

00421
20



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CANADA: SU POLITICA DE AYUDA Y COOPERACION PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL. UN ESTUDIO DE CASO: LOS PROGRAMAS CON AMERICA LATINA EN LOS NOVENTA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

CYNTHIA / CORTES LOPEZ



APOYADA POR EL PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LICENCIATURA EN PROYECTOS DE INVESTIGACION (PROBETEL)

ASESORA: DRA. MARIA TERESA GUTIERREZ - HACES

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F., NOVIEMBRE DE 2003.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a mis padres Emma López y Rafael Cortés, quienes me han motivado a estudiar, y por haber estado presentes en mis logros. Este es un paso importante que seguro comparto conmigo.

Gracias a mis profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM, quienes de una o otra forma colaboraron en mi formación académica, y de quienes he tomado elementos útiles para este trabajo; especialmente a la Dra. Ma. Teresa Gutiérrez-Haces, investigadora titular del Instituto de Investigaciones Económicas y profesora del curso de Estados Unidos y Canadá en la FCPyS de la UNAM, quien ha asesorado esta investigación y cuyos comentarios han sido fundamentales.

Del mismo modo, agradezco a cada uno de los integrantes del jurado revisor de este trabajo; Lic. Eva Luna; Mtra. Irene Zea; Mtra. Consuelo Dávila; y al Dr. Francisco Dávila, quienes con interés aceptaron evaluar esta investigación, y que con sus oportunos comentarios, colaboraron para que fuera mejor tanto en forma como en contenido.

Para la realización de este trabajo fue de suma importancia el apoyo de Gloria Antonetti y de Eugenia Rosete, encargada y asistente, respectivamente, del Centro de Documentación Hugh Keenleyside de la Embajada de Canadá en México.

A ellos, a los demás miembros de mi familia, a Guillermo Sánchez, a mis compañeros y amigos de Relaciones Internacionales de la FCPyS, así como a todo lector interesado en el tema, dedicó este trabajo de investigación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONTENIDO

	Página
Índice de tablas y gráficos	6
Introducción	7
i. Planteamiento central	7
ii. Objetivos e Hipótesis	11
iii. Metodología	12
iv. Sumario	13
1. Marco conceptual	15
1.1. Definiciones básicas	16
1.1.1. Desarrollo	16
1.1.2. Ayuda externa	17
1.1.3. Asistencia oficial para el desarrollo	20
1.1.4. Cooperación internacional para el desarrollo	22
1.2. Evolución histórica de la ayuda y cooperación para el desarrollo	23
1.3. Principales actores de la ayuda y cooperación para el desarrollo	28
1.4. Ayuda y cooperación para el desarrollo en América del Norte	33
1.4.1. Estados Unidos	33
1.4.2. Canadá	45
1.4.3. México	50
2. La política exterior canadiense y su vinculación con la ayuda y cooperación para el desarrollo	63
2.1. Evolución de la política exterior canadiense en el área del desarrollo internacional hasta 1968	64
2.1.1. La etapa de construcción 1949 – 1960	65
2.1.2. De la Oficina de Ayuda Externa a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.....	75
2.1.3. Principales países y áreas receptoras de ayuda hasta 1968	79
2.2. Primera revisión de la política exterior: <i>Foreign Policy for Canadians</i>	83

2.3. Tendencias hacia los años noventa en la política canadiense de ayuda y cooperación para el desarrollo	91
3. La política canadiense de ayuda y cooperación para el desarrollo a finales de la Guerra Fría	103
3.1. Los años noventa: Época de austeridad y cambios	104
3.2. Segunda revisión de la política exterior canadiense: <i>Canada in the World</i>	110
3.3. La Seguridad Humana y su vinculación a las necesidades del desarrollo internacional	118
3.4. Tendencias en la ayuda y cooperación canadiense para el desarrollo hacia el siglo XXI.....	121
4. Las relaciones de Canadá con América Latina en materia de ayuda y cooperación para el desarrollo	137
4.1. La política exterior de Canadá con América Latina desde sus inicios	138
4.1.1. 1867 – 1967: Etapa de conocimiento entre Canadá y América Latina. Los primeros obstáculos	139
4.1.2. 1968 – 1970: El primer gran acercamiento	141
4.1.3. Los ochenta en crisis. Mayor presencia canadiense en América Latina.	145
4.1.4. 1989 y posterior: El cambio mundial y el segundo gran acercamiento canadiense a América Latina	149
4.2. Canadá en la Organización de Estados Americanos.....	155
4.3. Programas regionales	160
4.3.1. Programa Interamericano	161
4.3.2. Programa de Asociación de Pueblos Indígenas	162
4.3.3. Fondo para la Transferencia de Tecnología Canadá – Cono Sur	163
4.3.4. Fondo Local para la Reforma del Sector Público	165
4.3.5. Fondo para Iniciativas Locales	165

4.4. Programas por país	166
4.4.1. Colombia	167
4.4.2. Brasil	168
4.4.3. Venezuela	170
4.4.4. Chile	171
4.4.5. Argentina	172
4.4.6. México	173
4.4.7. Cuba	177
Conclusiones	181
Fuentes de información	195

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

	Pág.
➤ Localización y organización de la ADI en el gobierno de Estados Unidos	38
➤ Programas de ayuda económica de Estados Unidos hacia América Latina 1961~1969 (millones de dólares).....	41
➤ Distribución regional de la ayuda externa de Estados Unidos de 1946 a 1994.....	44
➤ Localización de la ACDI dentro del gobierno canadiense.....	47
➤ Organización interna de la ACDI	48
➤ Forma en que se gasta la ayuda canadiense desde los años noventa	49
➤ Localización y organización del IMEXCI	57
➤ Mayores receptores de ayuda canadiense dentro del Plan Colombo	74
➤ Resumen histórico de la estructura administrativa de la ayuda canadiense	83
➤ Comparación de la ayuda otorgada por algunos miembros de la OCDE 1982 ~ 83	96
➤ Porcentaje de los montos de la AOD en Canadá 1960 ~ 1991	102
➤ Distribución del porcentaje de las opiniones de encuestados acerca del nivel de la ayuda canadiense 1989 ~1993	106
➤ Comportamiento de la AOD canadiense en los noventa	124
➤ Regiones donde Canadá gasta su ayuda a principios del siglo XXI	131
➤ Componentes de la AOD canadiense, monto total y porcentaje con respecto al PNB en el periodo de 1949 ~50 a 1996 ~97 en millones de dólares	132
➤ Porcentaje de la distribución de la ayuda bilateral canadiense por región y por periodos quinquenales, (1950~1995).....	134
➤ Los veinte mayores receptores de la ayuda bilateral canadiense (1960-61~ 1995-96)	135
➤ Ayuda canadiense a países seleccionados en América Latina	180

INTRODUCCIÓN

I. Planteamiento central

El tema de la ayuda y cooperación para el desarrollo siempre ha despertado interés en diversos sectores por estar vinculado con el tema del subdesarrollo. Éste por una parte, ha sido considerado como la semilla misma de otros males como la violencia, la corrupción, la discriminación; y al mismo tiempo también es visto como el resultado de varios siglos de explotación, saqueo económico y coloniaje de las grandes potencias sobre territorios más débiles.

Visto desde esta perspectiva, resulta por demás importante analizar cómo en teoría los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros actores de la sociedad internacional manifiestan preocupación por la situación de pobreza y subdesarrollo e incluso planean y ejecutan programas de ayuda al desarrollo con el fin de contribuir a un mundo más equitativo. Sin embargo, en la práctica hemos sido testigos de que pocas veces se llega a las metas establecidas. Esto sucede porque no se asume cabalmente el compromiso de ayudar verdaderamente a aquellos que realmente lo necesitan. Todo se queda en una serie de buenos deseos y discursos humanitarios que en realidad muchas veces, lo único que hacen es ocultar los verdaderos intereses del país donante.

Para poder adentrarnos en esto, debemos tomar en cuenta que el fin de la Segunda Guerra Mundial indiscutiblemente provocó cambios importantes en el mundo, los cuales despertaron el interés de algunos países en diversos mecanismos de cooperación. En el caso particular de Canadá, se observa que este país comenzó a preocuparse por delinear una política de ayuda al desarrollo principalmente dirigida hacia aquellos países que por razones históricas, estaban en estrecha relación con él a través de la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth). Asimismo, Canadá comenzó a participar en ciertos programas y organismos especializados de Naciones Unidas; hechos que marcaron el inicio de las acciones canadienses en este terreno.

A partir de los momentos en que Canadá comenzó a trabajar en los temas de ayuda y cooperación para el desarrollo, se percibió la posibilidad, para el gobierno canadiense, de una participación más activa en el terreno internacional, en el cual podría adoptar el rol de intermediario entre las naciones del Norte y las del Sur, muchas de las cuales se encontraban despertando a la vida independiente y por ende, necesitaban apoyo económico para crear infraestructura y acelerar el desarrollo económico y social.

Desde finales de los años cuarenta, se comenzaron a crear programas especializados, y posteriormente oficinas con la misión de servir exclusivamente a esos intereses; sin embargo, muchas deficiencias estructurales, e incluso las diferencias culturales y de identidad dentro del país, así como en algunos casos el mal manejo de los recursos, impedían que esos programas y/o agencias dieran los frutos esperados, por lo que no existían planes fuertes y estables que pudieran servir para consolidar la nueva posición de Canadá como intermediario entre zonas o como un efectivo donante de ayuda.

No obstante, a finales de los años sesenta, se creó la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (*ACDI/CIDA, por sus siglas en francés e inglés*) con un plan más definido y con la conciencia dentro de su personal de que los errores del pasado no se podían volver a repetir si es que se quería proyectar a Canadá como un país interesado en el bienestar de los seres humanos y de su desarrollo integral. De hecho es esta agencia la que hasta la actualidad se encarga de los problemas y proyectos en este terreno.

Por otra parte, desde finales de esa década de los sesenta, se venía cuestionando la tan asfixiante relación con los Estados Unidos; es por ello que se comenzó a plantear una fuerte crítica a la política exterior que Canadá había venido ejecutando, sobre todo por su papel de dependencia y alineamiento a las disposiciones emitidas desde Washington, por lo que durante varios años se estuvo planeando una reformulación de ésta, la cual finalmente vio la luz como una de las primeras iniciativas del entonces Primer Ministro Pierre Elliott Trudeau, durante su primer periodo de gobierno (1968-79), bajo un documento llamado *Foreign Policy for Canadians* (1970), dentro del cual se

ponían en claro diversos temas a los que había que enfocarse más, a fin de no apegarse tanto a las disposiciones de su vecino del sur, al mismo tiempo que se tenía como objetivo obtener una mayor presencia internacional.

Uno de los temas fundamentales fue el desarrollo internacional, que en ese momento ya tenía una agencia ejecutora especializada en programas dentro de esa área, y que formulaba los programas a partir de iniciativas de políticos canadienses, de la sociedad civil, o de las disposiciones de Naciones Unidas que, con sus recién creados *Decenios del Desarrollo*, impulsaban a los países desarrollados a ayudar a aquellos más vulnerables económicamente.

Puede decirse entonces, que los programas canadienses de ayuda y cooperación para el desarrollo desde sus inicios se han fundamentado en el argumento de que los canadienses tienen el deseo de ver a todos los hombres y mujeres del mundo desarrollando sus potencialidades humanas, para lo cual el desarrollo económico y social es la base fundamental, incluso para un mundo sin conflictos y por consiguiente, con una paz permanente. Por lo tanto, los canadienses validaron ese objetivo como una razón significativa y crucial para otorgar la ayuda.

No obstante, los buenos deseos y la justificación tan humanista que se dejaba apreciar en el discurso, la realidad fue cambiando con el paso de los años, en parte como una consecuencia de las transformaciones mundiales y de las crisis económicas que se extendieron como males irreversibles a lo largo y ancho del mundo, por lo que se buscó con mayor empeño y de una manera más clara, y sin negarlo, el beneficio de los canadienses al momento de otorgar ayuda, por lo que cada vez más se fue presentando la "ayuda atada" como una realidad.

Lo anterior significaba que en la mayor parte de las ocasiones se condicionaba la ayuda a la compra de bienes y servicios canadienses como un mecanismo de apoyo a la economía nacional, especialmente a la creación de empleos. Así, la ayuda comenzó a desviarse al igual que las argumentaciones humanistas iniciales y se le fue abriendo

paso a la búsqueda de socios comerciales y mercados prósperos en los que las empresas canadienses pudieran penetrar. Por lo tanto, los países más pobres poco a poco se fueron marginando de los posibles beneficios de la ayuda y los que recibían los capitales eran los países con economías emergentes que podían significar más ganancias a los canadienses.

Con los cambios económicos y políticos mundiales del fin de la Guerra Fría, se pensó en hacerle frente a las nuevas amenazas a la seguridad global, que ciertamente no eran fenómenos nuevos pero que anteriormente con la confrontación Este ~ Oeste, no habían recibido la debida importancia, así que salieron a la luz elementos como el narcotráfico, los derechos humanos, el terrorismo, la democracia, pero sobre todo, la seguridad del individuo; a los que había que dedicarles la atención debida para tener un mundo más próspero.

En ese contexto de cambios globales surgió una nueva reformulación de la política exterior canadiense bajo el documento *Canada in the World* en el año de 1995, en donde claramente se mencionó que los canadienses tienen valores universales que deben ser extendidos y compartidos por todo el mundo para alcanzar un desarrollo económico, político y social estable, ya que con el mundo cada vez más globalizado, lo que le afecta a uno indiscutiblemente le afecta a los demás, independientemente del lugar geográfico en donde se encuentre.

En la década de los noventa hemos percibido mundialmente el fenómeno de la fatiga de donantes, lo cual hace ver que la situación económica mundial es cada vez más difícil y que los donantes tradicionales de ayuda ya no están dispuestos y de hecho, ni siquiera en condiciones de seguir destinando una partida presupuestal para atención del desarrollo internacional, por lo que el escenario para los países subdesarrollados se complica al tener que buscar con sus propios recursos la salida del atraso, que al ser un mal de mucho tiempo atrás, será muy difícil contrarrestar sobre todo en donde éste ha sido una consecuencia del mal gobierno, del despilfarro, de las dictaduras y de la

corrupción que oscurecen una buena administración de los recursos propios y recibidos a través de donaciones.

II. Objetivos e Hipótesis

A partir de lo anterior, los objetivos que se persiguen en este trabajo consisten en la identificación de los lineamientos generales que han dado razón de ser a la política canadiense de ayuda y/o cooperación para el desarrollo desde sus inicios y hasta principios del nuevo siglo, poniendo atención en los cambios fundamentales planteados en los momentos de reformulación de su política exterior. Asimismo, se evaluarán las repercusiones de los recortes presupuestales para tales efectos en los años noventa; para finalmente, determinar el interés que Canadá ha mostrado al entablar relaciones con países latinoamericanos en ese campo e identificar los posibles beneficios para ambas partes.

Además, la presente investigación se desarrollará sobre las hipótesis de que Canadá implementó sus programas de ayuda y cooperación para el desarrollo con el propósito de actuar como un puente interlocutor entre las naciones pobres y las ricas, y establecer su carácter de potencia media desde la perspectiva de un país benefactor, preocupado por el bienestar de los demás. Esta misma política, ha sido utilizada como un mecanismo de diversificación en sus relaciones exteriores para no hacerse ver como un satélite de los Estados Unidos, lo cual sin duda no ha sido su mayor éxito, porque si bien ese era el discurso oficial, la realidad nos muestra que el apego a las políticas de su vecino del sur están cada vez más alineadas a un proyecto de mayor integración.

De igual manera, planteamos como hipótesis de este trabajo que el interés económico canadiense siempre ha estado presente en todos los programas de ayuda y cooperación para el desarrollo. Canadá constantemente ha buscado su prosperidad y por ello, pretende que cada acción en el exterior signifique beneficios para sí, sobre todo en cuestiones de mercados y de expansión de sus empresas. Este hecho ha sido ampliamente apoyado por parte de los ciudadanos canadienses que quieren ver

progresos en su sociedad y en su economía. Son estos mismos ciudadanos los que apoyan los recortes presupuestales a la ayuda externa y los programas de ayuda "atada" a la compra de bienes y servicios canadienses, con tal de que los más beneficiados sean ellos mismos en el interior de Canadá, mayormente desde finales de la década de los ochenta, cuando se comenzó a percibir un ambiente poco favorable tanto en lo económico como en lo social.

III. Metodología

El presente trabajo ha sido realizado a partir de la recopilación de libros, artículos y documentos relevantes, considerados básicos en el tema de la cooperación internacional para el desarrollo. A la par, se contó con otros tantos especializados en cuestiones de la política que particularmente Canadá ha implementado sobre el tema del desarrollo internacional. En su mayoría son fuentes directas provenientes de universidades, institutos e instancias gubernamentales canadienses.

El acceso a estas fuentes de información (las especializadas sobre todo), fue en gran parte a través del Centro de Documentación Hugh Keenleyside de la Embajada de Canadá en México. Asimismo, fue de gran utilidad la información obtenida via Internet, proveniente de organismos y agencias canadienses especializadas, cuyos datos son continuamente actualizados, y por lo tanto no están fácilmente disponibles por otros medios.

Una vez seleccionada la información, fue posible darle cuerpo a la investigación, la cual se llevó a cabo con un carácter diacrónico, es decir, que fue construida mediante un estudio y análisis a través del tiempo, que en este caso, comenzó alrededor del fin de la Segunda Guerra Mundial, hasta prácticamente los momentos actuales.

Asimismo, se estructuró mediante un estudio de lo general a lo particular, pues se hizo menester contar con algunos planteamientos centrales básicos en torno a las ideas y conceptos inherentes al desarrollo internacional, así como de la práctica de ayuda y

cooperación para el mismo. Todo ello en el afán de que el lector se introduzca al tema con relativa facilidad.

Posteriormente se fue delimitando más el tema al realizar un estudio comparativo entre la práctica de ayuda y cooperación para el desarrollo en los países de América del Norte; para pasar al caso específico de Canadá de una manera más profunda y detallada tanto a nivel general (mundial), como particularmente en la práctica con la región latinoamericana de una manera multilateral, dentro de instancias hemisféricas, o bien, bilateralmente con algunos países de la región.

IV. Sumario

A partir de lo anterior, esta investigación se ha dividido en cuatro capítulos para una clara comprensión de la evolución de la política de ayuda y cooperación canadiense para el desarrollo. En el primero se abordan los conceptos principales relacionados al tema central de la investigación, así como un estudio acerca de la evolución histórica de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial; para posteriormente abordar el tema de la ayuda y cooperación para el desarrollo en América del Norte, es decir, estudiar y analizar los elementos afines en los tres países, así como las líneas específicas y características de cada uno de ellos desde el inicio de esa política tanto en teoría como en la práctica.

Dentro del segundo capítulo se abordarán de manera particular los inicios de la ayuda y cooperación canadiense para el desarrollo, es decir, los primeros intentos de la creación de una agencia especializada, hasta la consolidación de ésta, así como el estudio y análisis de la primera reformulación de la política exterior, para concluir con los elementos que dieron origen al cambio de intereses en la política de ayuda y cooperación canadiense para el desarrollo.

En el tercer capítulo se abordaran los cambios internacionales a raíz del fin de la Guerra Fría y las repercusiones a nivel mundial en los donantes tradicionales de la

ayuda al desarrollo. Además, en el ámbito canadiense se incluye la segunda reformulación de la política exterior, así como la agenda de Seguridad Humana promovida en Naciones Unidas y adoptada por Canadá como la nueva justificación de defensa y cuidado de los individuos como método para la paz y desarrollo internacional.

