestación de cuentas basada en la transparencia del erario público y el debate público acerca de la efectividad de los gastos públicos. Donde las economías estuvieran menos estables y donde hubiera menor transparencia en los gastos, se presentarían dificultades en el sustento de las reformas educativas.

En muchos de los casos, los programas de ajuste estructural aparecen cruzados en el camino de las reformas del sector educativo, puesto que el último generalmente requiere un incremento en las inversiones en infraestructura y mayor cantidad de fondos para los costos constantes, en cuanto que los ajustes económicos requieren la reducción de ambos. Aun así, existe la creencia de que sin la disciplina macroeconómica que proviene de los acuerdos de ajuste económico, la reforma educacional no puede ser sostenible, considerando, empero, que algunos requerimientos específicos dentro de los ajustes estructurales o de la reestructuración podrían

---

<sup>73</sup> Antonio Augusto Cancado Trindade, “Derechos de Solidariedad”, *Estudio de Derechos Humanos*, Tomo I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p.66.

innecesariamente limitar la educación, por lo que el financiamiento a través de la Ayuda sería una solución, aunque exigiendo cierta flexibilidad en los nombramientos y en los salarios de los profesores, como también una habilidad en distribuir los ahorros presupuestarios a través de nuevas prioridades<sup>74</sup>, razón por la que el CAD no deja de relevar su importancia, reconociendo que es un sector estratégico que puede sufrir las consecuencias del costo social exigido por el “proceso de transición” de las economías de los países en desarrollo.

La Ayuda, entonces, aparece como un apoyo asistencial, puesto que los programas no van en el sentido de promover una suerte de “nueva institución educativa” pero sí de participar como apoyo financiero temporal a las “reformas educativas” durante el periodo de transición.

## 2. PROGRAMAS PARTICULARES DE ALGUNOS MIEMBROS DE LA OCDE

### 2.1. ESTADOS UNIDOS

El historial de la Ayuda estadounidense a partir de la Segunda Guerra puede ser resumido en las siguientes líneas de acción:

- Reconstrucción de Europa (Plan Marshall) - 1948;
- Programa del Punto Cuatro y el Acto de Seguridad Mutua - 1949/1953;

---

<sup>74</sup> DAC, *Development Co-operation: efforts and policies of the members of the development assistance committee*, 1992, pp. 62,63.

- Expansión en los países en desarrollo (predecesor de la USAID) - 1953/1960;
- Acto de Asistencia Exterior de 1961 - Alianza para el Progreso en América Latina - Iniciativa de EEUU en la coordinación de la Ayuda internacional y creación del DAC/OCDE en 1960/1962;
- Nuevo Encaminamiento hacia las Necesidades Humanas Básicas - 1973/1980;
- Orientación del Sector Privado y Multiplicidad de Prioridades - 1980/1990;
- Fin de la Guerra Fría / Búsqueda de un Nuevo Consenso - 1990 hasta el presente.<sup>75</sup>

Según la visión de la USAID, organismo que controla la cooperación estadounidense, la estrategia para el desarrollo sostenible aprobada en enero de 1994 explica como se debe enfrentar los nuevos desafíos globales. Desarrollo sostenible, para este organismo, significa el crecimiento económico y social que no deteriore los recursos del país receptor; el respeto y salvaguardia del medio económico, social, cultural y natural, creando corrientes de ingresos y corriente de empresas que sean nutridas por una política viable de medio ambiente; como también la construcción de instituciones indígenas que envuelvan el fortalecimiento de la ciudadanía. El desarrollo es sostenible cuando permanentemente realza la capacidad de la sociedad de mejorar su nivel de vida.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> DAC, *United States 1995*, n. 8, OCDE, 1995, p.65.

<sup>76</sup> USAID, *The Strategic Role of Assistance in the Americas*, Washington, USAID, 1994, p.39

La cuestión de la Democracia está en la base de los programas de la Ayuda de Estados Unidos hacia América Latina a través de, principalmente dos instancias, La administración de la justicia que consiste en la capacitación del personal, revisión y reforma de leyes, como también el incremento de la capacidad investigativa, y el fortalecimiento de los Derechos Humanos, recalcando que la libertad y el papel de la ley y democracia no existe en un ambiente donde los derechos humanos son violados.<sup>77</sup>

Un informe de la USAID declara que son cuatro los requerimientos básicos para lograr el alcance de un proceso social y económico sostenible:

\* Economía Sostenible - una actividad económica que genere un excedente mas allá del consumo de moneda local, proporcionando mecanismos de comercio e inversiones que sea capaz de distribuir el excedente hacia una utilización mas productiva, hasta pasar a ser firmemente menos dependiente de la asistencia externa. Al mismo tiempo, los beneficios de la actividad económica deben ser distribuidos de forma mas equitativa, con la participación mas activa de los pobres en la economía.

\* Democracia Sostenible - la participación de todos los miembros de la sociedad en la economía y actividades políticas, a través de una mayor capacitación en ese sentido, para que puedan contribuir en las decisiones que afectan su vida, además de que están asegurados de una protección

---

<sup>77</sup> Agency for International Development Bureau for Latin America and the Caribbean, *Strengthening Democracy in Latin America and the Caribbean: US AID's Experience to Date and Plans for the*

igual frente a la ley. La exclusión de unos grupos particulares de la base de la clase social, sean étnicos o de género, es considerado intrínsecamente destructiva.

\* Demografía Sostenible - las sociedades deben crear mecanismos donde los ciudadanos puedan tener lo mínimo, familias saludables y mejor educadas, de esta forma contribuyendo a un mejor desarrollo humano y facilitando la influencia en el medio.

\* Medio Ambiente Sostenible - las sociedades deben responder a los costos ecológicos y económicos y el progreso social, administrando y protegiendo los recursos naturales y estableciendo un sistema de regulación que sea capaz de prevenir las adversidades de los efectos a largo plazo en las esferas políticas, sociales y económicas.

La USAID clasifica los países receptores de América en tres tipos, de acuerdo con su situación interna particular, y los programas serán distintos para cada grupo de países:

“Países donde las condiciones internas que permiten el desarrollo sostenible están presentes”, y la asistencia será basada en una estrategia integrada que incluirá programas claramente definidos, durante algunos años, hasta que logren alcanzar el desarrollo sostenible. En esta categoría se encuentra Ecuador, además de Bolivia, República Dominicana, El

---

*Future*, AIDBLA, 1996.

Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Perú.

“Países en transición”. Se refiere a aquellos que han pasado recientemente por crisis internacionales, transición política significativa o desastres naturales. En estos, la asistencia oportuna será proporcionada con el destino de reforzar las instituciones y el orden nacional. Actualmente solamente Haití se ubica en esa categoría.

También hay que considerar los tres países de interés global (Brasil, Colombia y México), además de un cierto país donde Estados Unidos mantiene un especial interés (Panamá). En estos, la presencia de la ayuda será limitada, operando desde una base central o regional. El foco principal serán los cambios políticos e institucionales en el sector público.<sup>78</sup>

Preocupados con la cuestión del terrorismo, los gobiernos de los Estados Unidos crearon, en 1983, un programa llamado Programa de Asistencia Antiterrorista (ATA) del Departamento de Estados Unidos, diseñado para combatir el terrorismo en los países que mantienen buenas relaciones con ese país. Hasta la fecha de hoy el programa ha proporcionado entrenamiento a más de 19.000 individuos en más de 80 naciones, y comprende desde la detectación y desactivación de bombas, hasta negociaciones con rehenes, además de protección de dignatarios, investigaciones en los lugares de los crímenes y seguridad en los aeropuertos. El presupuesto de este programa para el año fiscal de 1998 es

de 19 millones de dólares.<sup>79</sup> La decisión de cual país recibe el programa es tomada teniendo en cuenta el tamaño de la presencia de Estados Unidos o los países que proporcionan el último punto de partida de vuelos con destino a Estados Unidos. Además, según el Departamento de Estado, se analiza el historial de los derechos humanos de un país antes de que este venga a ser considerado como país receptor. Los principales países receptores de Ayuda bajo este programa son Egipto, Jordania e Israel. En América Latina, en el año del 95 fueron Perú, Chile y Argentina.

La USAID se empeña en la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos en América Latina, buscando estimular discusiones sobre la reforma de los sistemas legales, como también en el sector judicial a través de: la revisión del papel de los procuradores en el moderno sistema legal civil; la reforma de los códigos civiles y penales; las cuestiones de los sistemas legales tanto federales como unitarios; las recientes iniciativas de reformas en el sistema legal en América Latina; además de los tópicos específicos de reforma como el gerenciamiento de sistemas legales, programas de defensa pública y mediación en la resolución de conflictos, entre otros.