Finalmente en el cuarto y último capítulo se estudia la evolución de las relaciones entre Canadá y América Latina, para desembocar en el estudio de algunos de los programas de cooperación para el desarrollo que Canadá mantiene en los últimos años con la región latinoamericana, ya sea multilateralmente por medio de la Organización de Estados Americanos o bien, bilateralmente; por lo que han sido elegidos algunos países latinoamericanos para el estudio de dichos programas, así como la cuantificación de los gastos presupuestales con cada uno de ellos en los últimos años.

CAPITULO 1:

MARCO CONCEPTUAL

1.1- Definiciones básicas.

Es necesario establecer un marco conceptual que nos guíe a lo largo del trabajo debido a que muchos de los términos utilizados, como el de "ayuda externa," "asistencia oficial para el desarrollo," "cooperación para el desarrollo," en ocasiones se utilizan indistintamente. Aunque de cualquier manera, es importante señalar que estos conceptos tienen muchos elementos en común y por lo general no se contraponen entre ellos; sin embargo, si es posible identificar algunos rasgos distintivos en cada uno.

1.1.1 Desarrollo

Es común observar que cuando se habla de impulsar y ayudar al desarrollo se piensa en un desarrollo bajo términos puramente económicos; es decir, casi como un sinónimo de crecimiento económico, sin embargo a través del tiempo se ha visto que un nivel económico elevado no siempre es signo inequívoco de desarrollo y por lo tanto cada vez más, se coincide en que el desarrollo debe ser considerado con un carácter más humano; de tal forma que este término implica un estado de las cosas en que cada persona en cualquier lugar tenga la posibilidad de explotar su potencial humano al máximo; para lo cual se requiere de agua, alimento, educación, salud, empleo y en general un nivel de vida digno.¹

Sería un error considerar al desarrollo únicamente desde parámetros económicos, aunque no por ello esos dejan de tener una importancia crucial. Por el contrario, se debe considerar al ser humano como un fin, no como un medio; y es menester que se le sitúe en el centro mismo de cualquier progreso y se elabore en torno a él la teoría y la práctica del desarrollo.²

¹ Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI); CIDA and the International Cooperation; Ministerio de Trabajos Públicos y Servicios de Gobierno, Canadá, 1997, p. 1

² Manuel Gómez Galán; "Programas y Proyectos de Cooperación al Desarrollo"; en Fernando Mariño y Carlos Fernández; El Desarrollo y la Cooperación Internacional; Universidad Carlos III de Madrid, España, 1997, p. 61

Por lo anterior, cabe destacar que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe anual de 1990 introdujo el término de desarrollo humano, que desde entonces se ha utilizado en todos los discursos y conceptos clave al momento de hablar sobre el desarrollo internacional. Así el desarrollo humano es concebido como "el proceso por el que se ofrecen más oportunidades a las personas. Entre éstas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, educación, etc. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo."³

Asimismo se observa cada vez un mayor acuerdo en el hecho de que el desarrollo para ser eficaz debe ser sostenible; "es decir, que pueda tener continuidad, para lo que es indispensable que no agote los recursos naturales, y ha de ser participativo, para lo que debe contar siempre con la adhesión y el protagonismo de las poblaciones beneficiarias."⁴

El término de desarrollo sostenible ha venido utilizándose a partir de 1992, año en que se celebró la Cumbre de Medio Ambiente en Río de Janeiro, también conocida como la Cumbre de la Tierra.

1.1.2.- Ayuda externa

En este concepto se engloban todos los diferentes tipos de ayuda que son proporcionados por los donantes⁵ y que por lo general se integran en los programas de ayuda al desarrollo pues como finalidad primordial está contribuir al desarrollo de las naciones menos favorecidas y más pobres⁶; de tal modo que la ayuda externa incluye la

³ Juan Claudio Rodríguez; Economía Mundial y Desarrollo, Acento Editorial, Madrid, España, 1997, p.16

⁴ Ibidem, p. 62

⁵ Los donantes son por lo general países industrializados con un alto avance de desarrollo y con altos niveles socioeconómicos, que se encuentran en la posibilidad de transferir recursos a los países menos favorecidos en este campo o en situaciones especialmente difíciles. Asimismo, otra categoría de donantes se refiere a algunos organismos internacionales que entre sus funciones principales tienen la de otorgar ayuda; y entre estos podemos encontrar al Banco Mundial, al Fondo Monetario Internacional y a los Bancos Regionales.

⁶ El grado de desarrollo de un país puede medirse principalmente bajo dos parámetros: La renta per cápita que es la cantidad media que cada persona tiene en un país y por ende responde a criterios

ayuda económica, humanitaria, militar, en casos de desastres naturales, transferencia de tecnología, etcétera. Así, la ayuda externa podría definirse como una transferencia internacional de recursos generalmente económicos destinados a fortalecer estructuras económicas y sociales internas de los países subdesarrollados.

Este tipo de ayuda es externa porque se origina fuera de las fronteras nacionales del país que la recibe; y se denomina ayuda porque tales corrientes no están determinadas por los mismos principios que rigen los flujos normales de mercancías y capitales.⁷

Cuando se empezó a utilizar el término de ayuda en cualquiera de sus modalidades, éste tenía que ver con observar al país donante como el comprometido y prácticamente el responsable del desarrollo de los países a los que transfería donaciones, mientras que al receptor no se le concebía aún como el verdadero y primer responsable del desarrollo interno.

Cuando un país otorga ayuda, lo ideal es que no se impongan ataduras o condicionantes que de algún modo puedan contribuir a elevar el nivel de influencia política, económica, o comercial dentro de esos países. Por tanto, la única finalidad que se debe perseguir es la de elevar los niveles de vida.⁸

Para precisar un poco más sobre la amplitud del concepto de la ayuda, a continuación se expone una tipología con varias de las áreas a las que se dirige la ayuda externa:

- Ayuda para proyectos: Ante todo un proyecto puede entenderse según la definición hecha por De Silva como "un conjunto de actividades ajustadamente designadas para las que puede ser predecible el resultado: la construcción de carreteras, sistemas de

puramente económicos. Ante el resultado, se dice que un país es desarrollado si tiene una renta per cápita mayor de 6000 dólares y si es menor, entonces se entiende que está en vías de desarrollo. El segundo indicador es el Índice de Desarrollo Humano que considera la esperanza de vida, la tasa de alfabetización y la renta nacional per cápita según el poder adquisitivo. Véase: Rodríguez, Op. cit.; págs. 17-18

⁷ E. K. Hawkins; Los principios de ayuda al desarrollo, Alianza Editorial, Madrid, España, págs. 17-18

* Frederic Benham; Ayuda Económica y Subdesarrollo, Hobbs -Sudamericana, Buenos Aires, Argentina, 1965, págs. 186-187.

irrigación, una central, un proyecto de desarrollo rural integrado, etc.⁹ Por lo tanto, lo característico de este tipo de ayuda es que los resultados, cuando los recursos son aplicados de forma adecuada, son tangibles.

- Ayuda a programas: Por lo general se incluyen montos capitales para objetivos en el área productiva del país receptor; así, con esa ayuda se puede beneficiar a otros sectores ligados a la actividad primaria en que se invirtió el capital recibido. Sin embargo, cuando se incurre en la transferencia de este tipo de ayuda, lleva implícito un tipo de atadura ya que generalmente los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial ponen una serie de condiciones que incluyen ciertas normas de comportamiento económico interno para la transferencia de ayuda.

- Ayuda multilateral o bilateral: Se refiere al tipo de canal utilizado para llegar a su destino. Hoy en día el que predomina es el multilateral que podría decirse que es el que cuenta con más regulaciones por el número tan amplio de participantes en dichas instancias. Por su parte, en el bilateral es uno a uno y generalmente el donante cuenta con las mayores ventajas, pues es quien controla las transferencias, de modo que ante todo, sus intereses prevalecen frente a los de un receptor más débil y a menudo dispuesto a llevar a cabo las condiciones impuestas.

- Ayuda alimenticia: El objetivo es acabar con el hambre o por lo menos contribuir a ello en situaciones de emergencia, ya que el hambre endémica y la malnutrición han sido vistas como barreras importantes rumbo al desarrollo. Generalmente en este ámbito la ayuda tiene que ver con la donación en especie, principalmente de cereales y lácteos; y para ello, los más indicados para otorgarla son países con alta productividad agrícola, como Estados Unidos, Canadá y algunos miembros de la Unión Europea.

- Asistencia técnica: Es proveer expertos, profesionales y asesores en el país receptor, con el fin de que se dediquen a la capacitación técnica y/o profesional en

⁹ Leelananda De Silva; Ayuda al Desarrollo, planes y programas, Iepala, Madrid, 1985, p.20

alguna rama productiva ya sea en ese mismo lugar o en el extranjero mediante la proporción de becas. Es decir, que lo primordial es la capacitación de recursos humanos a fin de que se conviertan en un pilar importante para los próximos planes nacionales encaminados a impulsar el desarrollo.

- **Asistencia en casos de emergencia:** Se refiere a las donaciones o actos de ayuda y auxilio en casos de desastres naturales como sequías, inundaciones, temblores, etc. Sin embargo, no se limita a eso ya que incluye sucesos producidos por el actuar del hombre en su comportamiento político y social; por lo tanto, está también destinada a ayudar en caso de alguna guerra o conflicto a los desplazados, refugiados o enfermos que por lo general son los más vulnerables y que se constituyen mayoritariamente por mujeres, niños y ancianos.

1.1.3 Asistencia Oficial para el Desarrollo

En muchas ocasiones en los textos se le menciona simplemente como AOD (Asistencia Oficial para el Desarrollo).¹⁰ Consiste en una transferencia de bienes públicos y préstamos a tasas muy bajas de interés; que incluso pueden tomar forma de donaciones. Estas transacciones "deben ser efectuadas por el sector oficial y han de tener como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y del bienestar".¹¹

El Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) definió en 1972 a la AOD como:

los "flujos para países en desarrollo e instituciones multilaterales provenientes de agencias oficiales, incluyendo gobiernos estatales y locales o por medio de sus agencias ejecutoras. [Tiene como objetivo primordial] la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo, [y contiene] al menos una cuarta parte [bajo calidad de]... no reembolsable"¹²

¹⁰ ODA por sus siglas en inglés (Official Development Assistance (ODA).

¹¹ De Silva; *Op. cit.*; p.151

¹² OCDE; *Official Development Assistance and Private Finance. Attracting finance and investment to developing countries*; OCDE, Paris, 2002, p. 294. Citado en: Juan Pablo Prado; "La cooperación para el desarrollo y el comercio internacional"; en Ma. Cristina Rosas; Que las 'Rondas' no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha: ¿Proteccionismo vs. Desarrollo?; UNAM- FCPyS, 2003, p.329

Los plazos en el caso de los préstamos, deben ser muy grandes, por lo menos cuarenta o cincuenta años de gracia y los intereses apenas deben ser perceptibles, con el fin de que verdaderamente se ayude y no suceda a la inversa, cuando los receptores se endeudan más y quedan encadenados a un círculo de dependencia y subdesarrollo para con los países donantes.

A menudo este concepto se llega a identificar con el abordado anteriormente o con alguna de sus modalidades ya que a principios de la década de los cincuenta, justo cuando un nuevo orden mundial se estaba organizando, se comenzó a plantear el objetivo de institucionalizar y formalizar la ayuda, y por lo tanto nació el concepto de Asistencia Oficial para el Desarrollo debido a que en esos momentos el problema de la pobreza estaba surgiendo con mucha mayor fuerza.

El motivo que casi siempre sirve de justificación para los donantes de la ayuda es lo que ellos catalogan como "la obligación moral que tienen los países más ricos de ayudar a los más pobres,"¹³ sobre todo para contribuir a elevar la calidad de vida de los pobladores de esos países en donde no hay buenos niveles de educación, salud, o vivienda, etc.

Es importante añadir que la formalización de la AOD se hace bajo dos puntos clave; en primera instancia, tiene que ver con la escasa capacidad de generación de ahorro interno que se ve en las economías en desarrollo, en donde los niveles de la renta per cápita nos indican apenas el nivel mínimo de subsistencia; y en segundo lugar tiene que ver con los desequilibrios del comercio internacional y de los flujos internacionales de capitales, que hacen más difícil que los países menos desarrollados puedan proveerse de recursos.¹⁴

¹³ Benham; Op. cit.; p.151

¹⁴ José A. Alonso; "Eficacia de la Ayuda: crónicas de decepción y esperanzas"; en Paul Mosley y José A. Alonso; La eficacia de la Cooperación Internacional al Desarrollo. Evaluación de la ayuda; Civitas Ediciones, Madrid, 1999, p. 75

Se observa por lo tanto que el discurso de la dignidad humana a favor de los menos desarrollados es convincente; sin embargo para que todo sea cumplido a favor de estos objetivos es menester que exista la seguridad de que la ayuda otorgada cumpla con la finalidad y no se pierda dentro de los terrenos de la corrupción, el desvío y los engaños dentro del país de arriba.

1.1.4 Cooperación internacional para el desarrollo

Este término implica la participación de dos o más sujetos en busca de un objetivo común. A diferencia de la ayuda, en la cooperación para el desarrollo, todos los actores involucrados -tanto donante(s) como receptor(es)- deben participar para alcanzar el objetivo. En la ayuda, el donante es el principal actor porque es quien aporta los recursos para determinado fin y ya depende del país receptor la forma de administrarlos para llegar a los objetivos. En cambio en la cooperación, hay una supervisión de las partes en conjunto para que se consigan satisfactoriamente los objetivos.

Cuando hacemos referencia a que la cooperación tiene el carácter internacional nos damos cuenta de que se incluyen acciones que tienen que ver con el traspaso de fronteras, en donde se ven involucrados ya sea dos o más Estados, organizaciones internacionales, grupos o simplemente sujetos situados en diferente territorio.

Finalmente cuando hablamos de que se trata de cooperación internacional para el desarrollo queda implícito el hecho de que el objetivo que se pretende alcanzar es el enfrentar los problemas del subdesarrollo y en especial acabar con la pobreza en el mundo; sobre todo de los grupos humanos que más lo requieren. Así, la cooperación puede tener que ver directamente con mecanismos de ayuda, asistencia técnica o transferencias de bienes y servicios, conocimientos o finanzas.¹⁵

Por lo anterior podemos darnos cuenta que la cooperación internacional para el desarrollo también incluye a la AOD como uno de sus componentes en tanto que

¹⁵ ACD; Op. cit.; p.1

constituyen recursos aportados de manera oficial por los gobiernos de los países. Pero la cooperación internacional para el desarrollo no es sólo eso, ya que también involucra fondos privados y créditos para promover la exportación, así como donaciones hechas por otros actores que cada vez más se unen en el objetivo común del desarrollo.

La etapa de la cooperación internacional para el desarrollo es una nueva fase que surgió como respuesta a los problemas que en muchas ocasiones se comparten tanto en el Norte como en el Sur, o en ciertas sociedades de algunos Estados de estas dos latitudes. Dichos problemas tienen raíces comunes y consecuencias para todos, por lo tanto se requiere de mecanismos conjuntos en medio de un ambiente de solidaridad para acabar con dichos males. Es necesario entender que la etapa de cooperación debe rebasar los lineamientos de la mera ayuda al desarrollo y "ha de hacerse en torno a la noción de *partenariado*"¹⁶ como idea – fuerza central, en el modo de responder a los retos planteados."¹⁷

1.2. Evolución histórica de la ayuda y la cooperación para el desarrollo.

Los orígenes de la ayuda y cooperación para el desarrollo se remontan a la década de los cuarenta, concretamente en los momentos en que finalizaba la Segunda Guerra Mundial. El punto de partida lo dio Estados Unidos con la implantación del Plan Marshall en Europa Occidental con fines de reconstrucción,¹⁸ aunque cabe señalar que en esos momentos la ayuda fue en términos diferentes ya que se dio entre países desarrollados, además de que Estados Unidos le puso como objetivo implícito la detención del avance del comunismo en las regiones de Europa que a ellos les interesaban.

¹⁶ La idea de *partenariado* se refiere al hecho de establecer una asociación y cooperación entre las partes o socios de algún programa; así que puede incluir a dos países, o bien, una combinación que incluya organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones, etc. En el caso particular canadiense, el término tiene que ver directamente con los programas ejecutados a través de diversas ONGs en conjunto con el gobierno, institutos de investigación, universidades, etc.

¹⁷ Gómez; *Op.cit.*: p. 62

¹⁸ El monto destinado para el Plan Marshall que ascendió a 13 mil millones de dólares, consistió en la primera derrama gubernamental en programas de ayuda. Véase: Steven Hook (ed.); Foreign Aid Toward the Millennium; Lynne Rienner Publishers, EE.UU. 1996, P. 59

Sólo unos años más tarde la relación de ayuda entre desarrollados y subdesarrollados comenzó a hacerse latente; eso sucedió cuando en la década de los años cincuenta, una gran cantidad de países de Asia y de África principalmente, comenzaron a despertar a la vida independiente, rompiéndose los lazos coloniales.

Fue en esos años también cuando en el seno de las Naciones Unidas se empezó a poner mayor atención a la relación con los países menos desarrollados para tratar de formalizar un nuevo marco de acción Norte – Sur, ya que el tema del subdesarrollo acaparaba cada vez más la atención de la sociedad internacional; y las primeras manifestaciones de ello se presentaron desde momentos inmediatos a la creación de dicha organización. En la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo uno, párrafo tercero, se establece que uno de los principales fines de la organización es “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario,”¹⁹ por lo que todos los Estados miembros quedaron comprometidos a cooperar de manera conjunta o individual con Naciones Unidas en la elaboración y ejecución de los planes y programas de acción.

A fines de la década de los cincuenta los países de mayor desarrollo comenzaron a proponer de manera seria formalizar la Asistencia Oficial para el Desarrollo, ya que eran momentos en que el tema de la pobreza comenzaba a llamar la atención de organismos internacionales y gobiernos, principalmente de países económicamente fuertes.

Entre una de las acciones más relevantes en el seno de las Naciones Unidas para impulsar el desarrollo internacional, se propuso a través de la Asamblea General la creación de los *Decenios para el Desarrollo*, cuyo conteo y actividades comenzaron en la década de los sesenta. Esos decenios constituyen el método utilizado por la organización para programar a corto o mediano plazo la realización, e incluso la evaluación de las estrategias para aminorar la pobreza y los problemas derivados del subdesarrollo.

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas (ONU); Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; Nueva York, p.5

Si bien es cierto que los objetivos cambiaron cada decenio, también lo es el hecho de que existieron algunas constantes colocadas como prioridad en todo momento, como el apoyo a una mejor distribución de capitales a nivel mundial; la promoción de una reforma en las instituciones rectoras del sistema económico mundial; y el desarrollo sostenible. Así, su objetivo primordial ha sido "centrar la atención internacional en políticas y programas de asistencia al desarrollo. Además, han aprobado una serie de declaraciones, programas de acción y estrategias de desarrollo con miras a fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo,"²⁰ y darle un tratamiento oportuno a los problemas de la pobreza y las disparidades de distribución de la riqueza.

Dentro de los objetivos que cambiaron en cada decenio, se observa que dentro del primero, el cual transcurrió de 1961 a 1970 se estableció una meta que consistía en que los países donantes debían destinar el 1% de su renta nacional para la AOD. Asimismo, se crearon bancos regionales para el desarrollo, un Programa Mundial para la Alimentación y el PNUD, ya que en sus primeros tiempos, la ayuda al desarrollo se hacía de manera bilateral, sin embargo eso facilitaba que el donante dispusiera de una serie de ataduras y condicionantes para con el receptor. Por ello el PNUD se constituyó con el firme objetivo de ser el canal principal para promover la ayuda multilateral.

En ese mismo decenio muchos países industrializados y que hasta el momento se estaban convirtiendo en importantes donantes, se dieron a la tarea de institucionalizar su ayuda al exterior y comenzaron a crear agencias o ministerios encargados de dicho objetivo.