En marzo de 1995, la USAID organizó un programa de 3 semanas para aproximadamente 12 fiscales brasileños. El programa fue administrado en Washington por abogados del Departamento de justicia de Estados Unidos y constó de dos semanas de seminarios en áreas específicas de justicia

---

<sup>78</sup> USAID, *The Strategic* ....p.40.

criminal, como narcóticos, crímenes de corrupción, fraude y crimen organizado. La tercera semana fue práctica, en la cual fiscales brasileños pudieron conocer el funcionamiento de una oficina de abogacía en los Estados Unidos e interactuar con los agentes de la policía federal. En 1996, la USAID co-auspició una conferencia sobre reforma legal en América Latina y resolución de disputas.<sup>80</sup>

Politólogos estadounidenses consideran que después del término de la Guerra fría, las administraciones han fallado en el diseño de una política exterior eficaz, puesto que ni el "Nuevo Orden Mundial" del presidente Bush, ni la política del "enlargement" de Clinton ha solidificado algún concepto básico.

Un ejemplo de la diplomacia reactiva de Bush se dio en 1992, cuando sucedió el caos en Somalia y sus asistentes para asuntos africanos lo aconsejaron estar fuera del conflicto, para que evitara el pago de la cuota americana para Somalia. Sin embargo, bajo las críticas y protestas de los medios de comunicación, la administración abruptamente revirtió su posición y aceptó la responsabilidad de ayudar a restaurar el orden en aquel país por el costo de más de mil millones de dólares, lo que demostró la ausencia de una política precisa en la era pos Guerra Fría. La administración Clinton ha tenido problemas similares, puesto que la mayoría de las decisiones no

---

<sup>79</sup> Jim Fuller, "Programa de E.U. Ayuda a Gobiernos a Combatir el Terrorismo", *Cuestiones Mundiales*, Publicación Electrónica del USIS, Vol.2, No. 1, Febrero de 1997.

<sup>80</sup> USAID, Publicaciones Electrónicas, "Iniciativas Democráticas", marzo 1998.

fueron hechas de acuerdo a una política coherente, pero si en base a esfuerzos de última hora en echar maquillaje a las críticas al presidente.<sup>81</sup>

Aunque el discurso estadounidense internacional, reflejado en el de la Ayuda ofrecida, está impregnado de retórica democrática, las actuaciones de Estados Unidos van en sentido contrario. En vez de abrir sus mercados y ofrecer real seguridad a países como China y Rusia, por ejemplo, Estados Unidos y sus aliados ofrecen Ayuda bajo condiciones que socavan la estabilidad política de los Estados receptores. También se puede hacer la siguiente pregunta: ¿por que Estados Unidos no ofrecen Ayuda a los antiguos enemigos de la Guerra Fría de la misma forma que ofreció en el término de la Guerra Mundial? Muchos países pueden ser forzados a adaptarse a las reglas mundiales de relaciones. Sin embargo el discurso parte de la ya conocida idea de evitar ayudar a los países que no respondan a las exigencias de la comunidad internacional hegemónica en cuestiones como derechos humanos, o democracia efectiva, sin embargo, Estados Unidos no aplica los mismos patrones a juzgar a países como China, Rusia, Egipto y Turquía, por ejemplo. Turquía, con una población de aproximadamente 63 millones de personas, ha tomado como prisioneros dos veces más número de periodistas que China, que tiene una población de 1.200 millones. Las elecciones de Egipto tampoco parecen ser más justas que las de Rusia.

---

<sup>81</sup> Charles W. Maynes, "Bottom-up foreign policy", *Foreign Policy*, pp.?

## 2.2. JAPÓN

Cuando Japón se unió al Plan Colombo, en 1954, el presupuesto destinada a la cooperación fue de 10,6 millones de dólares (\$1994). Desde entonces, el monto destinado para dicho fin vino incrementándose hasta que a fines de la década pasada (1989) superó al presupuesto ofrecido por Estados Unidos, que hasta el momento era el más grande oferente de Ayuda en términos absolutos (sin tener en cuenta la relación entre presupuesto destinado a Ayuda y PIB). En 1993, Japón ofreció 11.474 millones de dólares en Ayuda al Desarrollo y, en ese mismo año, el número de países que recibieron los flujos al desarrollo traspasaron los 150 y, entre esos, son 28 los países en que Japón es el país que mas aporta en términos de Ayuda al Desarrollo<sup>82</sup>.

Aproximadamente 60% de la Ayuda Oficial al Desarrollo de Japón de distribuye entre los países asiáticos, siendo una gran parte de esos recursos destinados a programas de infraestructura económica, a través del fomento del sector privado, lo que es coordinado con el fomento de inversión directa en la región. La agricultura también es un sector que recibe proyectos de cooperación con Japón, conjuntamente con la capacitación de recursos humanos, área que Japón ha venido poniendo énfasis desde la década de los setenta.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Japan's ODA Annual Report 1994*, Tokyo, Association for Promotion of International Cooperation, 1995, pp. 24,25.

<sup>83</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Japan's ODA Annual Report 1994*, Tokyo, Association for Promotion of International Cooperation, 1995, pp. 29-33.

La filosofía básica de los programas bilaterales de Ayuda japonesa se basan en: consideraciones humanitarias, reconocimiento de la interdependencia entre las naciones de la comunidad internacional, la conservación del medio ambiente, y el soporte a los esfuerzos propios de los países receptores. De forma coherente con tal filosofía, los cuatro principios generales de los programas en la presente década, son: 1 - compatibilidad entre la preservación del ambiente y desarrollo; 2 - evitar el uso de los recursos de Ayuda para propósitos militares o para propósitos que sean tenidos como responsables del fomento de los conflictos internacionales; 3 - monitoreo del gasto militar de los países en desarrollo, sus actividades en el desarrollo y producción de armas de destrucción masiva, como también la importación/exportación de armamento; y el monitoreo de actividades destinadas a la promoción de la democratización en los países en desarrollo, y de sus esfuerzos en la introducción de una economía de mercado, además de la protección de los derechos humanos básicos y de la libertad de sus ciudadanos.<sup>84</sup>

La tendencia de la distribución regional de la Ayuda Oficial al Desarrollo japonesa, en 1994, fue la siguiente: Asia abarco 57.3% del total de la Ayuda, el Oriente Medio un 7.8%, Africa un 11.8%, En cuanto que América Latina y otras regiones recibieron 8.6% y 14.6% respectivamente.<sup>85</sup> En América Latina, los principales países receptores de Ayuda son Argentina, Bolivia,

---

<sup>84</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Japan's ODA Annual Report 1994*, Tokyo, Association for Promotion of International Cooperation, 1995, pp. 21, 23.

<sup>85</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Japan's Official Development Assistance Summary 1995*, Tokyo, Association for Promotion of International Cooperation, 1996, p.15.

Brasil, México, Paraguay y Perú.<sup>86</sup> La distribución por sectores del presupuesto, en el mismo año, fue de 23.2% destinados a la infraestructura y servicios básicos, 41.2% destinados a la infraestructura económica, 12.3% al sector productivo, 5.4% a los llamados multisectores y 18% a otros tipos de programas.<sup>87</sup>

Los 10 países mayores receptores de Ayuda Oficial Japonesa en 1994:

(en una base de desembolso líquido, \$ millones de dólares)<sup>88</sup>

Puesto	País	Cuantía
1	China	1,479.41
2	India	886.53
3	Indonesia	886.17
4	Filipinas	591.6
5	Tailandia	382.55
6	Siria	330.03
7	Paquistán	271.04
8	Bangladesh	227.60
9	Sri Lanka	213.75
10	Egipto	188.99
	<i>Total de 10</i>	5,457.68
	<i>Total Mundial</i>	9,680.48

<sup>86</sup> Sociedad Latino - Americana, *Panorama de la Industria y la Cooperación Económica del Japon 1996*, Tokyo, Sociedad Latino - Americana, 1996, 105-111.

<sup>87</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Japan's Official Development Assistance Summary 1995*, Tokyo, Association for Promotion of International Cooperation, 1996, p.12.

## 2.2. EUROPA

La cooperación económica en forma de Ayuda ofrecida por los países europeos miembros del CAD paso por ajustes políticos y administrativos en los años noventa, tras el termino de la Guerra Fría y la reunificación del continente. Algunas de las consideraciones tomadas en la remodelación de las políticas de cooperación al desarrollo de la década de los noventa fueron, entre otras, el nacimiento de 22 Estados Nuevos tras la caída del Muro de Berlín en 1989, la reunificación de las Alemanias, la ampliación de la Unión Europea, entre otros con países de Europa Central y Oriental. En el terreno de la seguridad, existen conflictos en las fronteras sur y este de Europa, siendo los ejemplos mas claros los de la antigua Yugoslavia y Argelia. La cooperación europea con los países en desarrollo de las regiones de Africa, Caribe y los Países del Pacífico esta regulada en los convenios de Lome, que abarcan tanto convenios de carácter comercial como de cooperación al desarrollo (en 1995 se llego a un acuerdo sobre un nuevo fondo para financiamiento de la Convención de Lome, donde un aspecto de dicho acuerdo fue la ampliación del acceso de los Países del pacífico al mercado europeo). Desde 1991 la Unión Europea coopera con los países del Asia y América Latina a través de la llamada política ALA y la política de cooperación en el contexto de la UE con los países del Mediterráneo se ha establecido en 1996.

---

<sup>88</sup> Ministry of Foreign Affairs, *Japan's Official Development Assistance Summary 1995*, Tokyo, Association for Promotion of International Cooperation, 1996, p.15.

En Holanda, la llamada rearticulación fue anunciada en 1994, luego después de la publicación del documento titulado “Un Mundo en Conflicto” (en 1993). Una de las reacomodaciones administrativas en el manejo del presupuesto de Ayuda, fue la unificación de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Cooperación al Desarrollo. “La desaparición del abismo entre el este y el Oeste había puesto de manifiesto cada vez mas con mas claridad la interconexión de las principales problemáticas internacionales, por ejemplo, entre el hambre, el subdesarrollo y la guerra. Por consiguiente, también se borraban las separaciones entre los ministerios”.<sup>89</sup> Además de la lucha por la pobreza, actualmente viene creciendo la atención destinada a la estabilidad y a la paz, a los problemas ambientales transfronterizos, a la democracia y a los derechos humanos, por lo que consideran que cada vez es mas difícil que los ministerios destinados a los problemas clásicos de política exterior, como la estabilidad, los derechos humanos y el control de armamentos eludan la cooperación al desarrollo, considerando, además, que una relación prolongada con un país a través de la cooperación al desarrollo puede conferir a ese país una posición “privilegiada” en los esfuerzos para la solución de conflictos graves. Todos los gastos con la presencia holandesa en el extranjero pertenecerán a la “partida homogénea de cooperación internacional” y el volumen total de dicha “partida” fue fijado en 1,1% del PNB, porcentaje que puede oscilar entre el 0.75% y el 0.85% dependiendo de los acontecimientos internacionales.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Servicio de Informacion al Publico sobre la Cooperacion al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Cooperacion al Desarrollo Holandesa: Presupuesto 1996 y revision de la politica exterior*, SIPCDMRREE, La Haya, 1996, p.1.

<sup>90</sup> Servicio de Informacion al Publico sobre la Cooperacion al Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Cooperacion al Desarrollo Holandesa: Presupuesto 1996 y revision de la politica exterior*, SIPCDMRREE, La Haya, 1996, p.3.

En la política de cooperación holandesa existen tres palabras claves en la confección y ejecución de los programas: desarrollo sostenible, propiedad y enfoque procesal. Por desarrollo sostenible, la administración holandesa entiende aquellos programas donde los resultados no sean visibles solamente en un corto plazo debido al deterioro de los recursos naturales, como el estímulo a la ganadería que llevo a la deforestación, hidroeléctricas que causaron danos ecológicos irreparables, etc; el concepto de “propiedad” implica que las actividades pertenezcan a los miembros mismos del grupo destinatario, no a los donantes ni tampoco a su gobierno, para que el clima en el país receptor deba ser el adecuado, donde el gobierno pueda ser capaz de desempeñar sus tareas de manera eficiente y la toma de decisiones debe ser democrática y transparente, además de la necesidad de que tanto el gobierno del país receptor como del donante deben estar de acuerdo sobre la política del programa, para que sea posible la delegación de competencias, lo que, en pocas palabras, la administración holandesa reconoce como “buen gobierno” y “dialogo”; el “enfoque procesal” significa que en la ejecución de un programa en particular es lo que ira definiendo su objetivo final como también el monto de la Ayuda.

España, por su parte, considera que los mayores retos de la Ayuda Oficial al Desarrollo ofrecida por ese país son: 1 - el seguimiento y control de los canales de distribución de Ayuda concedida; 2 - una continua profundización en la estimulación de la tasa de rentabilidad de la Ayuda otorgada; 3 - el aumento del papel desempeñado por España en las instituciones

multilaterales, así como el facilitamiento del acceso de las empresas españolas a dicha financiación (donde creen ser conveniente tener presente que en la mayoría de concursos para la concesión de financiación multilateral se otorga puntuación adicional a las empresas ya instaladas en el país beneficiario del proyecto, de modo que la AOD debiera favorecer la instalación de empresas españolas en el extranjero); 4 - dada la creciente correlación en el comercio internacional entre la multinacionalización de las empresas y el desarrollo del sector exportador, asociado a la cada vez mayor relevancia del comercio intraindustrial e intrafirma, es conveniente incidir en el uso de la AOD como instrumento de fomento de la inversión e internacionalización de la empresa española.<sup>91</sup>

En cuanto a Alemania, la cooperación al desarrollo de ese país es coordinada a través de la Sociedad Alemana para la Cooperación (GTZ), fundada en 1974. Los principios que actualmente rigen la Ayuda ofrecida por ese país no difieren de los demás, basándose en el desarrollo sostenible, los esfuerzos de auto-ayuda y la iniciativa propia de los países receptores. Los fondos financieros de organizaciones públicas que delegaron en 1994 a la GTZ, repartidos por regiones son los siguientes: África - 37.7%; América Latina - 14.9%; Europa, países caucásicos y de Asia central - 7.4%; Centro y Medio Oriente, Asia y Oceanía - 24.4%; y proyectos suprarregionales - 15.6%.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Secretaría General Técnica, "La Ayuda Oficial al Desarrollo en España", *Boletín ICE Económico: Información Comercial Española* (Madrid), 2404 (1994):596,597.

<sup>92</sup> Informe de la Agencia GTZ en el Ecuador, *El Compromiso de la GTZ a Nivel Mundial*, GTZ, Quito, 1997, sn.

## CONCLUSIONES

La Cooperación Económica siempre fue un importante instrumento de política exterior de los países industrializados, el apoyo al desarrollo constituyó una faceta de la política de las naciones del mundo desarrollado en defensa de sus propios intereses. La única vez en que el interés general de los Estados envueltos en el proceso de cooperación fue más importante que los beneficios propios del país oferente, se dio en el marco del Plan Marshall de reconstrucción de Europa (y que no estuvo relacionado, de ninguna forma, con lo que se conoce por Ayuda al Desarrollo).

Luego, después de este precedente, se institucionalizó un nuevo tipo de cooperación económica destinada a la construcción del Estado y de la economía en los países subdesarrollados en base al Punto Cuatro del discurso inaugural del presidente de los Estados Unidos en 1949. A partir de entonces, y hasta principios de los años ochenta, los fondos de cooperación se incrementaron de manera constante.

La OCDE, institución que agrupa los países más desarrollados, se ocupa de la evaluación del desenvolvimiento económico, formulando recomendaciones orientadas a mantener la estabilidad financiera, niveles de vida y empleo, y la contribución al crecimiento económico y la expansión del comercio en la región que quedó conocida como Tercer Mundo, constituyéndose en una especie de *think-tank* acerca de las políticas

adecuadas en los programas de Ayuda al Desarrollo en el ámbito de la cooperación bilateral al desarrollo.

Como es lógico a una institución que sirve de instrumento de política exterior hacia los países menos desarrollados, sus políticas obedecen a las necesidades de sus miembros en la economía mundial. De esa forma, la formulación de informes que contienen las recomendaciones generales para cada país donante son una respuesta a los desafíos económicos y políticos de cada época enfrentados por éstos. Bajo ese paradigma se formularon políticas que pasaron desde la contención del comunismo, capitalización de los países hasta el fomento a la apertura de los mercados.

En la década de los cincuenta, se dio inicio, en Estados Unidos, a los programas dentro de la concepción de Ayuda al Desarrollo a partir del Punto Cuarto, cuyas orientaciones fueron la necesidad de creación de un ambiente adecuado y pacífico para enfrentar el comunismo y el compromiso de la construcción de la economía mundial. En esa época, los programas de Ayuda se daban principalmente en forma de asistencia técnica y en base a lo que quedó conocido como Doctrina Truman, o la promesa de apoyo, por todos los medios, excepto militar, a los países que luchaban contra el poder comunista.