En 1969 a través del documento *Hacia una acción común para el desarrollo del Tercer Mundo* o "Reporte Pearson," emitido por la Comisión de Estudio del Desarrollo Internacional (Comisión Pearson),²¹ que entonces era encargada de examinar las

²⁰ ONU; *A.B.C. de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1995, p. 145

²¹ La Comisión se llamó así debido a que fue impulsada y liderada por Lester Pearson, quien representa uno de los personajes políticos más importantes para Canadá sobre todo a partir de la década de los cuarenta y hasta finales de los 60, cuando de forma independiente realizó varios trabajos e iniciativas en torno al problema del subdesarrollo, y esta Comisión es un ejemplo de ello. Como se verá más adelante, Pearson es considerado como uno de los representantes de los años dorados de la política exterior

cuestiones del desarrollo, se modificó la concepción de ayuda y se estableció una nueva meta que ascendía únicamente al 0.7% del Producto Nacional Bruto (PNB) en vista de que el objetivo del 1% no había sido alcanzado.²² Esta Comisión exclusivamente se enfocaba a tratar la relación de ayuda entre el occidente y los países menos desarrollados sin tomar en cuenta al bloque socialista.

El segundo Decenio de 1971 a 1980, fue especialmente difícil debido a la crisis petrolera sufrida por varios países, que provocó que tuvieran problemas para continuar ofreciendo sus cuotas de ayuda, mientras que en los países receptores se veían acrecentados los problemas que tenían que ver con la alimentación de su población, la cual cada vez era más deficiente, también por el hecho de que el crecimiento demográfico era muy grande y los recursos económicos no alcanzaban para todos, dándose así un mal equilibrio en la distribución de la riqueza y de los bienes de consumo que a su vez repercutió en el nivel de empleo, contaminación medioambiental y salud.

Dentro de ese contexto de crisis mundial, surge el Informe de la Comisión Brandt en 1977, como una iniciativa del presidente del Banco Mundial, Willy Brandt. Sus propuestas fueron hechas ante el pleno de Naciones Unidas, y entre ellas se encontraba un plan de acción para la década de los ochenta dirigido a los gobiernos, la gente y las instituciones tanto de los países en desarrollo como los desarrollados. Además, a diferencia de la Comisión Pearson de 1969, adoptó un punto de vista más global y tomó en cuenta contactos con la URSS, China y sus aliados del Este.

La Comisión también sugirió una transferencia de recursos a gran escala hacia los países menos desarrollados, un pacto entre productores y consumidores de energía, la creación de un programa alimenticio mundial, la reforma de estructuras de

canadiense y como uno de los promotores principales del internacionalismo canadiense. Fue Ministro de Asuntos Exteriores (1948-57) y posteriormente Primer Ministro (1963-68).

²² De Silva; *Op.cit.*; p. 149

financiamiento al desarrollo y al sistema económico mundial.²³ De igual manera recomendó que para 1985 se alcanzara el objetivo planteado del 0.7% del PNB como transferencia de ayuda, pero que además todos los esfuerzos fueran mayores y se pensara en que para el 2000 se consiguiera el 1%. Sin embargo, el paso de los años nos ha demostrado que ese objetivo –incluso el del 0.7%– es aún muy lejano en la mayor parte de los casos de los países donantes.

Durante el tercer Decenio del Desarrollo ubicado en los años ochenta, el objetivo fue aminorar los efectos que en muchos países se vivieron a consecuencia de la llamada crisis de la deuda y la crisis del petróleo. Sin embargo los problemas eran de tal magnitud que en el seno de las Naciones Unidas se afirmó que la brecha entre los países ricos y los pobres se había ampliado; fue entonces cuando se aplicaron las recomendaciones de la Comisión Brandt.

A partir de 1986, a través de la Declaración sobre Derecho al Desarrollo emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas se hace constar que el estado del desarrollo constituye un derecho de los individuos y por lo tanto se define como:

Un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que pueden realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales; a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.²⁴

Por lo tanto, en base a lo anterior, el estado del subdesarrollo es un estado en el cual se esta negando un derecho básico; *el derecho al desarrollo*.

Durante el cuarto Decenio del Desarrollo, en los noventa, surgió la noción que llevó a ver el desarrollo con un carácter más humano; de manera que lo social y lo económico tienden a ir de la mano. Con ello se integraron las nociones de respeto a los derechos humanos, el buen gobierno, equidad de género, medio ambiente, entre otras.

²³ Jacques Hébert y Maurice Strong; Le Grand Branle-Bas. Le Canada espoir du Tiers Monde; Quinze, Québec, 1980, p. 170

²⁴ Victoria Abellán Honrubia; "La Acción de las Naciones Unidas a favor del Desarrollo"; en Mosley y Alonso, Op. cit.; p. 89

Además, durante esa década se integró la noción de desarrollo sostenible; siendo definido como "aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las propias".²⁵ Se hace ver que el desarrollo tiene una estrecha relación con el medio ambiente y a partir de esas bases es como se pretende acabar con la pobreza.

Pese a todos los esfuerzos realizados a partir de los fines de la década de los cuarenta, los resultados no han mostrado demasiado éxito, y al contrario, muchos de los problemas derivados del subdesarrollo de antaño, hoy son aún palpables e incluso se han agudizado; de tal manera que hace falta crear nuevas formas de ayuda y cooperación más eficaces. Por esto a menudo se señala que el sistema y las estrategias planteadas para favorecer el desarrollo están en crisis, por lo que mucho se cuestiona su viabilidad como verdadero camino al progreso de las naciones pobres.

Lo anterior es aún más grave cuando nos damos cuenta que muchos países que antes eran donantes activos, hoy se encuentran inmersos en crisis y desequilibrios fiscales que se traducen en una fatiga en la donación de la ayuda.

1.3 Principales actores de la ayuda y la cooperación para el desarrollo.

Ante los problemas mundiales derivados de la pobreza y de la mala distribución de la riqueza, y por ende los desequilibrios tan marcados entre el Norte y el Sur, hoy día la promoción y las contribuciones al desarrollo económico y social de los países subdesarrollados son una tarea fundamental, un derecho y un deber que la comunidad internacional viene ejerciendo por medio de los Estados, la ONU y sus diversos organismos especializados y la sociedad civil. Sin embargo cabe destacar que la primera responsabilidad de contribuir al desarrollo es de quien padece el atraso y favorecer ese estado de las cosas, sólo se logrará llevando a cabo una buena organización interna y una buena dirección por parte de los grupos en el poder.

²⁵ "Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Brundtland)": Doc. A/42/427. Citado en *Ibidem*, p. 86

Los Estados que aportan ayuda al desarrollo y que mantienen programas de cooperación con otras partes, generalmente lo hacen bajo argumentos de ética y solidaridad, sin embargo, cada vez se observa más la tendencia de que esas acciones son utilizadas como medio de influencia en otros países, y por ello es común observar que se coopera y se ayuda en muchas ocasiones únicamente a los aliados geopolíticos o a quienes en alguna medida pueden regresar beneficios al donante.

Dentro de la ONU, la mayor parte de sus organismos especializados trabajan conjuntamente promoviendo planes y proyectos de corto y mediano plazo que contribuyan a la ayuda económica y estimulen la cooperación internacional para el desarrollo.

Dentro del grupo de estos organismos especializados podemos encontrar:

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Constituido en 1965, es hoy día la mayor organización multilateral enfocada al desarrollo en prácticamente todo el mundo. Presta asesoría en la formulación de programas nacionales de desarrollo sostenible, facilitando la eliminación de la pobreza, protección del medio ambiente, la equidad de género, el aumento del empleo, etc.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Se constituyó en 1919 con la Sociedad de Naciones. Sus programas y acciones más importantes están dedicados a la capacitación técnica y científica en todo el mundo pero poniendo énfasis en los países menos desarrollados. De igual forma, establece normas laborales internacionales de común acuerdo entre trabajadores, empleadores y gobiernos.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): Desde su creación en 1945, principalmente se enfoca a implementar programas destinados a erradicar el hambre y la desnutrición, así como a administrar los recursos alimenticios. Actúa a su vez como un centro de recopilación de información sobre la situación de la nutrición, la agricultura y los alimentos en el mundo.

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura (UNESCO): Comenzó actividades en noviembre de 1946 teniendo como objetivo básico que toda la población mundial llegue a contar con los niveles básicos de educación; por ello promueve la educación, la ciencia, la cultura, las comunicaciones, la tecnología, etc, todo ello además como un modo de contribuir a la paz y seguridad mundiales.
- Organización Mundial de la Salud (OMS): Fomenta sobre todo inversiones en el sector salud de los países más pobres además de crear programas para erradicar enfermedades comenzando con campañas de inmunización, salud materno – infantil, provisión de medicamentos y ayudando a reforzar los sistemas sanitarios de los países.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI): Se encarga de promover y acelerar la industrialización de los países en desarrollo. Sus servicios se dirigen principalmente a los países en desarrollo y a los países que están en transición hacia una economía de mercado. Proporciona inversiones, asesorías y servicios técnicos en prácticamente todo el mundo.
- Programa Mundial de la Alimentación (PMA): Su objetivo principal desde su creación en 1963 consiste en dar ayuda alimenticia con el fin de salvar vidas humanas, ayudar a refugiados y desplazados, asistir en casos de emergencia, promover la autosuficiencia de las comunidades pobres, mejorar la nutrición sobre todo de los grupos más vulnerables y coordinarse con la FAO para contribuir a mejores resultados.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): Fundado en diciembre de 1949, tiene como su mayor propósito velar por la infancia del mundo y salvaguardar su derecho a la supervivencia en un ambiente propicio para un desarrollo sano y estable sin ningún tipo de discriminación. En el cumplimiento de sus objetivos, implementa programas de salud, nutrición, educación, agua, saneamiento, y otras complementarias al desarrollo infantil.

- Banco Mundial (BM): Fue fundado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods. Su principal función es proporcionar préstamos a países en desarrollo e instrumentar programas de asistencia técnica con el fin de contribuir al desarrollo económico de los países miembros.
- Fondo Monetario Internacional (FMI): Al igual que el Banco Mundial es una institución creada en diciembre de 1945 a partir de la Conferencia de Bretton Woods. Su finalidad es la cooperación económica y financiera para contar con una estabilidad cambiaria y facilitar los flujos del comercio internacional. De igual manera tiene por objetivo ayudar a los países a corregir los desequilibrios de sus balanzas de pagos. Sin embargo este organismo en especial, es conocido por su condicionalidad al momento de otorgar créditos; sobre todo de ajuste estructural de la economía del país. El FMI revisa la economía de los países y establece recomendaciones que por lo general producen muchos círculos de pobreza.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): Fue creada el 14 de diciembre de 1960, y entró en vigor en septiembre de 1961 agrupando a los países en base al criterio de mayor desarrollo económico. Su función es dar seguimiento a las actividades y programas de cooperación y ayuda emprendidos por los países miembros; además de que sirve como un foro de discusión, evaluación y planeación de acciones encaminadas a promover la cooperación y desarrollo económico. En 1961, al interior de la organización, se conformó el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), que concentra a la mayoría de los miembros, y dentro del cual se evalúa y otorga la ayuda recaudada entre los integrantes.

A partir de la recomendación de Naciones Unidas de brindar el 0.7% del PNB de los países ricos a la AOD, dentro del CAD se ha insistido en cumplir con esa meta, sin embargo los países nórdicos son los más generosos en cuanto a tal monto ya que Noruega, Dinamarca, Suecia y Holanda si lo alcanzan; otros nueve superan por lo menos la media que es de 0.32%, siendo esos Francia, Finlandia, Canadá, Bélgica, Suiza, Alemania, Australia, Italia y Portugal; mientras que Reino Unido, Austria,

Luxemburgo, Japón, España, Nueva Zelanda, Irlanda y Estados Unidos ni siquiera se acercan a esa media.²⁶

En los años noventa, "los miembros del CAD aportaban más del 90% de la ayuda oficial al desarrollo mundial, a diferencia de lo que sucedió por ejemplo en 1980 cuando la URSS y los países árabes de la OPEP llegaron a representar más del 30% de la AOD;"²⁷ situación que posteriormente se vio afectada por la crisis soviética y por su consecuente desmembramiento, así como por la caída drástica de los precios del petróleo. Por ello, podemos citar que en 1993 -cuando ya los países de la OCDE habían tomado la batuta en cuanto a los flujos de ayuda- se dieron 131.102mdd a los países en desarrollo, de los cuales 42,7% fueron en forma de AOD, el 47.3% como inversiones, 4.3% a través de ONGs y 5.8% por la vía de otros canales"²⁸

Otro aspecto de interés dentro del CAD es que prevalece la idea de que en la ayuda y cooperación para el desarrollo se debe favorecer el bienestar económico, social, y medioambiental. Todo ello como elemento para que a más tardar en el año 2015 se reduzca en 50% la cantidad de personas que viven en extrema pobreza; se universalice la educación primaria; se reduzca por lo menos en dos tercios la tasa de mortalidad infantil; se pongan al alcance de todos, los programas de planificación familiar; se aprovechen los recursos naturales y se elimine la acumulación de sustancias tóxicas.²⁹

Por lo general cerca del 60% de la AOD se dirige efectivamente a los países más necesitados con índices de desarrollo bajo, mientras que el resto comúnmente se dirige a otros países que tal vez no lo necesitan tanto, pero que por razones geopolíticas, históricas o estratégicas están beneficiándose de flujos de ayuda.

²⁶ Rodríguez, *Op. cit.*; p.98

²⁷ *Ibidem*, p. 97

²⁸ *Ibidem*, págs. 97-98

²⁹ Alfredo Pérez e Iván Sierra, "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Nuevos Actores y Nuevas Estrategias", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 51, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño - invierno 1996-1997, p. 185

Otro actor que actualmente está teniendo más importancia es sin duda la sociedad civil y con ella la formación de organizaciones no gubernamentales en favor del desarrollo internacional. Estas organizaciones por lo general se financian mediante fondos públicos otorgados muchas veces por el mismo gobierno al que están sujetas, por flujos privados y por algunos recursos producto de actividades propias. Uno de sus principales motores de acción es buscar flujos de ayuda entre gobiernos bajo el argumento de la solidaridad y de la búsqueda de mejores condiciones de vida para los habitantes del mundo en desarrollo.

1.4 Ayuda y cooperación para el desarrollo en América del Norte

En los países de América del Norte, -Canadá, Estados Unidos y México- la política de ayuda y cooperación para el desarrollo es una práctica que se encuentra inserta en la política exterior de cada uno, y constituye una forma importante de relacionarse con otros países alrededor del mundo.

En los tres países, esta política teóricamente se rige por principios aceptados internacionalmente, sin embargo la práctica es muy diferente y han adquirido características especiales en cada uno de ellos.

En lo que respecta a antigüedad, montos y alcance, la política de ayuda y cooperación para el desarrollo puede estratificarse; siendo la más importante, la ejercida por Estados Unidos, seguida por la de Canadá y finalmente la de México. A continuación se plantean las características esenciales que se presentan sobre dicho tema en cada uno de los tres países.

1.4.1 Estados Unidos.

La ayuda y la cooperación económica para el desarrollo que los Estados Unidos han implementado desde el principio, tiene dos objetivos primordiales que al mismo tiempo forman también importantes pilares para la ejecución de la política exterior propia. Lo

que buscan es expandir la democracia y el libre comercio en el mundo, al mismo tiempo que mejorar la calidad de vida de los habitantes de los países subdesarrollados. Por lo tanto puede afirmarse que en Estados Unidos la contribución como ayuda y cooperación para el desarrollo internacional está basada en una combinación de comercio, ayuda e inversión.³⁰

Los programas de ayuda económica internacional de EE.UU. se remontan a los momentos posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, época en que el ambiente internacional era de completo caos y aún se respiraba un ambiente de incertidumbre. Durante ese periodo, el entonces presidente Franklin Delano Roosevelt (1944), en un discurso dirigido al Congreso, advirtió que no se podía tener éxito en la construcción de un mundo pacífico sin antes contar con un mundo sano económicamente.³¹

Con el propósito de ayudar en ese cometido, y evitar más pérdidas humanas, así como rehabilitar la zona de desastre, los EE.UU. trabajaron en el seno de Naciones Unidas para crear una agencia especializada para la asistencia y la rehabilitación destinada a aquellos países que no pudieran arreglárselas con sus propios recursos, surgiendo así la Administración de Socorro y Rehabilitación de Naciones Unidas, teniendo como labor básica dar ayuda a los países dañados por la guerra.

Un año después y tras el consenso europeo, la comunidad internacional estableció el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a finales de 1945. Esos eran momentos en que Europa estaba devastada económica y militarmente, por lo que parecía ser un blanco aparentemente fácil para las pretensiones soviéticas; ya que en países como Francia e Italia, los partidos comunistas estaban muy fuertes. En Grecia también se encontraban grupos guerrilleros pro comunistas en contra del gobierno, mientras que en Turquía del mismo modo, se recibían fuertes presiones soviéticas. Ese panorama se oscurecía aún más por la debilidad económica de Gran Bretaña y por su

³⁰ Walter Krause; Economic Development, Wadsworth Publishing Company, EE.UU., 1961, p. 392.

³¹ Nicholas Eberstadt; Foreign Aid and American Purpose, American Enterprise Institute for Public Policy Research, EE.UU. 1981, p. 22

consecuente incapacidad de contener el avance comunista principalmente en Turquía y Grecia; países donde tradicionalmente otorgaba ayuda.

Ante la debilidad británica, Estados Unidos se dispuso a tomar el control y brindar ayuda a esos países bajo el precepto de favorecer la democracia, combatir las dictaduras y conservar la libertad de los pueblos; pensamiento que daría fundamento a la Doctrina Truman enunciada el 12 de marzo de 1947 por el entonces presidente Harry Truman; que en otras palabras significaba "la política de los Estados Unidos para apoyar a los pueblos libres que están resistiendo el intento de subyugación por minorías armadas o presiones exteriores."³²

Para llevar a cabo dicha tarea, la Doctrina Truman necesitaba la suma de 400mdd únicamente para Grecia y Turquía; razón por la cual encontró fuerte oposición en el gobierno; sin embargo, después de varias discusiones, el Congreso Republicano aprobó la iniciativa en abril de ese mismo año, marcando así "la primera vez que se pidió a Estados Unidos, en tiempos de paz, que comprometiesen su poderío militar y su poder económico en la defensa de países fuera del hemisferio occidental."³³

El 5 de junio de ese mismo año, el entonces Secretario de Estado, George Marshall, en razón de las precarias situaciones económicas de Europa ofreció un discurso ante el Congreso mediante el cual se ofrecía ayuda económica, incluso a aquellos países bajo influencia soviética como Polonia y Checoslovaquia; lo cual sin embargo, no fue bien tomado por la Unión Soviética ya que tal acto era visto como una maniobra disfrazada cuyo verdadero objetivo era la expansión de los Estados Unidos.

Ese mismo discurso señalaba "el gasto de 17,000mdd en un transcurso de cuatro años, de los cuales 6,800 millones tendrían que gastarse en los quince meses inmediatamente posteriores al 1° de abril de 1948."³⁴ Finalmente, el 2 de abril de 1948

³² Henry Kissinger; La Diplomacia; Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 440

³³ David Potter, et. al.; Breve Historia de los Estados Unidos de América; Limusa-Wiley, S.A., México, 1969, p. 491

³⁴ Idem.

el Congreso aprobó la Ley de Recuperación Europea o Plan Marshall, bajo los lineamientos planteados anteriormente. No obstante, la Guerra de Corea (1950-53) se interpuso y no se terminó de dar el total de los fondos previstos; aunque sí favoreció notablemente el crecimiento europeo ya que "entre 1948 y 1951, la producción de los países de Europa se elevó alrededor de un 37%,"³⁵ por lo que de esta manera, las condiciones que significaban caldo de cultivo para el ingreso del comunismo poco a poco se iban consumiendo.