Sin embargo, poco tiempo después, debido principalmente a la guerra coreana, Estados Unidos abandonó sus propias orientaciones y adoptó una estrategia más politizada para sus programas de Ayuda.

En esa década también empiezan los programas de otros países industrializados, como el lanzamiento del Plan Colombo, que fue creado para asistir a los gobiernos de los Estados del Imperio Británico en el desarrollo de instituciones gubernamentales y fomento de buenas relaciones internacionales. En 1954, Japón se une al Plan Colombo y firma un tratado de cooperación y reparación económica con la República de Burma. La Cooperación Económica de Japón fue inicialmente concebida como un instrumento para la promoción de buenas relaciones diplomáticas y mejora de la imagen de la nación tras el término de la Segunda Guerra.

En la década de los sesenta, considerada como la más dinámica en el marco de la Ayuda al Desarrollo, hubo un gran impulso en la institucionalización de oficinas y fondos de asistencia destinados a la distribución de los flujos de este tipo de cooperación en varios países.

Como respuesta a los retos estadounidenses en la economía mundial, en 1961, el Congreso norteamericano aprueba una ley que instituyó la Alianza para el Progreso, marcando el inicio de una nueva fase de participación de Estados Unidos en el crecimiento económico de los países en desarrollo, que se reflejó en los programas de Ayuda. En esa década, el presupuesto de los países industrializados destinado a la asistencia de los países en desarrollo sufrió un incremento generalizado.

La creación de organizaciones internacionales relacionadas con el desarrollo, como la OCDE, demostraba los nuevos esfuerzos en el campo de la Ayuda al Desarrollo. La importancia internacional dada a la Ayuda fue reflejo de la atención con que otros países industrializados, siguiendo la orientación estratégica de Estados Unidos, empezaban a dar a los países en desarrollo. En esa década, la Ayuda al Desarrollo estuvo más conectada a los intereses de Estados Unidos, donante mayoritario, siendo utilizado para la promoción del patrón capitalista estadounidense en el mundo, como respuesta a las necesidades, de este país, de expansión de los mercados y mayores facilidades de acceso a las materia primas.

En 1967 el Banco Mundial publica el Reporte Pearson, que contenía recomendaciones destinadas a las reformas de la Ayuda Internacional. La recomendación más relevante fue: el objetivo de la Ayuda debería estar en función a la disminución de las diferencias y remoción de desigualdades extremas en los países en desarrollo, sin basarse en la creencia de que el crecimiento en el Tercer Mundo se daría en un corto espacio de tiempo.

Las propuestas de la comisión encabezada por Lester Pearson abarcaban cuatro áreas: ritmo de crecimiento económico de los países receptores; liberalización del comercio entre los países en desarrollo y los países industrializados; incentivos en la promoción de inversiones privadas; y el incremento de los flujos financieros internacionales.

Fue a fines de los sesenta que aparecieron tanto los problemas poblacionales como la necesidad de nuevas políticas de comercio en la agenda estadounidense para el desarrollo internacional.

Los setenta marcaron un importante hito en la historia de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Un intenso debate acerca del papel de la Ayuda en el proceso de estabilización de los países en desarrollo se dio en el ámbito de la comunidad donante internacional, liderado por Estados Unidos, que ya desde la década anterior sentía que su posición comercial en el mundo se veía fuertemente afectada por los países de la Comunidad Europea.

Siguiendo una estrategia de liberalización de los mercados y de eliminación de barreras en los términos de intercambio, Estados Unidos, preocupado con el mercado de sus exportaciones, condujo la articulación de demandas relacionadas con la reorganización del sistema económico internacional. De acuerdo a esta estrategia, las relaciones económicas internacionales debían basarse en la reducción de la dependencia económica de los países subdesarrollados en relación a los industrializados. Los países en desarrollo debían perseguir la autonomía económica de sus propios recursos, lo cual llevó al abandono de las políticas de planificación en los programas de Ayuda, abriendo camino a una nueva política que estaba de acuerdo con los intereses comerciales de Estados Unidos, es decir, políticas que se orientaban hacia una expansión del mercado mundial. A partir de entonces, se dejó de lado la idea del rápido y planificado "camino" hacia el desarrollo, considerando la amplia participación de los países en el proceso del

crecimiento económico dentro de la noción de interdependencia y objetivos comunes globales.

En la década de los setenta surgieron los programas de Desarrollo Rural, a raíz de los problemas de migración rural, el temor al desabastecimiento alimenticio y, de cierta forma, como política de expansión del consumo. Necesidades Básicas, Crecimiento Poblacional y Educación también eran puntos importantes en los programas de Ayuda. En ésta década aparece, por primera vez en el ámbito de la OCDE, el tema del Medio Ambiente.

A partir de los años ochenta, tras la crisis mundial en el Norte y en el Sur, la idea de la interdependencia pasó a ser el centro de la Ayuda. Por otro lado, los procesos de democratización en muchos países subdesarrollados legitimaron la idea de la participación de la población en los beneficios tanto de la Ayuda como del comercio internacional. El sistema económico basado en los precios del mercado, emergió con fuerza en las discusiones académicas de los países en desarrollo (que en América Latina quedaron famosas a través de las prácticas de los “*Chicago Boys*”), y traía la idea de que solamente el libre mercado daba oportunidades iguales de desarrollo a todas las regiones, basándose en los principios de competitividad. De esa forma, la política utilizada en la distribución de los recursos de cooperación al desarrollo, se orientó en apoyar a los países en desarrollo en la construcción de una infraestructura adecuada para las inversiones externas dentro de un contexto mundial que se definió como globalización.

Es en esta década que surge la Mujer en los programas de Ayuda de los países miembros de la OCDE, como también pasa a ser creciente el énfasis dado al Medio Ambiente y a los vínculos entre crecimiento y liberalización de los mercados.

En los años ochenta, debido a la crisis que afectó tanto a los países industrializados como los subdesarrollados, el presupuesto general destinado a la Ayuda se vio afectado, aunque tendiendo a la alza en la década de los noventa.

En la década de los noventa, además de darse seguimiento a la tendencia de liberación comercial que germinó en los setenta, y que se fortaleció en los ochenta, el término de la Guerra Fría permitió poner énfasis a dicho proceso económico en las políticas de Ayuda, que encontró una nueva justificativa: la democracia.

"El colapso de la Unión Soviética y la caída de los socialismos de Europa oriental cambió radicalmente el panorama. Por una parte, éste se produjo en un momento en que se desarrollaba una exitosa ofensiva ideológica neoliberal a nivel mundial, y las recetas del neoliberalismo triunfante dirigieron la reconversión de las economías de planificación centralizada y partido único hacia la "economía de mercado", cerrándose el camino a alternativas más gradualistas, como las políticas socialdemócratas ensayadas durante décadas por diversos regímenes de Europa occidental".<sup>93</sup>

Al lado de esto, una nueva gama de clientes de la OCDE se constituyó bajo la denominación de Países en Transición.

---

<sup>93</sup> Nelson Marinque, "La Crisis del Desarrollo y el Fin del Tercer Mundo", Varios, *Los Desafíos de la Cooperación*, Lima, DESCO, 1996, p.65.

Actualmente, la interdependencia y los objetivos globales comunes son la base de las políticas de cooperación al desarrollo de los países miembros de la OCDE. También en los noventa, se pasa a considerar una nueva lista de problemas mundiales en las agendas de los países industrializados, como la contaminación ambiental, el crimen internacional, el narcotráfico, entre otros. Todo lo que pueda representar distorsiones en el mercado, hacen parte de la preocupación de los miembros de la OCDE y, siendo así, son problemas que deben ser considerados dentro de las políticas de cooperación.

Los países industrializados, enfrentados entre si en relación a una serie de cuestiones económicas, encuentran puntos de convergencia de sus intereses cuando se trata de mantener el orden político y económico actual, lo que les permite actuar como un bloque unificado contra las reivindicaciones de los países en desarrollo. De esta forma, el papel fundamental desempeñado por la cooperación pasa a ser la implantación de sistemas y aparatos económicos homogéneos entre los países que conforman la OCDE (tanto receptores como donantes). Así, palabras claves como la Democracia, Buenos Gobiernos, Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible, Derechos Humanos, entre otras, aunque a partir de conceptos parcializados o distorsionados, son la justificativa de un proceso que tiene por objeto el fortalecimiento del sistema de economía de mercado, a través de desregulaciones financieras, liberalizaciones mercantiles, desincentivo a subsidios u otras formas de intervenciones gubernamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

Agency for International Development Bureau for Latin America and the Caribbean, *Strengthening Democracy in Latin America and the Caribbean; US AID's Experience to Date and Plans for the Future*. Washington, 1996.

Anderson, Jim, *El Mundo Complicado que ha Reemplazado la Guerra Fría*, Agenda Política de los Estados Unidos de América, Publicaciones Electrónicas de USIS, Vol.1, #4, 1996.

Association for Promotion of International Cooperation, *Japan's ODA Annual Report 1994*. Tokio, Economic Cooperation Bureau, 1995.

Autorización Legislativa de la Participación de los EEUU en la Alianza para el Progreso, La Ley de 1961 de Ayuda al Exterior, Informe presentado por el Gobierno de EEUU.

Bertley, Sharon, "Hora de Actuar", *Newsweek en español*, (Miami), 51 (1997): 14-16.

Curt Tarnnof, Larry Nowels, *U.S. Foreign Assistance: The Rationale, The Record, and the Challenges in the Post-Cold War Era*. Washington, Natinal Planning Association, 1995.

DAC, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. París, OECD, 1977.

DAC, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. París, OECD, 1981.

DAC, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. París, OECD, 1987.

DAC, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. París, OECD, 1990.

DAC, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. París, OECD, 1993.

DAC, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. París, OECD, 1994.

DAC, *Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. París, OECD, 1995.

Departamento de Información para la Cooperación al Desarrollo, *Los Primeros Pasos, memorándum sobre las políticas hacia los niños en países en desarrollo*. La Haya, DICD, 1994.

Escobar, Arturo, *Encountering Development: the making and un-making of the third world, 1945 - 1992*, manuscrito de tesis doctoral. Northampton, 1992.

Escobar, Arturo, "Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World", *Cultural Anthropology*, (1988): 429-443.

Escobar, Arturo, *Imagining a Post-Development Era? Critical Thought, Development and Social Movements*, ponencia presentada en el seminario Diálogo Interregional sobre Desarrollo, Democracia y Pensamiento Crítico. Caracas, CENDES-FACES, 1990.

Echeverría, Luis, y Milos Minic, *Reto a los No Alineados*, México, Nueva Imagen, 1983.

Epstein, Susan, *Foreign Act Assistance: P.L. 480 Budget Facts*. Washington, CRS Report for Congress, 1995.

Fuller, Jim, "Programa de Estados Unidos Ayuda a Gobiernos a Combatir el Terrorismo", *Cuestiones Mundiales, Publicaciones Electrónicas del USIS*, Vol.2, #1 (1997).

Fundación Evert Vermeer, *Solidaridad Contra la Pobreza: Un Programa Socialista de Holanda*. Amsterdam, Fundación Evert Vermeer, 1990.

GTZ, *El Compromiso de la GTZ a Nivel Mundial*, Quito, GTZ, 1997.

Haider Ali Khan, "Impact of Foreign Aid on the Fiscal Behavior of LDC Governments", *World Development*, Vol. 20, No. 10 (1992).

Joan Nelson, Stephanie Eglinton, *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Overseas Development Council, (?).

Leisl Leach, Charles E. Hanrahan, *P.L.480 Food Aid: History and Legislation, Programs and Policy Issues*. Washington, CRS Report for Congress, 1994.

Mason, Edward S., y Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, The Brookings Institution, 1973.

Maynes, Charles William, "Botton-up Foreign Policy", *Foreigny Policy* (Washington), (1996): 35-53

Ministry of Foreign Affairs, *Japan's official development Assistance Summary 1995*. Tokio, Association for Promotion of International Cooperation, 1996.

Montúfar, César, *Globalization, International Development Assiatance and State Building in "Developing Countries"*, manuscrito de tesis doctoral, US School for Source Research, sfp.

OECD, *Development and Democracy Aid policies in Latin America*, París, OCDE, 1992.

OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries: 1989 – 1993*. Paris, OECD, 1995.

OECD, *Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. París, OECD, 1992.

OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries: 1990 - 1994*. París, OECD, 1996.

OECD, *Extending the Era of Development - 1985*. París, OECD, 1985.

Portillo, Luis, *¿Alimentos Para la Paz? La "Ayuda" de Estados Unidos*, IEPALA, 1987.

Princeton University, *Foreign Aid - A Critique and a Proposal*

Safadi, Raed, "Las Orientaciones de la OCDE sobre el Comercio y Medio Ambiente"; *Capítulos: revista del CELA* (Caracas), 38 (1994): 53-58.

Salgado, Wilma, "Entorno Nacional y Crisis de la Deuda", *Revista Monetaria*, abril-junio 1991.

Salgado, Wilma, *El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, sus Principios Fundamentales y sus Problemas frente al Sistema Mundial de Comercio - La Opción del Ecuador frente al GATT*. Quito, Banco Central del Ecuador, 1991.

Secretaría General Técnica, "La Ayuda Oficial al Desarrollo en España"; *Boletín ICE Económico* (Madrid), 2404 (1994): 595-598.

Secretaría Permanente del SELA, "La Agenda para el Desarrollo y la reestructuración de los Organismos Económicos Internacionales", *Revista: Capítulos del SELA*, (Caracas), 39 (1994): 110-121.

Servicio de Información sobre la Cooperación al Desarrollo, *Planificación Familiar y Salud Reproductiva: documento de política sectorial de cooperación al desarrollo*. La Haya, SICD, 1995.

Servicio de Información sobre la Cooperación al Desarrollo, *Cooperación al Desarrollo Holandesa, Presupuesto 1996 y Revisión de la Política Sectorial de Cooperación al Desarrollo*. La Haya, SICD, 1995.

Servicio de Información sobre la Cooperación al Desarrollo, *Diversidad Biológica: documento de política sectorial de cooperación al desarrollo*. La Haya, SICD, 1995.

Servicio de Información sobre la Cooperación al Desarrollo, *Los Servicios Financieros: documento de política sectorial de cooperación al desarrollo*. La Haya, SICD, 1995.

Sociedad Latinoamericana, *Panorama de la Industria y la Cooperación Económica del Japón 1996*. Tokio, SL, 1996

Trinidad, Antonio Augusto Cancado, "Derechos de Solidaridad", *Estudio de Derechos Humanos*, Tomo I, Instituto Interamericano de derechos Humanos.

USAID, *The Strategic Role of US Assistance in the Americas*. Washington, USAID, 1994.

USAID, *Development Cooperation; 1993 Report*. Washington, USAID, 1993.

USAID, *Food for Peace: America's Bounty Serves the World from 1954 into the 21st Century*. Washington, USAID, 199?

Valderrama, Mariano, *Perú y América Latina en el Nuevo Panorama de la Cooperación Internacional*. Lima, CEPES, 1995.

Varios, *Gestión y Políticas Institucionales en Organismos No Gubernamentales de Desarrollo en América Latina*. Lima, DESCO, 1990.