Por otra parte, y como seguimiento a esa naciente política de ayuda, en enero de 1949, el presidente Truman subió al poder nuevamente en los Estados Unidos y en su discurso de toma de posesión ante el Congreso, y teniendo como antecedentes la Doctrina Truman y el Plan Marshall, manifestó el compromiso de su país para mejorar la economía mundial.

Como punto cuatro de la declaración de su política exterior se inició la ayuda bilateral hacia los países en desarrollo, pues enunciaba que el país llevaría a cabo "un nuevo y audaz programa para poner los beneficios de [su] progreso científico e industrial a la disposición del mejoramiento y progreso de las regiones subdesarrolladas."³⁶ Con ello, se incrementaba la ayuda económica que venía dando, ya que la asistencia técnica y la capacitación de expertos para diversas áreas se sumaron, sobre todo en cuestiones agrícolas, donde se ofrecía modernización de las técnicas tradicionales para lograr ser más productivos.

En 1951 se interrumpió el Plan Marshall cumpliendo parcialmente su cometido, así que el gobierno estadounidense implementó nuevas acciones que legitimaran su interés en la ayuda externa en el ámbito económico, militar y de asistencia técnica; de lo cual sobrevino la creación de la Agencia de Seguridad Mutua que destinaba montos de ayuda a más de 65 países en los diferentes ámbitos.

³⁵ Ibidem, p. 492

³⁶ Idem.

Una década más tarde, el 4 de septiembre de 1961 bajo la administración del presidente John F. Kennedy, se pensó en recomponer la política de ayuda, por lo que el Congreso aprobó el Acta de Ayuda Externa basada en tres aseveraciones claves:³⁷ 1) debería haber una respuesta más firme a los problemas del subdesarrollo; 2) el colapso de los países pobres repercutiría en un desastre a la seguridad nacional, a la economía y además sería una ofensa para la conciencia; y 3) la época de los sesenta representaba una oportunidad para industrializar a los países menos desarrollados y llevarlos a un crecimiento sólido y sostenido.

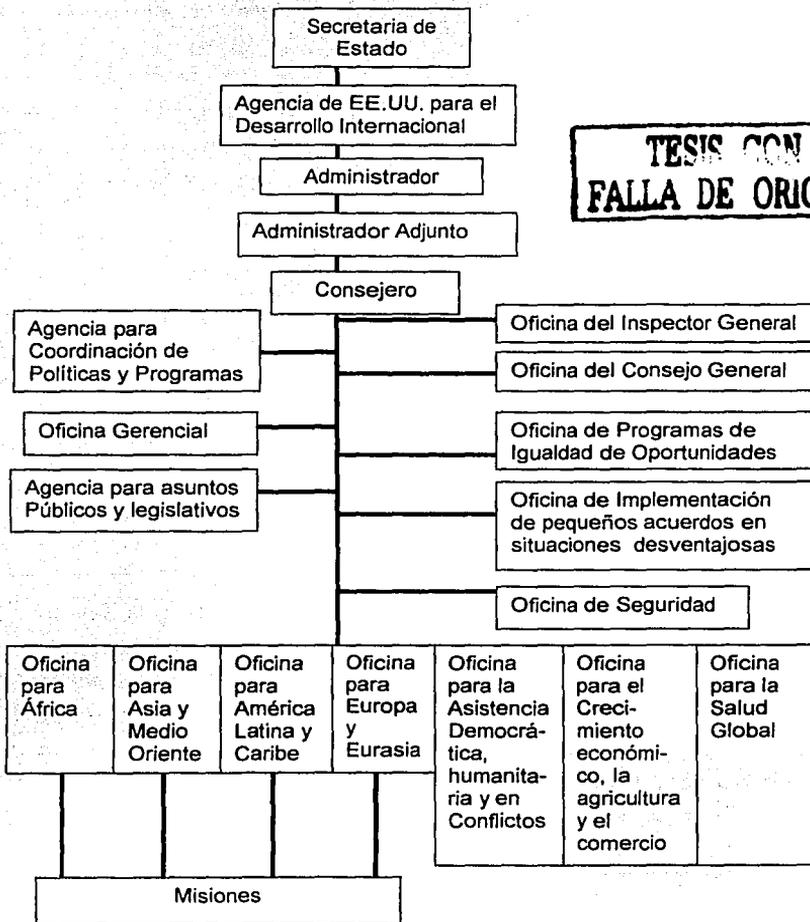
Por lo anterior, el 3 de noviembre del mismo año se creó la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (ADI),³⁸ encargada de administrar los programas de ayuda económica principalmente hacia las naciones en desarrollo alrededor del mundo. Esta agencia tiene su sede en Washington D.C. y recibe instrucciones de la Secretaría de Estado a quien también rinde cuentas y con quien trabaja en las acciones de política exterior en el área de asistencia humanitaria y económica alrededor del mundo, a través de sus oficinas en el exterior. Desde entonces y hasta la fecha, la ADI ha sido la principal agencia de EE.UU. encargada de proveer ayuda al exterior, guiándose bajo principios de política exterior.

En el organigrama de la ADI se observa que la agencia depende de la Secretaría de Estado y quien está a la cabeza es el Administrador que funciona como el órgano ejecutivo, es decir, quién formula y ejecuta las políticas de asistencia al desarrollo. Esta función resulta de una delegación de poderes. El presidente del país delega al Secretario de Estado la autoridad sobre los programas de asistencia, y éste a su vez delega la autoridad y responsabilidad de la ejecución al administrador de la agencia, quién actualmente es Andrew S. Natsios.

³⁷ Documento Electrónico: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (ADI); A History of Foreign Aid; en <http://www.usaid.gov/about/usaidthist.html>; 4/05/02.

³⁸ USAID por sus siglas en inglés (United States Agency for International Development)

Localización y organización de ADI en el gobierno de Estados Unidos³⁹



³⁹ Documento Electrónico: ADI; [USAID Organization Chart](http://www.usaid.gov/about/usaidthart.htm); en <http://www.usaid.gov/about/usaidthart.htm>; 16/08/02.

En cuanto a las misiones, generalmente se establecen de forma bilateral sobre todo cuando se ha venido otorgando ayuda de manera continua y dependiendo del grado de complejidad o del tamaño del grupo involucrado. Cada una de las misiones establecidas por la ADI habitualmente persiguen seis objetivos primordiales y eso se ha visto sobre todo como consecuencia del nuevo orden internacional posterior a la Guerra Fría. Estos son:

1. Población y Salud: Se pretende estabilizar el crecimiento poblacional pero siempre respetando los derechos reproductivos de las mujeres.
2. Crecimiento Económico: Pretende explotar al máximo la capacidad de crecimiento de un país, comenzando con sus recursos humanos a fin de quitar los obstáculos que hasta el momento han impedido el desarrollo.
3. Medio Ambiente: Se promueve el desarrollo sostenible de manera local, nacional y regional, para futuras generaciones.
4. Democracia y Buen Gobierno: Se promueven los regímenes democráticos a toda costa para contribuir a la inexistencia de violaciones de derechos humanos.
5. Educación: Consiste en la expansión del acceso a la educación básica para todos.
6. Asistencia Humanitaria: Se concentra en la prevención de desastres y/o su atención temprana, de igual manera que se mantiene alerta a las problemáticas sociales en caso de regímenes que violenten los derechos humanos.

Los objetivos planteados, conllevan en la práctica enormes contradicciones sobre todo en puntos clave como el crecimiento económico en donde en forma subyacente se plantea el libre comercio, siendo Estados Unidos quien más barreras proteccionistas aplica en su economía. En cuanto al punto número cuatro, Estados Unidos en ocasiones pretende imponer su visión de lo que es un buen gobierno, sin importar los medios que se tengan que seguir para lograrlo. El país puede mostrarse intervencionista; en ocasiones puede imponer sanciones o embargos, y en el peor de los casos, actuar militarmente ya sea con respaldo internacional o no, a fin de ejercer presión y conseguir sus objetivos que a menudo se disfrazan como un deseo de evitar violaciones de derechos humanos y contribuir a un buen gobierno. Todo esto se hace

sin ver que la más afectada es la población civil y que ello va exacerbando las situaciones de crisis, y provoca que los montos de asistencia y los programas sean insuficientes. Así, puede decirse que Estados Unidos no es el país que precisamente predique con el ejemplo.

Es importante señalar que la agencia trabaja muy de cerca con una serie de organizaciones privadas voluntarias, organizaciones indigenistas, universidades, empresas estadounidenses alrededor del mundo, otras agencias internacionales para el desarrollo, gobiernos, entre otros actores situados en todo el mundo.

Cabe destacar que uno de los primeros programas implementados por la ADI fue la Alianza para el Progreso (ALPRO) en América Latina (1961), ya que la ayuda se veía como una necesidad, y viendo los éxitos del Plan Marshall en Europa, varias voces latinoamericanas se dejaban oír pidiendo lo mismo.

Antes de iniciada la ALPRO, la cooperación de Estados Unidos con la región se limitaba a venta de tecnología con créditos a largo plazo y la capacitación para el empleo de la misma, y si algún país hacía la petición de fondos para ayuda al desarrollo, Estados Unidos los remitía directamente al Banco Mundial o al FMI. Eso comenzó a cambiar en la administración del presidente Dwight David Eisenhower (1953-61), cuando ya se destinaron por ejemplo 350mdd al Banco Interamericano de Desarrollo creado en 1959, y otros 500mdd más para programas de vivienda, agua, créditos agrícolas, educación, así como un convenio para estabilizar los precios del café en la zona.⁴⁰

Esos acontecimientos marcaron la diferencia con la región, aunque lo más significativo llegó en 1961 cuando John F. Kennedy planteó un programa destinado al desarrollo de América Latina, región crucial para la seguridad de Estados Unidos en tiempos de Guerra Fría. En dicho programa que daría forma a la Alianza para el Progreso y que se basaba en transferencia de capitales en forma de préstamos a largo plazo "se

⁴⁰ Jerome Levinson y Juan de Onis; La Alianza Extraviada; Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p.21

postulaba el rápido crecimiento económico [...] la reforma social [...] y al mismo tiempo el fortalecimiento de la democracia representativa. [Haciendo hincapié en que] la creciente adhesión de Cuba al bloque comunista, ayudó a acelerar y dar forma a la Alianza."⁴¹

Otros objetivos del documento para toda la década de los sesenta tenían que ver con alcanzar una tasa de crecimiento económico no menor al 2.5% en todos los países; distribución equitativa del ingreso nacional; eficaz utilización de los recursos naturales y humanos; reduciendo el desempleo y favoreciendo la industria; mejorar la producción agrícola; la eliminación del analfabetismo en adultos y asegurar como mínimo seis años de educación primaria a los niños; aumentar la esperanza de vida; y proporcionar agua potable y viviendas.⁴²

Para hacer realidad esas metas se pensaron planes nacionales de desarrollo, pero esos objetivos prácticamente nunca pudieron ser alcanzados debido al endeudamiento interno y externo de los propios países. Por ello gran parte de los recursos que se dieron a través de la ALPRO se usaron para pagar deudas anteriores, y no para los objetivos que en esos momentos se buscaban. Ello conllevó a perpetuar la pobreza y el subdesarrollo, producto de largos años de atraso y marginación en América Latina.

Programas de ayuda económica de Estados Unidos hacia América Latina 1961 - 1969 (millones de dólares)	
Agencia para el Desarrollo Internacional	4,418.5
Contribuciones de Estados Unidos a través del Banco Interamericano de Desarrollo	535.0
Ayuda en Alimentos	1,417.8
Préstamos a largo plazo	2,118.6
Otros programas de Estados Unidos	1,796.2
Ayuda Total de Estados Unidos	10,286.1

Fuente: Jerome Levinson y Juan de Onis; La Alianza Extraviada; Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p.135

⁴¹ Ibidem, p. 22

⁴² Ibidem, págs. 23-26

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En otro orden de ideas, es importante señalar que con el paso del tiempo, varias veces se intentaron reformas al Acta de Ayuda Externa, pero la mayoría no pasaron por la aprobación del Congreso, aunque en ocasiones por lo menos lograron poner en tela de juicio los programas y los montos monetarios; tal fue el caso de la década de los setentas cuando se percibió una caída drástica de la ayuda, aunado a otros problemas políticos internos, además de la crisis económica mundial.

Cerca del 30% de la AOD dada por Estados Unidos va dirigida a organismos multilaterales, pero aún no acepta el compromiso del monto del 0.7% del PNB para la misma. Eso sucede porque la política de Estados Unidos hacia la AOD se determina en función de la política exterior y de los objetivos que para ello se planteen; así, recurrentemente se le da prioridad a otras áreas, como el de seguridad.

Se debe mencionar además que debido a la preeminencia de otros factores en su política exterior, en la pasada Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre la Financiación al Desarrollo celebrada en marzo de 2002 en la ciudad de Monterrey, México, Estados Unidos rechazó de manera firme el establecer una cuota fija de su PNB para la Asistencia Oficial para el Desarrollo; no obstante el presidente George Bush manifestó el compromiso de destinar 5 mil millones de dólares anuales adicionales a los montos de ayuda dados por su país. Asimismo señaló que la misma presión que se ejerce sobre Estados Unidos para que contribuya, debiera ejercerse sobre la Unión Europea o Japón.

En ese contexto fue que la Unión Europea en bloque decidió aumentar el porcentaje de la AOD del actual 0.33% del PNB a un 0.39% del mismo a partir de 2006, monto al cual los Estados Unidos sólo se acercan en un tercio, mientras que sus gastos en defensa alcanzan cifras muy altas. George Bush ha anunciado que para el año fiscal 2003 pedirá al Congreso 396 mil 100 millones de dólares para gastos en defensa, por lo que comparativamente "el gasto militar de 40 días alcanzaría para reunir los recursos que el Banco Mundial necesita para abatir la pobreza en todo el mundo; ya que según datos del organismo, se necesitan entre 40 y 60 mil millones de dólares anuales de ayuda

adicional para alcanzar el objetivo de la ONU de reducir 50% la pobreza en el mundo para el 2015.⁴³

En la misma Cumbre, Estados Unidos manifestó sus intenciones de buscar criterios unilaterales para decidir quiénes son los países candidatos para recibir su ayuda, lo cual parece traer un razonamiento ambivalente, ya que por un lado es muy cierto el hecho de que muchas veces los flujos de ayuda no prosperan en determinado país debido al mal gobierno, a la mala administración y canalización de los recursos por parte de grupos corruptos; aunque también ese razonamiento puede ser visto como un mecanismo de presión en donde sólo el grupo de aliados pueda verse beneficiado con los montos de ayuda.

Bajo el razonamiento anterior, los Estados Unidos reiteraron las características que un determinado país debe tener para poder tener acceso a sus montos de ayuda situándose como principales las siguientes:

- Liderazgo político nacional encaminado hacia un gobierno sin corrupción
- Compromiso para tener una fuerza de trabajo alfabetizada y reformar instituciones de salud y educación
- Políticas macroeconómicas de cara al exterior con liberalización comercial
- Vínculo entre los recursos del sector privado y público para el desarrollo.⁴⁴

Claramente se puede observar la tendencia de los Estados Unidos a condicionar la ayuda bajo criterios unilaterales, siempre tratando de lograr que los demás concuerden con sus actos y acciones para conseguir aliados en su comportamiento internacional. Sin embargo la mayor parte de los países receptores no están de acuerdo en aceptar las condiciones, lo que los pone en una situación difícil sobre todo en momentos en que la ayuda para el desarrollo está en crisis; en una época delicada en que los montos destinados a ello se redujeron y la pobreza mundial sigue creciendo.

⁴³ Roberto González; "Drástica caída en la Ayuda para el Desarrollo de Naciones Pobres"; en La Jornada, 14 de marzo de 2002, p. 9

⁴⁴ Angelina Mejía y Adriana García; "Rechazan condiciones de Washington"; en El Universal, 21 de marzo de 2002, p. A10

Distribución regional de la ayuda externa de Estados Unidos de 1946 a 1994

Región	Desembolso total de ayuda de EE.UU. (miles de millones de dólares)	Ayuda Económica	Ayuda Militar
Cercano Oriente	117	54	63
Asia	101	58	43
Europa	80	39	41
América Latina	35	30	5
África Subsahariana	23	21	2
Interregional	91	86	5

Fuente: Robert Zimmerman y Steven W.; "The Assault of U.S Foreign Aid"; en Steven Hook (ed.); Foreign Aid Toward the Millennium, Lynne Rienner Publishers, EE.UU. 1996, p. 61

Concluyendo con la parte de Estados Unidos cabe enfatizar que fue ese país la primer fuente de ayuda bilateral en el periodo de la Guerra Fría con el apoyo brindado a la reconstrucción de Europa, y con el paso de los años los montos de ayuda se iban dirigiendo a áreas prioritarias de acuerdo a su seguridad nacional y a su política exterior. Además en la Guerra Fría su propósito particular era ayudar a la contención y defender sus intereses de los posibles peligros de la URSS y sus países satélites.

Se observa entonces que en la década de los cuarenta e incluso parte de los cincuenta se dirigió a Europa Occidental, en los sesenta fue hacia América Latina; a finales de esa década y principios de los setenta los flujos se canalizaron hacia la región del sureste de Asia. Los ochenta fueron para Medio Oriente y en los noventa se concentraron en los países de Europa del Este y las ex repúblicas soviéticas; sin embargo aún con la cantidad de países a los que destina flujos de ayuda y programas de cooperación, el monto real sólo asciende al 0.10% de su PNB.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.4.2 Canadá.

Este apartado dedicado al caso canadiense será tratado de una manera general debido a que el objetivo principal de este trabajo es analizar la política de ayuda y cooperación de dicho país. De manera que a lo largo de los siguientes capítulos el lector podrá encontrar dicho apartado de manera más detallada.

La ayuda y la cooperación para el desarrollo en Canadá es, al igual que en el caso de Estados Unidos y México, un componente esencial de su política exterior y como objetivos principales se encuentran el promover la seguridad global con miras a atacar todas aquellas violaciones a los derechos humanos, las enfermedades, el crecimiento demográfico, la degradación ambiental y la disparidad entre ricos y pobres.

Por lo tanto, el interés que Canadá tiene para dedicarse a estas acciones en el mundo, se justifica bajo el argumento de que los canadienses tienen el deseo de ayudar a otros que son menos afortunados y bajo la convicción de que el desarrollo económico y social es esencial para una paz duradera.⁴⁵

Los primeros pasos canadienses encaminados a la ayuda y cooperación para el desarrollo se llevaron a cabo en 1949 en el seno de las Naciones Unidas teniendo como objetivo dar asistencia técnica básicamente a los países miembros de la Commonwealth de Asia con los que mantenía relaciones históricas a través del imperio británico.

Mediante acciones como esas, Canadá buscaba erigirse como un país que sirviera de puente de comunicación entre las naciones subdesarrolladas y las industrializadas oferentes de ayuda, y para ello sus acciones en la década de los cuarenta y cincuenta iban sobre todo encaminadas a dar el reconocimiento de independencia a las nuevas naciones y contribuir a su desarrollo otorgándoles ayuda y participando en programas de cooperación para el desarrollo.

⁴⁵ Brian Stevenson; Política Exterior Canadiense. Debates teóricos; ITAM-PARMEC, México, 1996, p.12

Posteriormente, con el paso de los años y atendiendo a las necesidades del mundo en desarrollo, poco a poco se fueron implementando agencias u oficinas en el gobierno federal encargadas de administrar las cuestiones de los programas para el desarrollo.

En 1968 se conformó la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)⁴⁶ que es la agencia federal que hasta la actualidad es responsable de cerca del 80% de la ayuda suministrada por Canadá, mientras que el otro 20% restante es administrado por el Departamento de Finanzas y el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional⁴⁷ que se encargan de las contribuciones a organismos internacionales.⁴⁸

La ACDI mantiene proyectos en casi 100 países alrededor del mundo y por ello se coordina con otros actores como empresas, organismos no gubernamentales, y otras agencias internacionales. Asimismo, al interior de Canadá los organismos laborales, las iglesias y las firmas comerciales contribuyen en las políticas y estrategias a favor de la ayuda y la cooperación.