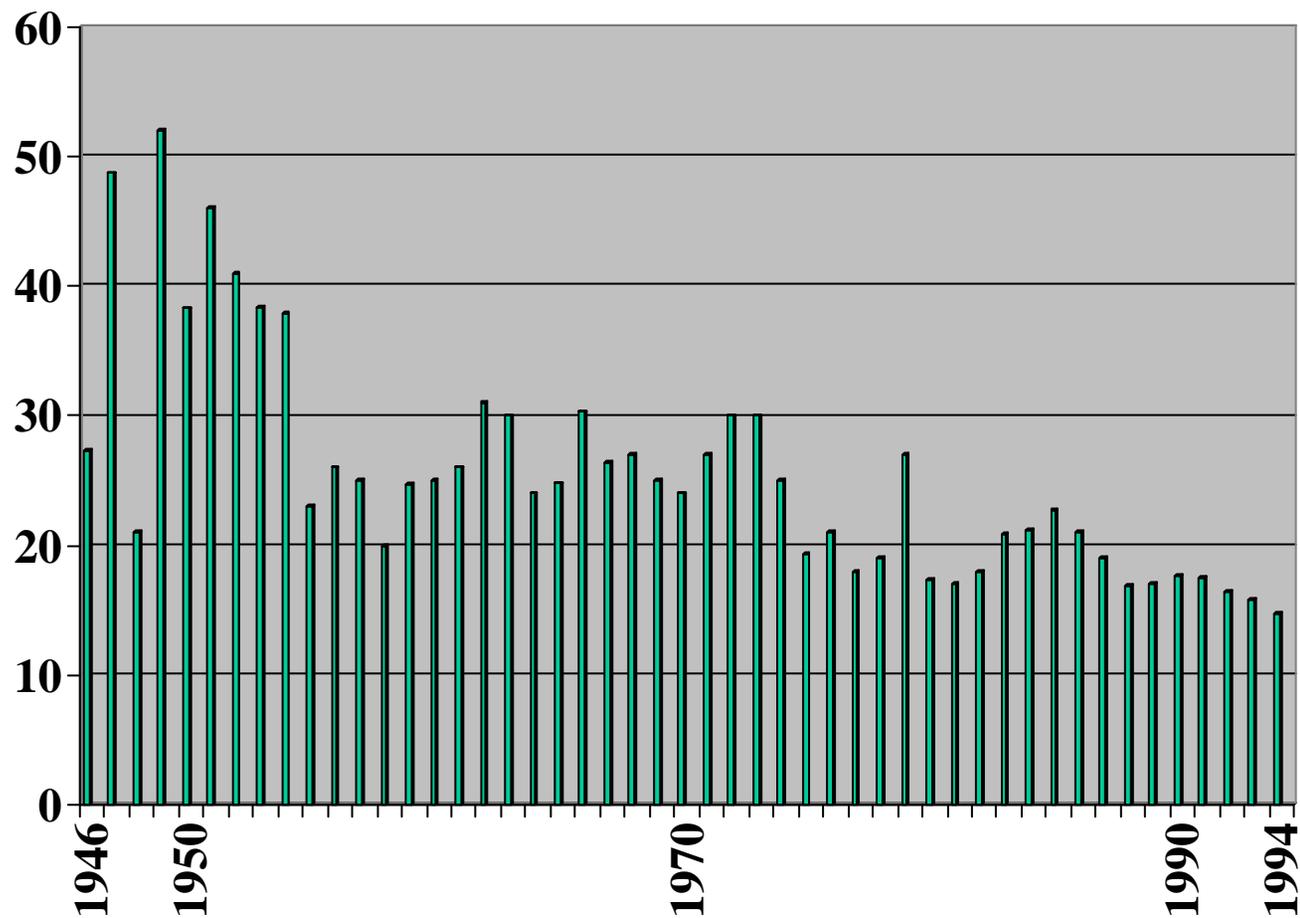
Varios, *Los Desafíos de la Cooperación*, Lima, DESCO, 1996.

Zablah, Edwin, *Apuntes y Aportes Sobre la Cooperación*, Managua, Edwin Zablah

# Ayuda Bilateral Estadounidense 1946-1994

Unidad Constante \$1994

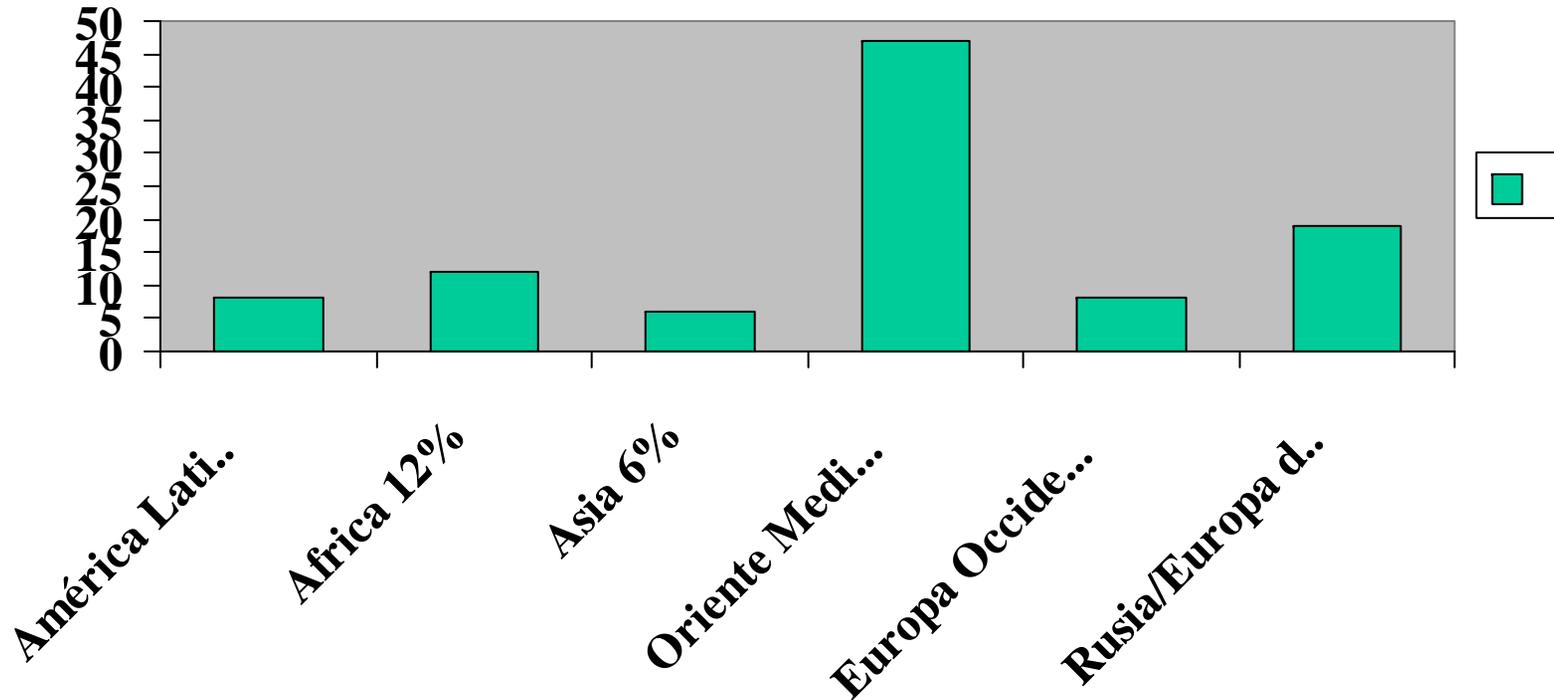
Fuente: *U.S. Agency for International Development (USAID)*