Dentro de sus objetivos básicos planteados desde el inicio y hasta la fecha dentro de la ACDI se pueden observar seis principales; estos son⁴⁹:

1. Atender las necesidades básicas humanas como el cuidado a la salud, educación básica, planificación familiar, nutrición, sanidad, etc.
2. Conseguir una igualdad de género y con ello evitar la discriminación y conseguir el trato digno de la mujer ante todo.
3. Otorgar servicios de infraestructura para que a partir de ello se puedan satisfacer las necesidades materiales básicas
4. Promover los derechos humanos, la democracia y una política de buen gobierno.
5. Desarrollo del sector privado para que contribuya en los puntos anteriores y sea a su vez, una fuente importante de inversiones que se encaminen a mejorar la calidad de vida de las personas.

⁴⁶ CIDA por sus siglas en inglés (Canadian International Development Assistance)

⁴⁷ DFAIT por sus siglas en inglés: Department of Foreign Affairs and International Trade / MAECI por sus siglas en francés: Ministère des Affaires Extérieures et du Commerce Internationale

⁴⁸ ACDI: Op. cit., p. 6

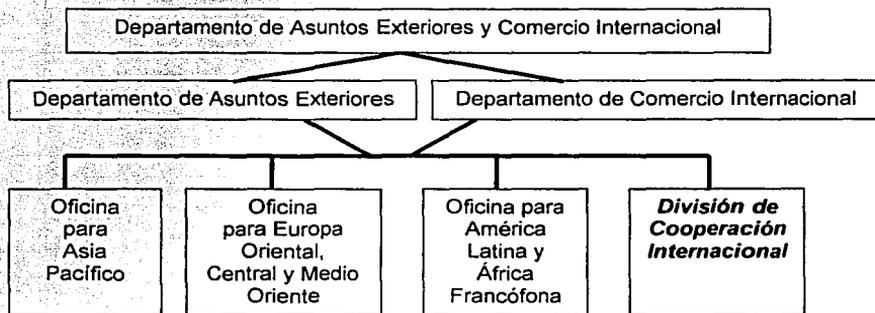
⁴⁹ Documento Electrónico: ACDI; Program Priorities, en <http://www.acdi-cida.gc.ca/cida-ind.nsf/>; 2/01/02.

6. Atención y cuidado al medio ambiente teniendo como prioridad el desarrollo sostenible.

No obstante lo anterior, actualmente hay presiones para dar mayor importancia a las consideraciones comerciales y políticas en la ayuda canadiense, y por ello se ve la tendencia de dar un giro y en lugar de destinar su ayuda a países de renta baja, se pretenden los de renta media para aprovechar las ventajas comerciales que ello pudiera traer,⁵⁰ lo que distorsiona la esencia primordial de toda ayuda, pues con esto, se busca que los beneficios sean fundamentalmente para el donante y no para el receptor.

La ACDI que es actualmente presidida por Leonard Good, se encuentra dentro del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, concretamente en la División de Cooperación Internacional ilustrado con el siguiente organigrama, al cual le seguirá la organización interna de la agencia.

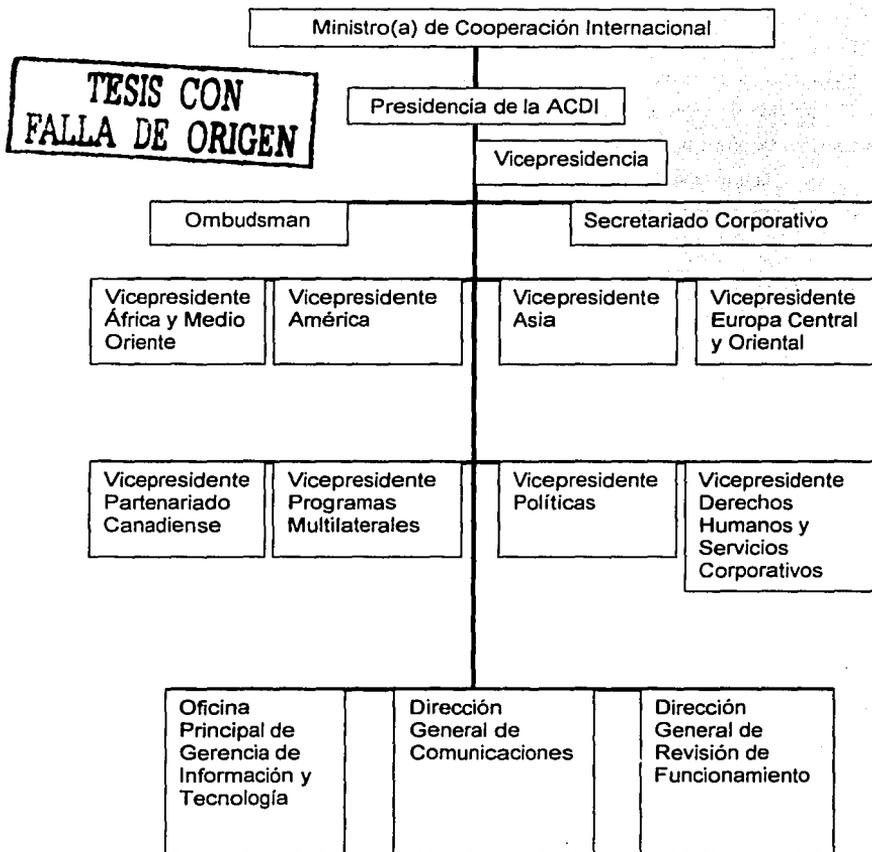
Localización de la ACDI dentro del Gobierno Canadiense⁵¹



⁵⁰ De Silva; *Op. cit.*, p. 60

⁵¹ A menudo se usan indistintamente las denominaciones de Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, y el de Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional; y ello es el resultado de la traducción de textos en inglés y/o en francés. En el primer idioma, los órganos gubernamentales corresponden a *Departments*, mientras que en francés a *Ministères*. Lo que indistintamente es igual para ambos es la denominación del encargado de dicha instancia que corresponde a la de ministro (*minister /ministre*).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Organización interna de la ACDI⁵²

⁵² Documento Electrónico: ACDI; Organization Chart; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/organi-e.htm>, 7/08/02.

Los principios mencionados anteriormente han sido la base de los programas canadienses a través del tiempo. A partir de ello se han desarrollado acciones en las diferentes partes del mundo, además, también en base a eso es como se han gastado los recursos.

Forma en que se gasta la ayuda canadiense desde los años noventa	
Area o sector	Porcentaje del total de la ayuda
1. <u>Programas bilaterales</u> : Se dirige hacia América, Asia o África y es en especie, nunca en efectivo. Incluye la ayuda en alimento.	39%
2. <u>Programas multilaterales</u> : Se incluye la aportación a organismos multilaterales principalmente de Naciones Unidas, (Ej. UNICEF, PNUD, ACNUR); la Commonwealth y la Francophonie. Además incluye la asistencia humanitaria internacional para desastres.	30% dividido en 27% y 3% respectivamente
3. <u>Programa de Partenariado</u> : Soporta proyectos implementados por instituciones canadienses, asociaciones, y ONGs, así como iniciativas del sector privado en el área de cooperación industrial.	12%
4. <u>Becas</u> : Apoyo para estudiantes del mundo en desarrollo.	1%
5. <u>Centro de Investigación sobre Desarrollo Internacional y Centro Internacional para Derechos Humanos y Desarrollo Democrático</u> : Hacen investigaciones cuyos resultados se aplican en beneficio del mundo en desarrollo; además promueve el respeto a los derechos humanos y la democracia.	5%
6. <u>Europa Central y Oriental, así como la Ex URSS</u> : Se encamina a construir sociedades democráticas y economías de mercado, así como la transferencia de tecnología y conocimiento.	5%
7. <u>Administración</u> : Es para las oficinas de la administración de la ACIDI situada en Ottawa y que cuenta con 1200 empleados.	6%
8. <u>Otros</u> : Incluye pagos por servicios ofrecidos por otras agencias y/o gobiernos.	2%

Fuente: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional; CIDA and the international development; Departamento de Trabajos Públicos y Servicios de Gobierno; Canadá, 1997, p.8-12

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

De esta manera, se ha tratado de dar una pequeña introducción a la política canadiense de ayuda y cooperación para el desarrollo; y como se mencionó al inicio de este apartado, a lo largo de los siguientes capítulos se profundizará en el estudio de las acciones canadienses encaminadas a tales aspectos prácticamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y hasta nuestros días en un panorama general y posteriormente de manera particular con algunos países de América Latina.

1.4.3 México

La política mexicana de ayuda y cooperación para el desarrollo en la práctica ha cambiado mucho con el paso de los años y mucho de ello se ha debido al cambio de posicionamiento internacional del país, producto de sus transformaciones económicas, políticas y sociales principalmente.

México comenzó su incursión en la práctica de la cooperación internacional para el desarrollo en la década de los cincuenta; sin embargo para esos momentos sólo figuraba como un país receptor ya sea por vías bilaterales o multilaterales a través de la ONU. Por ello, en 1951 se creó dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) la Dirección General de Organismos Internacionales con el fin de contar con una representación en la mayoría de los organismos especializados de la ONU.

Poco a poco el interés mexicano de introducirse en las acciones de ayuda y cooperación internacional fue creciendo y desde fines de los años cincuenta se dio mayor atención a los programas destinados a los campos técnico y científico, pues aún no se contemplaban los encaminados a la reestructuración económica y financiera. Esos programas a los cuales se les dio prioridad, fueron con el fin de crear la infraestructura requerida, así como los recursos humanos para echar a andar al país de manera eficiente y desde abajo; por ello, se creó dentro de la SRE la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional a principios de los setenta; y sólo a partir de entonces se incorporaron los programas dedicados al crecimiento económico y

bienestar financiero, de manera que las acciones de cooperación y ayuda se hacían cada vez más completas, abarcando todos los aspectos de interés.

Desde que se instituyeron a nivel nacional los planes y acciones dirigidos a la cooperación internacional para el desarrollo; y siendo éste un principio rector dentro de la política exterior del país, tal y como se plasma en el artículo 89 de la constitución mexicana desde 1988; el tema de la cooperación y ayuda internacional para el desarrollo tiene mucha relevancia a pesar de que en su práctica existan algunas modificaciones con el paso del tiempo.

Por su parte, es importante señalar que el presidente Luis Echeverría (1970-76) marcó un nuevo parámetro en la política exterior de México, sobre todo en sus relaciones dentro del Tercer Mundo. Él buscó formar un nuevo orden económico internacional que resultara más justo y equitativo para todos, pero en especial para los más pobres.

En los momentos en que Echeverría inició su mandato, el mundo entero estaba en crisis; "nuevos países habían surgido en África en condiciones deplorables y en América Latina la pobreza aumentaba. El escenario para una cruzada mundial a favor de los pueblos subdesarrollados estaba listo y Echeverría quiso aprovecharlo."⁵³

Fue en esa década cuando comenzó a gestarse una nueva relación entre ricos y pobres, a menudo impulsada por nuestro país, cuya aportación más clara se dio en diciembre de 1974 cuando bajo iniciativa del presidente Echeverría se aprobó la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados ante el pleno de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La carta pidió salvaguardar la soberanía de los Estados frente a los demás, y al mismo tiempo, hacía un llamado a impulsar la cooperación internacional con apego en el derecho internacional. No obstante, el éxito de la carta no tardó en ser minimizado por los países ricos quienes "no se mostraron dispuestos a dar a las naciones no

⁵³ Enrique Krauze; México Siglo XX. El sexenio de Luis Echeverría; Clio, México, p. 70

desarrolladas las concesiones económicas unilaterales que la carta exigía, lo que a fin de cuentas restó fuerza al triunfo mexicano.⁵⁴

Tiempo después, ya con López Portillo como presidente de México (1976-82), se vio en el petróleo un elemento que podía reactivar la economía nacional en una época de austeridad y crisis. El petróleo fue un elemento trascendental en las nuevas directrices de política exterior ya que "a partir de 1979 [...] se crearon programas de asistencia económica para la región centroamericana y del Caribe gracias a la bonanza petrolera."⁵⁵

En las últimas décadas, México ya no sólo fue un receptor neto de ayuda sino que desde la segunda mitad de los ochenta y hasta ahora, también se ha convertido en oferente, además de poner en práctica la llamada cooperación horizontal definida por Alfredo Pérez y Roberto Sierra como la cooperación técnica entre países en desarrollo, cuyo propósito es hacer investigaciones en campos de interés mutuo para las partes.⁵⁶

La prioridad es establecer cooperación con las áreas más próximas geográficamente y sobre todo en aspectos relevantes hoy día como el medio ambiente, la ciencia y la tecnología. En este aspecto es importante participar bajo un entendimiento de igualdad y complementariedad, en donde las partes realmente cooperen en busca del beneficio mutuo y por lo tanto también contribuyan por igual en todos los requerimientos.

Dentro de la ayuda y cooperación al desarrollo que ofrece México, los más beneficiados son sus vecinos; es decir, Centroamérica, el Caribe y en menor medida el territorio sudamericano. Centroamérica en principio, atrajo la atención de México desde los inicios de los años ochenta con el fin de buscar la creación de iniciativas que contribuyeran al proceso de paz en la región, tal y como se demostró con la instauración del Grupo Contadora formado en 1983 por Colombia, Panamá, Venezuela

⁵⁴ *Ibidem*, p. 71

⁵⁵ Ma. Teresa Gutiérrez-Haces; Procesos de integración económica en México y Canadá. Una perspectiva histórica comparada; IIE-UNAM /Porrúa, México, 2002, p. 119

⁵⁶ Alfredo Pérez y Roberto Sierra; "Vertientes de la Cooperación Técnica y Científica: La práctica Mexicana"; en Revista de Relaciones Internacionales, Núm. 70, UNAM – FCPyS; abril-junio, 1996, p. 109

y México, con el fin de buscar la salida pacífica al conflicto y contribuir a un desarrollo económico, político y social en la región.

A su vez, México también mantiene una amplia participación en el ámbito de la cooperación dentro de la Organización de los Estados Americanos, el PNUD y el Banco de Desarrollo del Caribe, por lo que a través de estos otorga recursos y participa en programas específicos.

Un programa de cooperación importante que México ha sostenido es el Programa de Cooperación Energética para los Países de Centroamérica y el Caribe (Acuerdo de San José), el cual es un mecanismo de cooperación entre México y Venezuela cuya finalidad es abastecer petróleo a bajos costos a los países de Centroamérica y el Caribe desde el 3 de agosto de 1980, fecha en que entró en vigor dicho programa.

Mediante este acuerdo, México y Venezuela se comprometieron a suministrar 160 mil barriles diarios de crudo y productos refinados a once naciones de Centroamérica y el Caribe (Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana).

Este acuerdo ha retomado importancia a propósito del Plan Puebla Panamá, como un mecanismo que abastecerá del recurso al corredor centroamericano, con la posibilidad de incluir a otros países que aún no se benefician; por ello, en agosto del 2001, se refrendó el acuerdo que otorga a los países un periodo de año y medio de gracia y quince años para su pago, con una escasa tasa de interés.

El Acuerdo de San José se ha consolidado a lo largo de poco más de dos décadas, adecuándose a la dinámica del mercado petrolero y de la economía internacional, así como a las realidades económicas de los países participantes.

Por su parte, Venezuela de manera unilateral mantiene desde octubre del 2000 el Acuerdo de Caracas, a favor de los mismos países excepto Barbados. Mediante ese

acuerdo, se suministran 80 mil barriles diarios con una forma de quince años para su pago y con un interés del 2%.

El presidente venezolano Hugo Chávez, planteó a México la posibilidad de incluir a Cuba en el Acuerdo de San José pero cuando la opción fue rechazada, Venezuela planeó un acuerdo independiente, o bien, la alternativa de incluirlo en el Acuerdo de Caracas en virtud de que la isla compra un tercio de su petróleo a Venezuela.

Puede afirmarse que para nuestro país "la cooperación internacional para el desarrollo en todas sus vertientes [...] reviste una importancia fundamental ya que se constituye en el instrumento que vincula la política exterior con los esfuerzos internacionales de desarrollo".⁵⁷ Todo esto con el fin de encontrar opciones que lleven a elevar los niveles de desarrollo económico y social tanto en el país como en el mundo.

Los principios que México interpone ya sea al recibir ayuda o al ofrecerla son dos y consisten en que ésta debe estar dirigida hacia sectores estratégicos que realmente incidan en una mejora de la situación del país; y en que por ninguna razón o justificación debe estar condicionada a ningún elemento, respetando así la autodeterminación y la no intervención de los Estados.

En general, dentro de los objetivos que México persigue en la Cooperación Internacional podemos situar tres:⁵⁸

1. Apoyar la constitución de un orden económico internacional equitativo que garantice el desarrollo humano y sustentable.
2. Crear nuevas estrategias para impulsar el desarrollo económico y social de México; y
3. Al interior, se debe procurar que las acciones correspondan a la búsqueda de las metas de distribución de riqueza y bienestar.

⁵⁷ Ibidem, p. 110.

⁵⁸ Jorge A. Lozoya; "México y la Cooperación Internacional"; en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 44, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño 1994, p. 139

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo como uno de los principales objetivos se planteó la maximización de recursos recibidos y ofrecidos. De igual manera fue en ese sexenio cuando México ingresó a la OCDE y por lo tanto una de sus funciones principales fue el de servir como puente de comunicación entre los países donantes y los beneficiados, aprovechando la dualidad del caso de México como oferente y receptor, ganando con ello una mayor presencia internacional.

Asimismo, la admisión de México en la OCDE supone la aceptación de numerosos acuerdos y aún cuando nuestro país no está obligado a destinar el 0.7% de su PNB para efectos de la AOD, su presencia en el organismo modificó la percepción de los Estados sobre su condición de desarrollo. Según clasificaciones del Banco Mundial, México se sitúa como un país de ingreso medio alto,⁵⁹ por lo que nuestro país esta dejando de ser prioridad al momento en que los países destinan sus recursos a áreas necesitadas.

No obstante, aún con la adhesión al grupo de las economías más fuertes, es claro que México sigue teniendo zonas muy grandes de pobreza extrema, con necesidades en donde se requiere de la ayuda externa, sin embargo, los recursos enviados a México están disminuyendo. Asimismo, su adhesión a la OCDE lo desbancó de un lugar de liderazgo dentro del Grupo de los 77 en donde tradicionalmente, desde el sexenio de Echeverría, había ocupado un lugar de primer orden con suficiente capacidad negociadora.

Desde entonces todo ha cambiado, pues incluso México puede ser visto como un país que comparte las tendencias y prácticas de su vecino del norte; o simplemente un país que por su innegable dependencia a Estados Unidos está a favor de sus acciones, por lo que sería factible que para salvarse a sí mismo tuviera, en algún momento dado, que darle la espalda al Tercer Mundo y continuar haciendo gala de un lugar privilegiado en

⁵⁹ Ante tal clasificación, el Banco Mundial cataloga a México como una de las economías más importantes del mundo; aunque la realidad sea que aún registra importantes deficiencias al interior del país; y tal vez ese es el motivo por el que México no ha dejado de ser receptor de recursos de manera tajante.

la economía mundial, mientras su población sufre los desgastes ocasionados por la pobreza.

En 1998 la evolución en materia de cooperación internacional siguió dándose y como resultado se observó la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI).⁶⁰ Dicho Instituto es muy complejo y cuenta con muchos planes y programas aunque no con los recursos suficientes para darles el seguimiento adecuado a cada uno de ellos.

El IMEXCI tiene un Consejo Consultivo encabezado por el Secretario de Relaciones Exteriores en donde se incluye a representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente, de Economía, de Recursos Naturales, de Desarrollo Social, de la Secretaría de Educación Pública, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, así como por gente de la UNAM los cuales trabajan en cada una de las áreas del Instituto.

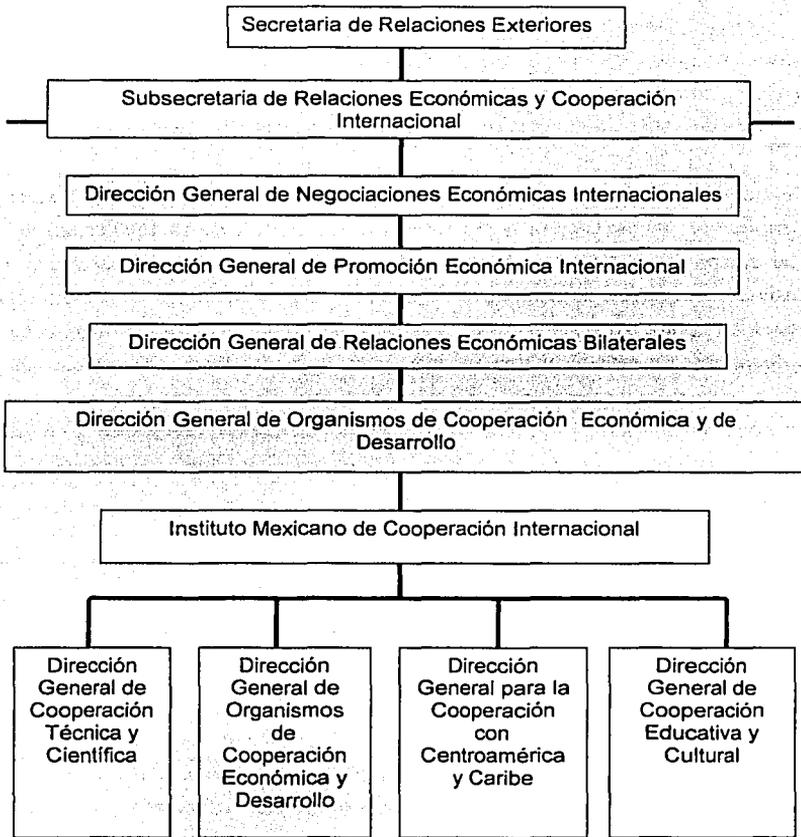
El IMEXCI tiene por objetivo la planeación y ejecución de acciones de cooperación internacional en todos los niveles, desde el internacional hasta el municipal sirviéndose del sector público y privado, enfocándolas hacia sectores que requieran mayor interés tales como el desarrollo económico, social, cultural, medioambiental con la vertiente hacia la sostenibilidad.

Dentro del IMEXCI se canalizan acciones de cooperación hacia otras regiones del mundo haciendo uso del papel de donante, al mismo tiempo que se administran y se dirigen a los sectores claves del país o región a la que se destinan; por ello el IMEXCI cuenta con varias direcciones generales encargadas de cada área prioritaria.

El IMEXCI se localiza dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, desglosándose de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional tal y como se muestra en el siguiente esquema:

⁶⁰ Actualmente con oficinas centrales en Paseo de la Reforma #175, Col. Cuauhtémoc.

Localización y organización del IMEXCI⁶¹



⁶¹ Documento Electrónico: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); [Acerca de la SRE](http://www.sre.gob/acerca/organigrama); en <http://www.sre.gob/acerca/organigrama>, 16/08/02.

Las direcciones generales del IMEXCI son:⁶²

- Dirección General de Cooperación Técnica y Científica: Se encarga de concretar y aplicar acuerdos de cooperación técnica y científica a nivel bilateral y multilateral teniendo como meta el desarrollo nacional. Es en esta dirección donde se incluyen acciones de salud pública, de infraestructura y de aplicaciones biotecnológicas.

Dentro de esta misma dirección se encuentra ubicado el Programa Mexicano de Cooperación para el Desarrollo (PROMEXCODE) establecido en 1993 como un cuerpo que agrupa los programas de cooperación técnica que estarán a disposición de las instituciones centroamericanas con las que se trabaja, además de un número cada vez mayor de contrapartes en el Caribe y el resto de América Latina. Entre las actividades a desarrollar en este programa se encuentran la formación de especialistas técnicos, intercambio de conocimientos, asesorías, transferencias tecnológicas, todo con el fin de combatir la pobreza extrema, apoyar la modernización tecnológica y empresarial, así como contribuir a un desarrollo sostenible y elevar por tanto, la calidad de vida de la población.⁶³

- Dirección General de Organismos de Cooperación Económica y de Desarrollo: Su objetivo es instrumentar políticas para buscar mejores niveles de vida, acrecentar el comercio y la inversión. Al mismo que tiempo busca un mayor involucramiento de los actores participantes en las acciones implementadas.
- Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural: Pretende el fortalecimiento de recursos humanos, además de la promoción educativa, cuidado al patrimonio cultural, apoyo a los intercambios artísticos y educativos con otras zonas, y el diálogo permanente entre investigadores, profesores y artistas.

⁶² Documento Electrónico. SRE; Estructura del IMEXCI; en <http://www.sre.gob.mx/imexci/>; 04/05/02.

⁶³ Para mayores referencias del programa, consultar: Ernesto Soria; La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia. Evolución y desarrollo (tesis de licenciatura); FCPyS-UNAM, México, 1999, págs. 214-221.

- Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe: Al ser ambas regiones tan cercanas a México, son las que reciben mayor atención en la cooperación para el desarrollo por parte de nuestro país. Por lo tanto mediante esta dirección se plantea llevar a cabo programas que contribuyan al desarrollo económico del área, a la solución de sus conflictos y al conocimiento mutuo con miras a incrementar las relaciones.

En esta misma dirección se encuadra la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica creada en 1990 por acuerdo presidencial cuyos principales beneficiados son Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, y Panamá y en menor medida países sudamericanos como Bolivia, Paraguay y Perú. Posteriormente en 1994 dicha comisión se extendió al Caribe y se benefician de ello Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados y Cuba.

El propósito principal desde entonces ha sido contribuir al desarrollo económico y social de la región a través de planes y proyectos que puedan además, reforzar las relaciones con México. Para ello se sirve de un Fondo Especial que tiene la función de recaudar y administrar los recursos para planes regionales específicos; aunque cabe señalar que los recursos no son suficientes y por lo tanto es común darse cuenta que los proyectos no tienen un buen seguimiento que pueda mostrar resultados de desarrollo importantes. En el caso del Caribe, el Banco de Desarrollo del Caribe es quien ejerce la función de la administración y manejo de recursos que principalmente se destinan a tareas educativas.

Dentro de la comisión anterior, se encuentra un Programa de Cooperación con Centroamérica establecido en 1991, el cual incluye mecanismos de cooperación educativa, económica, cultural, técnica y científica, en donde el mayor beneficiado por largos años ha sido Guatemala, debido al grado de pobreza y marginación de su población, que a pesar de ser muy similar en los países vecinos, parece ser que la vecindad ha resultado ser el mejor aliado para recibir mayores programas, además de que al desarrollar a Guatemala, pueden frenarse los flujos migratorios a México.

El programa tiene muy marcados sus objetivos, los cuales incluyen: a) consolidar sus vínculos de amistad y cooperación entre ambas partes, respetando la soberanía y la autodeterminación; b) contribuir al desarrollo económico y social de Centroamérica; c) mantener la paz en la región; y d) colaborar en el proceso de integración Centroamericano.⁶⁴

Es importante señalar que México únicamente destina fondos a las regiones mencionadas anteriormente; pues no ofrece recursos a países de otros continentes, salvo que esto se realice por la vía multilateral a través de sus contribuciones a organismos internacionales, aunque ciertamente en una cantidad que fácilmente pasa desapercibida.

El presupuesto de los programas de ayuda y cooperación para el desarrollo en el caso de México es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero es aún escaso e insuficiente para satisfacer las diferentes demandas; de hecho los montos recibidos aún superan lo que se da. Es por lo anterior que el gobierno de México no puede solo para llevar a cabo eficazmente sus programas de ayuda y cooperación, en parte por la deficiencia en los recursos, pero también por un mal manejo de los existentes y una falta de coordinación entre las instancias que participan en el proceso; sin embargo, para concretar programas eficaces se vale del apoyo de la SRE, la SHCP, la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos que colaboran según la naturaleza de cada uno de los programas.

Por otra parte, nuestro país también participó en la Cumbre de las Naciones Unidas para la Financiación del Desarrollo celebrada en Monterrey; la cual se convirtió en un foro de discusión, análisis y debate de alcance mundial que buscaba un consenso en el tema de ayuda al desarrollo.

⁶⁴ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica; Cooperación México-Centroamérica/ Documentos Básicos 1; México, CMCCC, 1991, p. 17; Citado en *Ibidem*, p. 210

En dicha Cumbre, el presidente Vicente Fox se pronunció a favor de que los países desarrollados cumplan el objetivo de dirigir el 0.7% de su PNB para la ayuda al desarrollo y que además faciliten los flujos de inversión y préstamos para buscar completar el 1%. De igual manera se manifestó a favor de un perfeccionamiento en la administración de esos recursos para que no sólo se queden en los gobiernos sino que se distribuyan en la población de manera eficaz para reducir la pobreza y ayudar a los grupos de mujeres, niños y ancianos en situaciones difíciles.

El presidente Vicente Fox señaló que era momento de que las naciones industrializadas de América del Norte y las de Europa demostraran que verdaderamente están comprometidas con la causa del desarrollo y revirtieran así, la constante caída de la AOD mediante sus contribuciones, con la apertura de fronteras y mercados y con la eliminación de los subsidios sobre todo en la agricultura; todo con el fin de que un número cada vez mayor de naciones accedan al desarrollo y no se queden en la exclusión y la injusticia.

Por otro lado, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (2000-2003), se apoyó en las declaraciones del presidente de los Estados Unidos en cuanto a que era una buena medida contar con la ayuda condicionada para fomentar la transparencia en la administración de los recursos, en la rendición de cuentas y claridad en los fondos públicos de cada gobierno, aunque eso por supuesto compromete a México al ser un receptor de ayuda para el desarrollo y se contrapone a los principios básicos mexicanos en este tema, ya que se ha puesto énfasis en la no condicionalidad de los fondos dados o recibidos.

Por lo tanto se observa que el caso de México es muy particular debido a su doble carácter; como donante y como receptor. En esa situación, México debe saber por experiencia propia cuales son las áreas en las que debe poner mayor atención, y poner en práctica acciones concretas para ayudarse a sí mismo, y ayudar a los países con los que colabora.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO 2:

LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE Y SU VINCULACION CON LA AYUDA Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.

2.1 Evolución de la política exterior canadiense en el área del desarrollo internacional hasta 1968.

En este apartado se pretende explicar la evolución que ha tenido la política exterior canadiense sobre todo en el aspecto de la cooperación y ayuda para el desarrollo, y para tal efecto se hará el estudio de las acciones llevadas a cabo desde el año de 1949, momento en el que Canadá se involucró en los programas de Naciones Unidas; y más específicamente desde 1950; fecha en la cual el gobierno canadiense se unió al Plan Colombo para coordinar acciones en el sureste de Asia, dentro de la Commonwealth.

En dicho período surgieron acciones e intentos importantes para formar el camino por el cual iban a ser llevadas las acciones de ayuda al desarrollo. Dentro del mismo, se pueden apreciar dos etapas importantes; la primera va de 1946 a 1960, atravesando por varios intentos de crear agencias especializadas, lo cual no fue del todo posible porque siempre encontraron errores estructurales y conflictos en cuanto a lo que significaba un programa de ayuda externa, por lo que prácticamente ninguna tuvo un éxito significativo hasta 1960, cuando se creó la Oficina de Ayuda Externa y empezaron a arreglarse las deficiencias y a contar con planes más elaborados.

La segunda etapa inició con esa agencia que además contaba ya con una visión de largo plazo. Sin embargo aún había ataduras y aspectos por mejorar; fue entonces cuando se pensó acabar con dichas deficiencias. En medio de las discusiones y de las necesidades de reformulación de la política exterior, se creó en el año de 1968 la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), dando inicio a la etapa moderna de los programas canadienses, los cuales hasta hoy día se mantienen a través de la misma.

2.1.1 La etapa de construcción, 1946 – 1960.

Cuando concluyó la Segunda Guerra Mundial, se vivieron muchos cambios en el ambiente internacional; se presentaron acontecimientos que marcaron el rumbo de las políticas exteriores de muchos países; de los vencidos y de los vencedores, del oriente y del occidente. Canadá no estuvo ajeno a ello, ya que por mucho, su posición geográfica, su situación estratégica, su pertenencia a varios organismos internacionales y sobre todo su deseo de una mayor voz internacional, influyeron para que se dieran cambios y para que hubiera nuevas prioridades en el quehacer de su política exterior.

El mundo de entonces estaba dividido por la Guerra Fría, y por ello, los vínculos diplomáticos y el cuidado de la seguridad eran los puntos principales para el mundo de occidente. Había que defender a Asia y a Europa de los peligros y ambiciones soviéticas y en ese afán, Estados Unidos junto con sus aliados serían los protagonistas; de modo que había que alinearse para defender la seguridad de los propios y de los pueblos que estaban en la mira soviética.

Para Canadá, una de las maneras más efectivas y poco agresivas de alinearse a la dinámica de la Guerra Fría fue bajo la forma de donante de ayuda destinada a la reconstrucción y a la salvación de los pueblos del mundo que vivían en la pobreza. De esa manera, Canadá podía tener una mayor presencia internacional así como la oportunidad de expandir sus valores, objetivo que ha ocupado un lugar importante, ya que a través de ello, justificaba su actuar internacional. Así, desde los años cuarenta, la política exterior canadiense implicaba una responsabilidad, a la vez que una respuesta a las necesidades de la humanidad.⁶⁵

⁶⁵ Ma. Teresa Gutiérrez-Haces; "La contribución de la política exterior de Canadá a la construcción de una identidad pan-canadiense"; en Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política; FCPyS – UNAM, Séptima Época, enero-abril 2003, p. 21

La cultura política en Canadá, vinculada a los valores humanos, desde entonces ha tenido que ver con la moderación, la mediación, la cooperación y el cuidado de los menos favorecidos.⁶⁶

Por lo anterior, desde que las acciones canadienses en este ámbito comenzaron, han tenido tres justificaciones para otorgar ayuda externa y que incluso hasta la actualidad persisten y se combinan para llevar a cabo tales acciones. Sus justificaciones son, considerar a la ayuda como un bien humanitario, político y económico, a partir de lo cual el gobierno canadiense consideró que eso significaba "una responsabilidad para con los menos afortunados para salvaguardar la paz y la prosperidad mundial, incluyendo la canadiense."⁶⁷

Son esas acciones muestras claras del internacionalismo canadiense nacido en la década de los cuarenta, cuando Lester Pearson era el Ministro de Asuntos Exteriores (1948-57). Sin embargo, este internacionalismo no encontraría su esplendor sino hasta el segundo lustro de los años sesenta. Lester Pearson por ello, es considerado como uno de los pioneros que dieron forma y vida a la política canadiense que se encargaría de la ayuda externa y de las contribuciones a las necesidades humanas básicas del mundo en desarrollo.

Ese internacionalismo canadiense tiene que ver con determinadas acciones como "la creación de los cuerpos de paz, la promoción de los derechos humanos, el apoyo a la democracia, el desarme y control de armas, así como la ayuda al desarrollo de los países económicamente débiles."⁶⁸

En opinión de Kim Richard Nossal, el internacionalismo tiene mucho que ver con crear instituciones capaces de salvaguardar la paz y darle solución a los problemas que aquejan al mundo, por lo que está estrechamente ligado con el comportamiento de lo que sería un "bondadoso ciudadano internacional". Ese internacionalismo es la esencia

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 22

⁶⁷ Keith Spicer; *A Samaritan State?*, University of Toronto Press, Canadá, 1966, p.4 . Traducción Libre.

⁶⁸ Gutiérrez-Haces; *La contribución de la política exterior de Canadá...*; Op. cit., p. 23

de conducta de una *potencia media* como Canadá y por ende parte fundamental en su quehacer internacional. Asimismo, sugiere que un país al tomar esta postura internacionalista, lo que busca es sanar los "males comunes del mundo entero".⁶⁹

El internacionalismo puede razonarse de la siguiente manera: "no tienes que hacerlo; en cambio, lo haces porque consideras que los actos de la buena ciudadanía y un vigoroso involucramiento en la política mundial y la contribución a un orden basado en reglas convienen al interés general;- independientemente de que tan definido esté el interés."⁷⁰ Lo cierto es que posteriormente se pueden interpretar esas acciones como parte fundamental del interés nacional de quien las ejecuta, demostrando que la diplomacia internacionalista es profundamente interesada y no simplemente un acto de buena fe.⁷¹

Hemos mencionado que la ayuda al desarrollo constituye un elemento clave en la tarea internacionalista canadiense pues es en buena parte mediante ésta, que se facilita la paz mundial porque favorece el acceso al desarrollo económico y por lo tanto quien la recibe crea un ambiente de estabilidad interna volviéndose menos vulnerable a las agresiones extranjeras.

En este sentido cabe destacar que las agresiones extranjeras en un principio estaban representadas indudablemente por la posibilidad de una amenaza comunista y por ello, los canadienses otorgaban la ayuda bajo la premisa de que mediante ésta se promovería la existencia de gobiernos liberales, pero además sería una forma más fácil de poder controlar la política exterior de los receptores y por ende hacer que estos actuaran a favor y en alianza con los donantes.⁷²

Con los argumentos y justificaciones anteriores, desde que acabó la Segunda Guerra Mundial, Canadá ha participado en los programas de ayuda externa de manera

⁶⁹ Ma. Cristina Rosas; Australia y Canadá: ¿potencias medias o hegemonías frustradas? Una visión desde México. Prólogo de Kim Richard Nossal. UNAM-FCPyS. México. 2002. p. 49

⁷⁰ Ibidem, p. 51

⁷¹ Ibidem, p. 50

⁷² Gutiérrez-Haces; La contribución de la política exterior de Canadá; Op. cit., p. 24

multilateral. El modo inicial para hacerlo era a través de Naciones Unidas y de muchas de sus agencias especializadas, canalizando las aportaciones a través de varios departamentos del gobierno canadiense ya que aún no había uno específico que se encargara de administrar y ejecutar tales acciones; por lo tanto, el Departamento de Finanzas, el de Asuntos Exteriores, el de Comercio y el Banco de Canadá eran los más involucrados, y según el área de competencia cada uno de estos tenía lazos con las agencias de la ONU, aunque no con la importancia y magnitud que lograron alcanzar años más tarde.

En 1949, se formó un grupo consultivo en Canadá llamado Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT),⁷³ que iba a coordinar a los departamentos involucrados en las tareas de ayuda. Representa el momento en que las contribuciones canadienses comenzaron a ser más importantes e incluso fue cuando se pensó en crear un grupo interdepartamental encargado de coordinar las acciones y contribuciones de ayuda externa, por lo que meses más tarde, en septiembre de 1950 se conformó un grupo de cinco personas bajo el nombre de Servicio de Cooperación Técnica (SCT)⁷⁴ dentro del Departamento de Industria y Comercio.

En el ámbito internacional y concretamente dentro de la Commonwealth, en enero de 1950 se dio un encuentro de países miembros en la ciudad de Colombo, capital de Sri Lanka. Ahí, Australia y Ceilán propusieron crear medidas para transferir capital y asistencia técnica de parte de la Gran Bretaña y los miembros de la Commonwealth que, por su situación de estabilidad económica, política y social, tuvieran la capacidad de otorgarla a los países más pobres dentro de la asociación e incluso a los países que en aquellos años estaban adquiriendo su independencia.