# Destino de los Recursos de la Ayuda Estadounidense

## Año Federal 1994

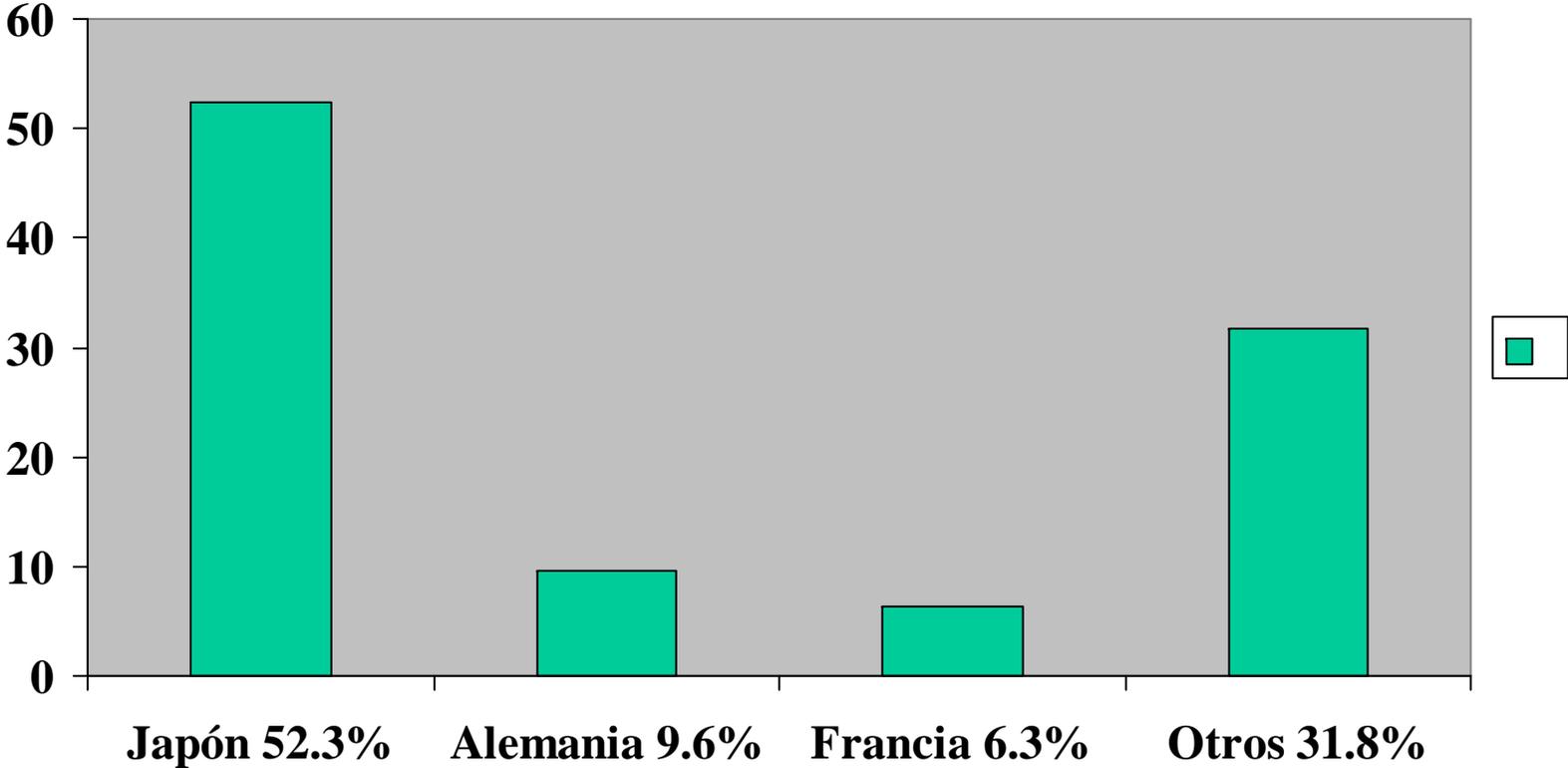
Fuente: USAID



# Participación de los mayores contribuyentes al Asia

Fuente: *Association for Promotion of International Cooperation* - Japón

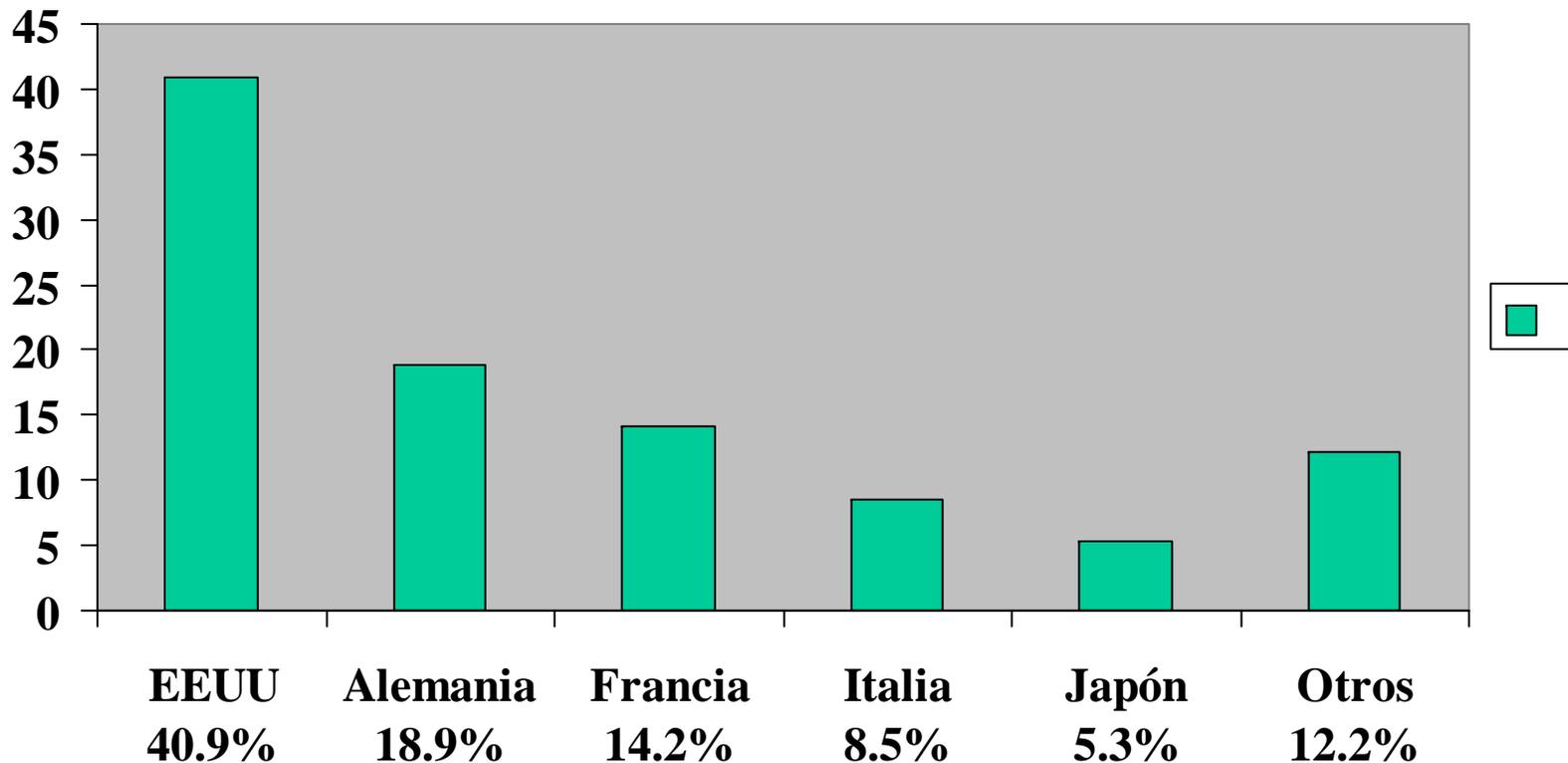
1992



# Participación de los mayores contribuyentes al Oriente Medio

Fuente: *Association for International Cooperation* - Japón

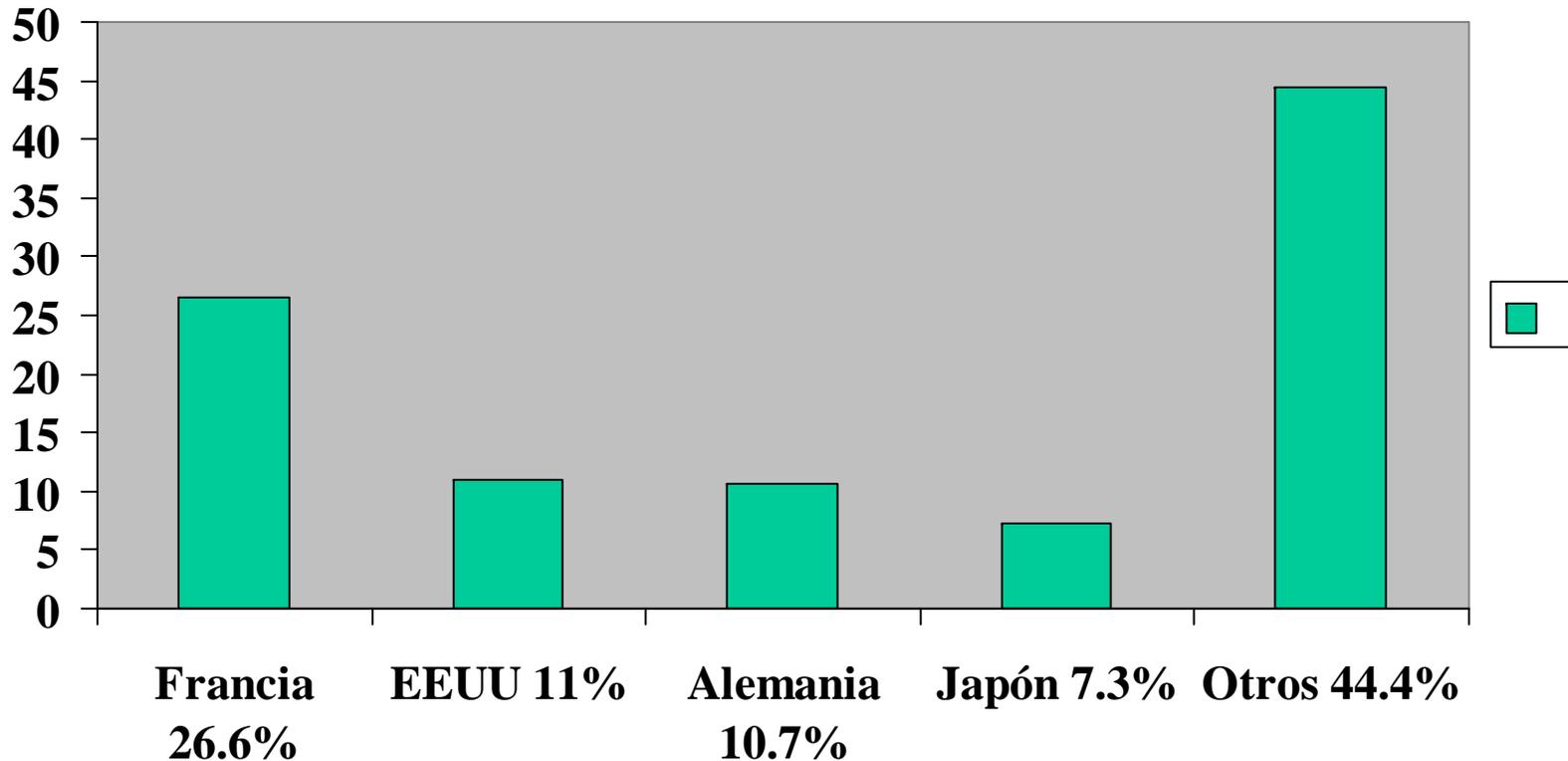
1992



# Participación de los mayores contribuyentes al África

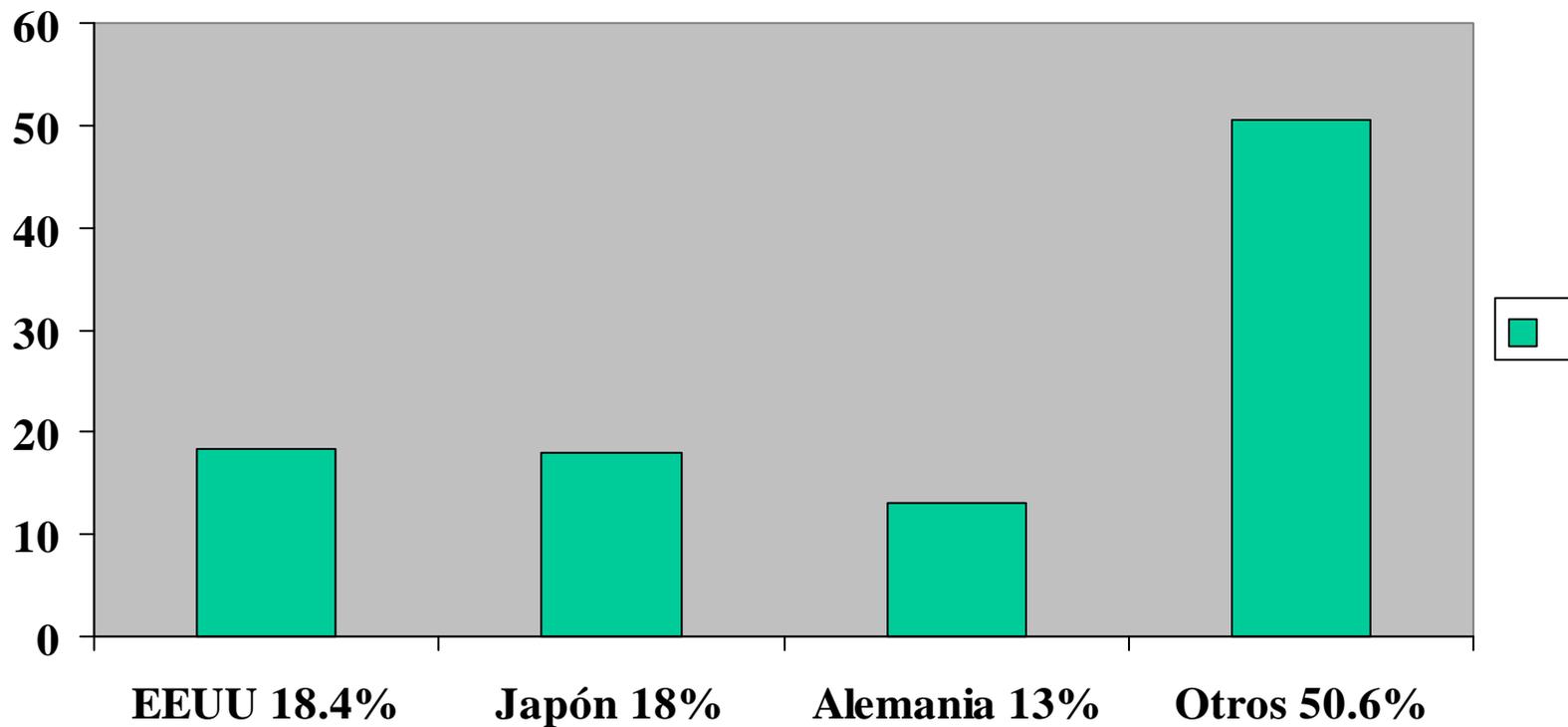