Después de pláticas y negociaciones, el resultado fue la creación de un programa de ayuda técnica y financiera a los países menos desarrollados del sur y sureste de Asia que pertenecían a la Commonwealth. El programa oficialmente se llamó *Plan Colombo*

⁷³ EPTA por sus siglas en inglés, (Expanded Program of Technical Assistance)

⁷⁴ TSC por sus siglas en inglés (Technical Cooperation Service)

para la Cooperación Económica y Desarrollo Social de Asia y Pacífico, el cual consistía en otorgar ayuda en forma de préstamos, donaciones y bienes, por ejemplo, abonos para la productividad agrícola, maquinaria, una gran variedad de bienes de consumo, e incluso intercambio de estudiantes, asesoramiento y capacitación profesional. Dentro de dicho plan, sin duda alguna los países más beneficiados fueron la India, Pakistán y Ceilán.

En Canadá, en esos mismos momentos de inicios de los cincuenta, Louis St. Laurent era el Primer Ministro (1948-57), y junto con una gran parte de su gabinete se mostraba reacio a integrarse a las pretensiones del Plan Colombo debido a los gastos que ello implicaba, pero sobre todo por las consideraciones de que cualquier tipo de ayuda que se ofreciera a esos países sería inútil e insuficiente al ver el grado de precariedad en el que vivían.

Esa opinión del Primer Ministro, distaba mucho de todas aquellas manifestaciones de responsabilidad para con los menos favorecidos económicamente; de manera que si Canadá quería mostrar una imagen más benévola al mundo, ese tipo de opiniones debía cambiar para evitar que las acciones fueran por ese mismo rumbo.

Tras discusiones y negociaciones internas, Canadá finalmente decidió unirse porque se entendió que esa acción empataba con las justificaciones que había venido dando respecto a los valores de libertad, paz y prosperidad que trataban de proyectar al mundo como una extensión aquellos que se practicaban internamente.

Unirse a Gran Bretaña y a otros países de la Commonwealth en el Plan Colombo era la mejor manera de proteger al sur y sureste de Asia del comunismo así como de favorecer un mundo más libre con progresos económicos y sociales mediante las contribuciones de asistencia. De esta manera el razonamiento canadiense, o al menos la justificación de su adhesión al plan en Asia, fue similar al que tuvieron los Estados Unidos con el Plan Marshall en Europa.

Por otra parte, participar en una acción de este tipo dentro de la Commonwealth era prácticamente obligado para Canadá debido a que ya había participado en la reconstrucción de Europa. Así, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Lester Pearson (1948-57) obtuvo los primeros fondos en junio de 1950 que consistieron en \$400,000 dólares iniciales para programas de asistencia técnica para el periodo de 1950-51, además de un monto de \$25 millones de dólares para las contribuciones a los programas de asistencia capital en el mismo periodo.⁷⁵

Fue precisamente el anteriormente mencionado SCT, el grupo que desde finales de 1950 iba a coordinar las aportaciones al Plan Colombo y a las agencias especializadas de la ONU, así como otras misiones en el exterior.

En diciembre de 1950, se creó el Grupo Interdepartamental de Asistencia Técnica (GIAT)⁷⁶ bajo la coordinación del Departamento de Industria y Comercio que además de administrar y planificar los recursos canadienses para próximos proyectos en el campo de la asistencia técnica, debía supervisar el trabajo llevado a cabo por el SCT.

Los intentos por crear una agencia especializada para administrar la ayuda externa no prosperaban debido a que las nuevas agencias, y los canales de la ayuda canadiense generalmente eran vistos como acciones temporales y aún no se tenía la conciencia de que el éxito de los programas y la creación de una agencia dependía de la voluntad de llevar estas acciones al largo plazo. De hecho este pensamiento fue una constante durante toda la década, por lo cual hubo muchos fracasos en este ámbito.

En septiembre de 1951 se creó la División Internacional de Cooperación Económica y Técnica (DICET)⁷⁷ absorbiendo al anterior SCT, aunque permaneciendo dentro del Departamento de Industria y Comercio. Por otra parte, como ya existía la GIAT, que era el grupo especializado encargado de la Asistencia Técnica, se vio la necesidad de crear

⁷⁵ David Morrison; Aid and Ebb Tide, Wilfrid Laurier University Press & North South Institute, Canadá, 1998, p. 28

⁷⁶ (GTA por sus siglas en inglés (Interdepartamental Group of Technical Assistance)

⁷⁷ (ETCD por sus siglas en inglés (International Economic and Technical Cooperation Division)

un grupo paralelo especializado en asistencia de capitales, de manera que se le dio vida al Grupo Interdepartamental de Asistencia Capital (GIAC),⁷⁸ al cual también desde ese momento se le conoció como el Grupo del Plan Colombo.

Con el fin de contar con gente de experiencia y altamente capacitada, dentro del DICET se recurrió al reclutamiento y a la capacitación en el exterior. Dentro de esta búsqueda de personas se encontró a John Macdonald quien se encargaría de revivir el SCT, aunque dicho servicio en sus años consecuentes no tuvo prácticamente ningún éxito debido a que sus administradores continuamente debían salir del país para capacitarse en algún área o para proyectos de investigación en Asia. De esta manera, se observó que el principal problema fue la falta de continuidad en las políticas iniciadas.

Otro problema fue que al ver las deficiencias del servicio, se terminó por sacar a todo el personal que ahí laboraba y se reemplazó por el perteneciente al del DICET, así es que en cuanto a cooperación y asistencia técnica, el DICET se convirtió en el único encargado de ello, por lo que la existencia del GIAT se hizo innecesaria y por ello en abril de 1957 desapareció en razón de que únicamente significaba gastos y no había una política coherente que seguir, a diferencia del GIAC que sí tenía proyectos más concretos y sobre todo que su personal era menor y por lo tanto no representaba tantos gastos.

Lo anterior puede entenderse cuando dentro de las filas del gobierno se afirmaba que dos millones de dólares en trigo podían ser otorgados al instante, con sólo una firma, mientras que la misma cantidad invertida en entrenamiento y capacitación requería meses de entrevistas, y por lo tanto más gastos, mayor tardanza y menores resultados visibles de manera inmediata.⁷⁹

En 1958 la DICET sufrió un nuevo y definitivo revés cuando su administrador, Nik Cavell fue enviado como alto comisionado a Ceilán, de manera que se creó la

⁷⁸ IGCA por sus siglas en inglés (Interdepartmental Group of Capital Assistance)

⁷⁹ Spicer, *Op. cit.*, p. 99

Subdivisión de Asistencia Técnica y Económica (SATE)⁸⁰ dentro del Departamento de Industria y Comercio con Orville Ault como su director. Dicha rama absorbió al personal de la DICET así como la gran cantidad de programas de asistencia capital, además de que desde un inicio contó con la capacitación y la experiencia del Grupo del Plan Colombo (GIAC).

De esta manera, las políticas de ayuda, pero sobre todo los intentos de crear la tan necesaria agencia especializada comenzaron a ver frutos, ya que al crearse la SATE se tenía la idea de que esta subdivisión iba a lograr unificar todos los programas que se tenían planeados, los cuales iban a ser llevados a cabo bajo los modelos del quehacer político del Grupo del Plan Colombo, así que al menos podría decirse que la voluntad de los primeros momentos fue buena.

Para ese mismo año de 1958 se llevó a cabo en Montreal la *Conferencia sobre Economía y Comercio de la Commonwealth*, en donde John Diefenbaker, entonces Primer Ministro canadiense (1957-63), anunció que las contribuciones de su país a los programas de ayuda aumentarían, pero para que fueran mejor administradas y para acabar con los desajustes heredados de antiguas administraciones en las agencias pasadas, la SATE se dividiría en ramas para atender áreas específicas, pero teniendo como objetivo principal los proyectos de asistencia técnica. Dichas ramas fueron⁸¹:

- El Programa de Ayuda Canadiense para las Indias Occidentales, el cual pronto se extendió para dar atención a las áreas del Caribe. Tuvo un presupuesto de 10 millones de dólares anuales durante cinco años para dar asistencia técnica y capital.
- El Programa de Asistencia Técnica de la Commonwealth para países fuera del área del Plan Colombo, el cual incluía ayuda para Ghana, Nigeria y otros territorios británicos en África, principalmente aquellos que estuvieran a punto de

⁸⁰ ETAB por sus siglas en inglés (Economic and Technical Assistance Branch)

⁸¹ Morrison, *Op. cit.*, p. 34

alcanzar su independencia. El monto del presupuesto del programa consistió inicialmente en \$500,000 dólares para el periodo de 1959-60.

- El Plan de Solidaridad y Becas para la Commonwealth que incluía intercambios entre países desarrollados de la Commonwealth, pero principalmente programas de asistencia técnica para los miembros que seguían en el subdesarrollo.

Pese a las modificaciones establecidas, la realidad fue que la introducción de nuevas acciones relativas a planes y programas disminuyó, ya que muchos fondos fueron necesarios para completar proyectos que estaban en marcha desde antes, por lo que mucho del personal comenzó a salirse de la SATE entre 1959 y 1960.

La SATE pretendía llevar a cabo reformas con el propósito de convertirse en el único cuerpo especializado encargado de administrar los programas de ayuda. Sin embargo, prácticamente al mismo tiempo, el Grupo del Plan Colombo propuso la creación de un cuerpo totalmente nuevo y semiautónomo encargado de la aplicación, creación y administración de los programas de ayuda y cooperación para el desarrollo. Tal propuesta fue finalmente aceptada por el Primer Ministro, y desde el 1° de septiembre de 1960, se le dio vida a la nueva agencia bajo el nombre de Oficina de Ayuda Externa (OAE),⁸² bajo el mando de Herbert O. Moran, quien reportaría al Departamento de Asuntos Exteriores y ya no al de Industria y Comercio como lo hacían las oficinas anteriores.

Antes de entrar a lo que fue la actividad de la OAE y de su futuro, cabe mencionar que durante la década de 1950, la ayuda bilateral canadiense creció de 25.3 millones de dólares en el periodo de 1950-51, a 61.2 millones de dólares en 1959-60; estos últimos administrados por la SATE, mientras que las contribuciones a programas multilaterales asignados fuera de la subdivisión tan sólo alcanzaron 5.8 millones de dólares.⁸³

⁸² EAO por sus siglas en inglés (External Aid Office)

⁸³ Morrison, Op. cit., p. 33

Entre los países miembros de la Commonwealth a quienes más ayudó Canadá a través del Plan Colombo durante el mismo periodo, en el cual las aportaciones canadienses alcanzaron 275.8 millones de dólares, están:

País	Monto en millones de dls.	Porcentaje del total
India	148.4	53.8
Pakistán	100.6	36.5
Ceilán	17.9	6.5
Malasia	3.03	1.1
Singapur	275 mil dólares	0.1
Otros en África o América Latina	5.5	2

Fuente: David Morrison; *Aid and Ebb Tide*, Wilfrid Laurier University Press & North South Institute, Canadá, 1998, p. 33

Como puede verse, este primer periodo en el intento de la creación de una agencia especializada encargada de la ayuda externa fue impulsada por motivos de política exterior, es decir, por la alianza occidental que había surgido de la Segunda Guerra Mundial como una contención al comunismo y en medio de ello se insertaron justificaciones éticas y humanitarias con el fin de ayudar a los más desprotegidos y pobres del planeta.

Sin embargo, el éxito efectivo de tales políticas y de la creación de la agencia estuvo obstaculizada por muchos factores, ya que Canadá siempre quiso aumentar los montos de ayuda pero sin la existencia de una política constante a seguir, y sin un plan claramente diseñado. Además, los canadienses hasta inicios de la década de los sesenta, sólo veían la ayuda como una necesidad a corto plazo, es decir, que era algo que en el transcurso de unos años ya no sería necesario, sin embargo la realidad de la magnitud de la pobreza ha mostrado desde entonces, que la ayuda externa debía convertirse en un compromiso a corto y a largo plazo; que debía ser algo permanente puesto que en el mundo se presentaban nuevas necesidades a las que había que hacerles frente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Otro problema fue el hecho de que se confió mucho en la división de responsabilidades entre los diferentes departamentos de estado, cosa que no funcionó del todo debido a la falta de coordinación y de acuerdos internos entre los departamentos. Asimismo, el hecho de tener varias agencias por separado; las cuales estaban divididas por funciones, ya sea para asistencia técnica o económica; trajo como resultado un desvío de fondos importantes que muchas veces no eran bien colocados por la falta de planeación.

Es por todo lo anterior, que desde inicios de la década de los sesenta, si en verdad se deseaba tener éxito con la OAE, se debían eliminar todas esas deficiencias, para así entrar en una segunda era de las agencias canadienses comprometidas con la ayuda externa.

2.1.2 De la Oficina de Ayuda Externa a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

Con la creación de la OAE, reitero, se pensó ya en una política de ayuda externa a largo plazo, con toda la intención de incorporarla como un área principal de la política exterior y se puso el objetivo de contar con mas gente especializada en problemas de subdesarrollo.

A mediados del mes de noviembre de 1960, la OAE comenzó sus operaciones y dos años mas tarde se veía un considerable avance en la organización interna, identificando dentro de sí, tres cuerpos principales:

1. El Consejo de Ayuda Externa, fue quién retomó el lugar del grupo del Plan Colombo, y se dedicó a crear y coordinar programas y decisiones que tuvieran que ver con los criterios de localización, proporción y tipo de ayuda.
2. La Jefatura de la Oficina de Ayuda Externa, cuyas funciones se refieren a las del director, siendo estas el control, administración y cuidado de los programas de asistencia en coordinación con otros departamentos o agencias canadienses

involucradas, pero siempre poniendo mayor énfasis en las crisis y necesidades de ayuda posteriores a un desastre natural. Asimismo, es el cuerpo que tiene la obligación de velar por la seguridad y estabilidad de la Oficina.

3. Agencias Asociadas, lo cual tiene que ver directamente con todas las pequeñas agencias que guardan alguna responsabilidad para con la Oficina, entre las cuales se pueden identificar la Corporación Canadiense encargada de las compras para programas bilaterales; la División de Programas Internacionales del Departamento de Finanzas; la División Económica de Asuntos Exteriores; Energía Atómica de Canadá, etc.

Podría decirse que durante los primeros dos años de la OAE no había prácticamente ninguna objeción a su labor; sin embargo los problemas más serios comenzaron a verse hacia mediados de la década, justo en momentos en que internacionalmente empezó a haber una mayor presión por parte de los Estados Unidos hacia los aliados occidentales que eran oferentes de ayuda.

Los Estados Unidos pidieron un esfuerzo extra para la contención del comunismo, por lo que Canadá con Lester Pearson como triunfante Primer Ministro por el ala liberal (1963-1968), fue quien en medio de la problemática interna de la OAE se vio en la necesidad de incrementar sus cuotas de ayuda que hasta ese momento sólo alcanzaban un 0.16% del PNB, administrado casi completamente en India, Pakistán, Ceilán y Malasia que recibían en conjunto el 97% del total de la ayuda.

Por su parte, internamente también había mucha presión puesto que se presentaron muchas demandas sociales y porque el debate del nacionalismo canadiense estaba resurgiendo. Los franco-canadienses hacían un llamado a la igualdad económica y social y en cuanto a las políticas de ayuda, pedían una mayor distribución entre las naciones de origen francés y no sólo en los países miembros de la Commonwealth. Fue en esos momentos, y no antes cuando gente francófona en Canadá se empezó a incorporar a las filas de la OAE y se comprometieron a ofrecer una ayuda de alcance

global, así, en la segunda mitad de la década, había 59 receptores de ayuda repartidos en el área del Plan Colombo, África, el Caribe y en América Latina.

Cuando los problemas dentro de la Oficina se empezaron a dejar ver, mucho de ello se le adjudicó a su director Herbert Moran quien parecía no tener dinamismo ni iniciativa propia, y era visto únicamente como un excelente ejecutor de políticas pero no como su creador, dejando esa parte a otros Departamentos de Estado, como a Asuntos Exteriores, Finanzas o Comercio, tal y como se venía haciendo en las agencias antecesoras.

Otro problema fue que no había el suficiente contacto con el área ayudada; es decir, sólo se mandaba ayuda pero no se monitoreaba que verdaderamente llegaría a quienes tenía que llegar y por consiguiente no era posible comprobar los resultados. Esa falta de monitoreo y envío de expertos fue parcialmente justificado en la *Conferencia sobre Ayuda Canadiense en el Extranjero* organizada por el Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional y la Universidad de Western Ontario. Se expresó que el principio básico de la administración canadiense de ayuda externa era manejar los programas con un cuerpo administrativo pequeño cuyos convenios para el uso de expertos en el exterior serían utilizados sólo cuando fuera necesario;⁸⁴ sin embargo el criterio de "necesario" nunca fue esclarecido, como si no fuera menester asegurarse que los más vulnerables verdaderamente se beneficiaran de la ayuda otorgada.

Ese punto fue ampliamente criticado debido al despilfarro y desperdicio de ayuda que eso podría significar, por lo que se puso de manifiesto la adopción de avances en ese aspecto a fin de no caer en los errores de las oficinas anteriores; y fue entonces que para 1966 la presión dio frutos y comenzaron a verse mas expertos sobre el terreno.

Durante los últimos años del periodo del Primer Ministro Lester Pearson y los primeros de Pierre Elliott Trudeau se tenía la idea de que la continuidad en la política de ayuda

⁸⁴ Ibidem, p. 43

externa podría ser considerada una muestra de la ansiada independencia política y económica de Canadá para con los Estados Unidos.

En los últimos años de los sesenta, el gobierno se convenció de que un mayor compromiso para el desarrollo en el Tercer Mundo debería servir a tres objetivos básicos: "contención del comunismo; expansión de mercados en el exterior potencialmente abiertos a exportaciones canadienses; y la promoción de la seguridad internacional en formas compatibles a una potencia media responsable internacionalmente."⁸⁵

En 1966 Maurice Strong llegó a suceder a Moran como el director general de la OAE y planteó una serie de cambios para el mejoramiento de la Oficina, por lo que en muchos aspectos se reorganizaron ante la intención de convertirla en una agencia capaz de conducir con éxito las políticas bilaterales, multilaterales y que además pudiera ayudar a expandir el comercio canadiense en las áreas menos desarrolladas del planeta, por lo que la condujo al año de 1968 en que el nombre cambió y se creó la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) que fue la que llegó a simbolizar tal deseo, siendo necesario el aumento de personal y de presupuesto. Así, desde 1968 y hasta la fecha, la ACDI ha sido el principal órgano canadiense ejecutor de las políticas de ayuda y cooperación para el desarrollo.

En 1968 Maurice Strong entonces presidente de la ACDI afirmaba que:

"había una conciencia en el gobierno y en otros lugares de que la ayuda no sólo era un fenómeno a corto plazo, así que tenía que haber sido integrada dentro de nuestro aparato gubernamental en una base más permanente y que lo multilateral, el comercio y otros temas tendrían que estar más adaptados a nuestros esfuerzos de ayuda."⁸⁶

Por las declaraciones anteriores, claramente se veía que venían muchos cambios internos en la administración, nuevas prioridades y nuevos retos; ya que con la creación de la ACDI lo que se planteaba era que además de continuar con las formas

⁸⁵ Cranford Pratt; "Humane Internationalism and Canadian Development Assistance Policies"; en Cranford Pratt (coord.); Canadian International Development Policies: An Appraisal, Mc-Gill Queen's University Press, Canadá, 1994, p. 341. Traducción Libre.

⁸⁶ Morrison; Op. cit., p. 60. Traducción Libre.

tradicionales de ayuda, se iba a introducir el comercio, y ello en parte significaba la creación de tratados preferenciales sobre todo con los países menos desarrollados.