Fuente: *Association for International Cooperation - Japón*

1992



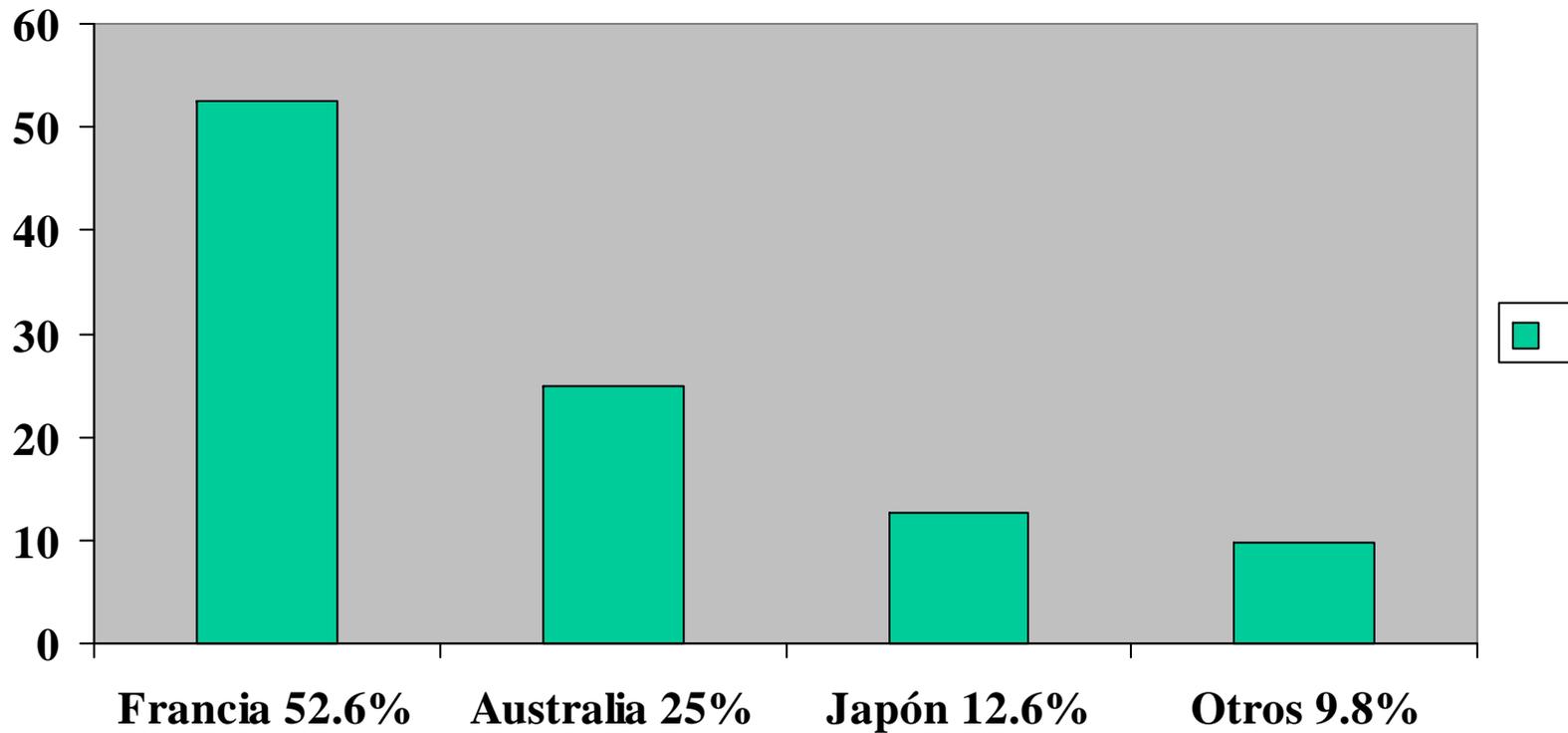
# Participación de los mayores contribuyentes para América Latina

Fuente: *Association for International Cooperation- Japón*  
1992



# Participación de los mayores contribuyentes a Oceanía

Fuente: *Association for International Cooperation- Japón*  
1992



# Contribución de los países miembros de la OCDE para cada región

Fuente: *Association for International Cooperation* - Japón

1992

En Millones de Dólares