Este es el punto en el que empieza una nueva época en las relaciones de ayuda para el desarrollo; es un momento en que los conceptos comerciales van a ser una parte prioritaria en todo programa de asistencia. Asimismo, representa el punto en que se introduce el término de cooperación para venir a complementar el de ayuda. Es cuando Canadá ya no estaba dispuesta a sólo ser un donante sino al mismo tiempo beneficiario; ya que si la política de cooperación y ayuda iba a ser un elemento fundamental en la política exterior a largo plazo, en las filas del gobierno estaba empezándose a gestar una conciencia de beneficios comunes con el receptor en terrenos como comercio, inversión, educación, infraestructura, empleo, etc.

2.1.3 Principales países y áreas receptoras de la ayuda canadiense hasta 1968

No hay duda alguna de que al ser la política de ayuda canadiense una iniciativa bajo los lazos con la Commonwealth, los más beneficiados han sido precisamente los países miembros de ésta, y en especial los del Plan Colombo en donde por mucho tiempo se ha concentrado la mayor parte de ayuda. Sin embargo eso tuvo que cambiar debido a la presión interna y externa de la que con antelación se habló, de modo que fue desde finales de los cincuenta y principios de los sesenta cuando se empezaron a crear nuevos programas en otras zonas prioritarias, para darle vida a lo que sería su proyecto de la ayuda global.

En el sudeste asiático, como ya se ha mencionado, la India fue por mucho el país que más beneficios obtuvo de parte de los programas canadienses de ayuda y cooperación; y ello se debió en buena medida a su situación económica y social, por lo que entre otros elementos recibió asistencia para la construcción de infraestructura, presas, puentes, ayuda alimenticia y la controversial ayuda para su reactor atómico.⁸⁷ Aunque

⁸⁷ Los Estados Unidos habían implementado el programa *Átomos para la paz*, a partir del cual en 1953, se planteó que para evitar la proliferación de armas nucleares con fines bélicos, se pondría al alcance de los interesados la tecnología nuclear bajo compromiso que sería utilizada únicamente con fines pacíficos.

también Indonesia fue después de la creación de la ACIDI uno de los países más beneficiados en virtud sobre todo de las dimensiones de su población, de su espacio territorial y de la gran cantidad de recursos naturales en un área tan estratégica.

En el Caribe, los inicios de los programas de ayuda se dieron en 1958 cuando se creó el Programa de Ayuda para las Antillas de la Commonwealth, constituyéndose así, en el área que después del Plan Colombo recibía más ayuda. Sin embargo los programas y el apoyo eran aún muy limitados y sólo creció a partir de 1964, año en que se integró un programa de préstamos bajo condiciones muy favorables.

Posteriormente, en 1966 se celebró una conferencia en Ottawa que trató los problemas de la región relacionados a su desarrollo. Ahí, el gobierno canadiense bajo la iniciativa de Lester Pearson tomó la decisión de aumentar sus flujos presupuestales de ayuda para la región en un 30% pudiendo abarcar variadas formas de ayuda como la comercial, la industrial, la educativa, la asistencia técnica, para recursos naturales, salud y servicios sociales. Los países mas beneficiados fueron Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana, Barbados y otras pequeñas islas además de la Universidad de las Antillas.

En cuanto a la región africana, la ayuda comenzó a fines de la década de los cincuenta y se dividió en dos programas, uno dirigido a países miembros de la Commonwealth y

Así para Canadá, la India fue un candidato para compartir esa tecnología como un mecanismo de cooperación que ayudaría a su desarrollo, de modo que le proporcionó el reactor de investigación CIRUS 40-Mwt en 1955. Además, desde la década de los sesenta Canadá comenzó a capacitar científicos indios y pakistaníes en tal materia. Finalmente lo inevitable ocurrió el 18 de mayo de 1974, cuando India efectuó su primer ensayo nuclear que, bajo el contexto del país, dudosamente sería usado con fines pacíficos; por lo que más bien se traducía en una amenaza latente para sus vecinos. Tras el acto, Canadá, presionada internacionalmente, pidió a India no usar el secreto con fines bélicos y pronunciarse a favor de la no proliferación, sin embargo, India hizo caso omiso a las peticiones, por lo que Canadá cortó su programa de cooperación nuclear con el país en 1976. Desde entonces Canadá ha sido fuertemente criticada por haber compartido el secreto atómico con India quien tenía claros intereses bélicos. Para los críticos, el interés comercial canadiense que se desprendería de la transferencia de tecnología, estuvo, sin importar las consecuencias, muy por encima de las cargas políticas mundiales; y es que al transferir el secreto, los indios obviamente necesitarían expertos canadienses en la materia para auxiliarlos, además de conocimientos tecnológicos que Canadá les vendería. Ver: Ma. Cristina Rosas; "La transferencia de tecnología nuclear canadiense a India. Las desventuras de la cooperación para el desarrollo durante las décadas de los 50, 60, y 70"; en Revista Mexicana de Estudios Canadienses, Vol.2, Num. 3, Septiembre de 2000, págs. 5-43

otro a los de habla francesa. El 1° de abril de 1961 bajo creación de Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, nació el Programa Especial de Asistencia a los Países Africanos que de cierta manera fue considerado el Plan Colombo para África de Commonwealth y al que poco a poco se iban adhiriendo nuevos programas como el de préstamos y de ayuda para la alimentación. En este plan, los más beneficiados en cuanto al destino de las ayudas fueron Ghana, Nigeria, Tanzania, Kenia, Uganda, Botswana, Gambia, Lesotho, Malawi, Mauritania, Rhodesia, Sierra Leona, Swazilandia y Zambia.

Sin embargo, como África es una de las regiones con más conflictos internos tanto civiles como militares, los flujos de ayuda no tuvieron los frutos esperados ni a corto ni a largo plazo; es por ello que de pronto había cortes en la ayuda, aunque la educación y la asistencia técnica en muchas ocasiones quedaron intactas por ser áreas prioritarias.

En ese mismo año de 1961 se instauró el Programa para los Estados Africanos Francófonos, el cual en un principio sólo consistía en asistencia técnica y era concentrado en los países del Maghreb, Ruanda, Camerún y Senegal quienes en conjunto acaparaban cerca del 75% del total de la ayuda destinada al programa.

Fue prácticamente en 1968 cuando la ayuda aumentó considerablemente como resultado de una investigación encabezada por Lionel Chevrier quien como canadiense francófono, demandaba un trato igualitario y justo a las regiones francoparlantes; así, él se embarcó en una misión hacia África, la cual incluso podía negociar directamente a nombre del gobierno canadiense, previo reconocimiento de las verdaderas necesidades de los pueblos y de la viabilidad del éxito.⁸⁸

Dicha misión encontró más apoyo cuando Pierre Elliott Trudeau llegó a señalar que los montos de ayuda eran aún muy bajos, así que se reforzó la ayuda técnica, la alimenticia, los préstamos, etc. De igual manera, se comenzó a integrar gente de habla

⁸⁸ Irene Pelletier, *La Politique Canadienne d'aide au Développement*; Librería General de Desarrollo y Jurisprudencia, París, 1971, p. 58

francesa en la ACDI como una manera de demostrar la pluralidad canadiense y el trato igualitario para francófonos y anglófonos, tanto en el exterior como al interior del país.

Ese avance en el área francófona significó mucho para el gobierno federal además de fortalecer la imagen del país en el mundo, una vez que sus lazos de relaciones se extendían; y es que antes los países francófonos únicamente se limitaban a establecer relaciones de forma provincial con Québec.

En lo que respecta a América Latina, los lazos se establecieron desde un principio con mayor auge con el Canadá francés debido a las similitudes culturales y religiosas, de modo que en 1964 comenzaron a establecerse los programas de ayuda aunque muy pequeños y de manera simbólica, ya que no había un programa especial para ello, sino que se hacía a través del Banco Interamericano de Desarrollo. Esa fue la forma en que se actuó por un largo tiempo, prácticamente hasta la época en que Pierre Elliott Trudeau, con su revisión de la política exterior, tuvo la iniciativa de un acercamiento más profundo con la zona que aunque geográficamente estaba relativamente cerca, por mucho tiempo estuvo lejos de los programas de ayuda canadiense.

Por lo anterior, es claro ver que la situación interna de dominio anglófono, repercutió fuertemente en la elección de los destinatarios de ayuda canadiense; y de igual manera las presiones internas de mayor consideración y atención a los canadienses francófonos, también repercutieron en el viraje de las políticas canadienses para dirigir más ayuda a zonas francoparlantes y de origen latino. Esto nos muestra las bases de la elección de receptores que proporcionalmente se ha mantenido por bastante tiempo a pesar del cambio de necesidades en las zonas.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Resumen histórico de la estructura administrativa de la ayuda canadiense	
← 1949	= Los organismos trataban de manera directa con los departamentos involucrados
1949	= PAAT Programa Ampliado de Asistencia Técnica (cinco miembros del Departamento de Comercio trabajando sobre la dirección del Departamento de Asuntos Exteriores)
1950	= Inicios del Plan Colombo = SCT Servicio de Cooperación Técnica = GIAT Grupo Interdepartamental de Asistencia Técnica
1951	= DICET División Internacional de Cooperación Económica y Técnica = GIAT se subdivide: GIAT: Grupo Interdepartamental de Asistencia Técnica GIAC: Grupo Interdepartamental de Asistencia de Capitales
1958	= SAET Subdivisión de Asistencia Económica y Técnica = Programa de Ayuda a las Antillas de la Commonwealth
1960	= OAE Oficina de Ayuda Externa = Programa Especial de Asistencia a los Países Africanos de la Commonwealth
1961	= Programa para los Estados Africanos Francófonos
1968	= ACDI Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional

Fuente: Irene Pelletier; La Politique Canadienne d'aide au Développement; Librería General de Desarrollo y Jurisprudencia, París, 1971, p. 28

2.2 Primera revisión de la política exterior: *Foreign Policy For Canadians*

La creación de la ACDI en 1968 fue una muestra de los nuevos retos que se tenían que enfrentar en el contexto internacional; fue una época de cambios en que se debía poner prioridad a nuevos aspectos relevantes y por ello se hizo necesario una reformulación completa de la política exterior con el fin de responder en primera instancia a los peligros de la confrontación Este ~ Oeste.

Las primeras ideas surgieron en 1968 por el entonces Primer Ministro Pierre Elliott Trudeau, que además tenía la idea de proyectar al mundo la aceptación canadiense de la diversidad como una forma de representar la reconciliación cultural y de identidades al interior de Canadá; de esa manera señaló lo siguiente:

Daremos a Canadá un nuevo rol y una nueva política exterior fundada sobre una reevaluación del mundo en evolución y sobre una estimación realista del potencial de Canadá. Debe ser una política que los canadienses, independientemente de su origen, su lengua y su cultura, estarán orgullosos de apoyar. Debe ser una política pragmática y realista que contribuya eficazmente a la sobrevivencia de la independencia política de Canadá, así como de una sociedad mundial estable, progresista, libre y justa⁸⁹

Para Pierre E. Trudeau nunca fue justa la imagen de Potencia Media⁹⁰ que desde el fin de la Segunda Guerra Mundial le pusieron a Canadá, ya que él planteaba que se tenían las dimensiones políticas y geográficas como para tener un mayor rol en el mundo además de afirmar que Canadá era la más grande entre las potencias chicas, al grado de ser más grandes aún que las más pequeñas de las grandes potencias,⁹¹ y es por ello que con la revisión de la política exterior se pretendió proyectar eso a fin de tomar mayor responsabilidad mundial y proyectar la fuerza, los valores y la agenda particular de objetivos y preocupaciones canadienses.

Se debe enfatizar el hecho de que alrededor de todas las filas gubernamentales había esa nueva conciencia de buscar un mayor papel para Canadá y para muestra de ello, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Michael Sharp afirmaba en 1969 que "el principal objetivo que perseguía Canadá en materia de política exterior es impedir la

⁸⁹ Pelletier, *Op. cit.*, p. 99

⁹⁰ El término de Potencia Media prevaleció en el intento de calificar al país a través de los alcances de su poder y a través de las características propias de su política exterior. Pese al desacuerdo, cabe destacar que ciertamente no era una gran potencia como Estados Unidos, Gran Bretaña o la Unión Soviética, pero tampoco era una pequeña potencia como los países latinoamericanos o africanos. Su poderío estaba justo en medio de esos dos grupos, de modo que además podía hacer el papel de interlocutor en los foros internacionales y proponer su propia agenda que tenía mucho que ver con el mantenimiento de la paz, mitigante de tensiones políticas y por supuesto como puente de encuentro entre los países pobres y ricos.

⁹¹ Kim Richard Nossal; *The Politics of Canadian Foreign Policy*; Prentice Hall Canada Inc., Canadá, 1989, p. 51.

guerra. [y que] el segundo gran objetivo es contribuir a la estabilidad del mundo en general y al crecimiento de la prosperidad mundial en particular."⁹²

Estos pensamientos eran ampliamente apoyados por el consenso de buscar para Canadá una mayor margen de acción internacional en los terrenos en donde era más fuerte tal y como lo decía Maurice Strong al afirmar que,

Hay tres influencias que determinan nuestro tiempo [plena Guerra Fría]; una es la carrera espacial, otra la carrera nuclear armamentista y la última la carrera en el desarrollo. Canadá no tiene ningún rol que jugar en las primeras dos, pero en los países desarrollados nosotros podemos tener un mayor poder.⁹³

En esas afirmaciones se puede apreciar que evidentemente se quería cambiar la actuación de Canadá; y es que éste era uno de los momentos en que más crítica había recibido el país por su constante apego a las normas y a las acciones de política exterior de los Estados Unidos; al grado de que en muchas escuelas de pensamiento lo catalogaban como simplemente un satélite, al obedecer y seguir las agendas de su vecino del sur.

Canadá quería un cambio, que consistiera en demostrar su independencia y gran margen de acción en los terrenos más importantes que para sí, en ese momento eran la atención al desarrollo y la contribución a la paz, pues ciertamente no podía desempeñar el papel de una Gran Potencia (aunque quisiera denominarse así), porque no tenía el poder ni la capacidad de participar por sí sola en los terrenos cruciales de Guerra Fría, de modo que utilizaría sus 'propias armas' mediante la cuales además, diversificaría sus relaciones y encontraría posiblemente más socios comerciales en el mundo.

En medio de esta revisión de política exterior, se emite en 1970 el documento llamado *Foreign Policy For Canadians*, mediante el cual se buscaba revisar a profundidad la política exterior, para encontrar los puntos de interés que coincidieran en la satisfacción de los intereses nacionales e internacionales. Y es que hay que notar que la política

⁹² Pelletier, *Op. cit.*, p. 97. Traducción Libre

⁹³ *Ibíd.*, p. 101. Traducción Libre.

exterior canadiense es de carácter pragmático, lo cual significa que no se basa en principios escritos y fijos como podría ser la mexicana, sino que es flexible y puede ajustarse al contexto del momento y a las prioridades que se le decida dar.

Así, en la búsqueda de esas necesidades y prioridades, se establecieron tres objetivos clave sobre los que versarían las acciones de política exterior:

1. Que Canadá continuara seguro como una identidad política independiente.
2. Que Canadá y los canadienses disfrutaran de prosperidad en el sentido más amplio posible.
3. Que todos los canadienses vieran en su vida que tenían, y en la contribución que ellos hacían a la humanidad, algo que valiera la pena preservar como identidad y propósito.⁹⁴

Estos objetivos representaron el deseo de independencia y de que ya no se les viera más como un satélite de Estados Unidos; además de querer ser reconocidos como un país benefactor que podría exportar sus valores al mundo entero.

Esos objetivos no podían ni debían interferir con la búsqueda de las metas de política interna, ya que junto con las metas externas se entrelazan e interactúan en todo momento. Lo que Canadá iba a buscar a partir de ese momento sería: a) un crecimiento económico mediante la promoción de exportaciones y el buen manejo de los recursos; b) salvaguardar la soberanía y la independencia ya que les preocupaba la cercanía con Estados Unidos y por ello buscaban acercarse a otras regiones del mundo; c) el trabajo por la paz y por la seguridad mediante la promoción del control de armamento, operaciones de paz y el apego al derecho internacional; d) la promoción de la justicia social trabajando en apoyo con las organizaciones internacionales en total apego a normas mundialmente reconocidas; e) aumentar la calidad de vida mediante el crecimiento económico y reformas sociales necesarias; y f) asegurar un ambiente natural armónico con la protección al medio ambiente.⁹⁵

⁹⁴ Gobierno de Canadá; Foreign Policy For Canadians; Departamento de Asuntos Exteriores, Ottawa, 1970, p. 10

⁹⁵ *Ibidem*, p. 14

Un punto de gran importancia y estudiado en el mismo documento de *Foreign Policy for Canadians* fue el problema y la atención que se le iba a dar al desarrollo internacional, sobre todo porque las predicciones para la década de los setenta no eran tan alentadoras como se hubiese esperado para las regiones necesitadas; y es que "la frustración de los países en desarrollo [para esa década] se incrementaría en la medida que ellos sintieran más agudamente las limitaciones de su propio progreso tecnológico y material comparado con aquél de los países industrializados,"⁹⁶ y por ello se auguró la creación de bloques de presión para con éstos últimos a fin de que aportaran más programas, ideas y recursos para aminorar la brecha de desarrollo en áreas relevantes como la educación, capacitación técnica y salud.

Otra más de las acciones canadienses encaminadas a monitorear las necesidades de los países más pobres y de destinar más recursos tal y como lo planteaban algunos grupos fue la creación en 1970 del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID),⁹⁷ que desde entonces tendría el objetivo de buscar y aplicar los avances tecnológicos en favor del desarrollo así como impulsar nuevos. Por ello su mandato ha sido "iniciar, impulsar, mantener y conducir investigación hacia los problemas de las regiones en desarrollo del mundo y hacia los medios de aplicación y adaptación del conocimiento científico, técnico y otros al avance económico y social de esas regiones."⁹⁸

El CIID planteaba identificar soluciones sostenibles a largo plazo para acabar con el subdesarrollo, logrando impulsar sociedades más prósperas con la posibilidad de vínculos entre científicos de todas las áreas. Para ello ha trabajado estrechamente con investigadores en universidades, con empresas privadas, con el gobierno, y con ONG's, muchas de las cuales financia.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 25. Traducción Libre.

⁹⁷ IDRC por sus siglas en inglés (International Development Research Center)

⁹⁸ Documento Electrónico: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo; [Who we Are](http://www.idrc.ca/institution/general_index_e.html); en: http://www.idrc.ca/institution/general_index_e.html; 25/10/02.

Dentro de *Foreign Policy for Canadians*, se elaboraron seis panfletos especiales sobre las cuestiones y regiones de interés (Europa, Asia Pacífico, América Latina, Naciones Unidas, Desarrollo Internacional y Principios de Política Exterior); sin embargo no se tomó en cuenta a los Estados Unidos, lo que provocó que dos años más tarde (1972), tratando de cubrir ese vacío, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Michael Sharp, escribió un artículo llamado "Las relaciones Canadá- Estados Unidos. Opciones para el futuro." Dentro se planteaban tres opciones en torno a la relación con el vecino:

- Primera Opción: Mantener las relaciones con Estados Unidos, tal y como se venían desarrollando hasta ese momento.
- Segunda Opción: Encaminarse hacia una mayor integración con Estados Unidos.
- Tercera Opción: Poner en marcha una diversificación en las relaciones con Estados Unidos en todos los ámbitos a fin de minimizar la dependencia y hacerse conocer en el mundo y encontrar nuevos socios.⁹⁹

La Tercera Opción fue en un principio la de mayor aceptación, pero con el paso de algún tiempo se vio que la dependencia era tanta, que resultó prácticamente imposible la diversificación, al menos en los terrenos económicos; aunque no así en otros aspectos como los culturales, programas de cooperación, intercambios académicos, becas, asistencia técnica, etc. Esos temas acercaron a Canadá un poco más con otras regiones y dieron pie a que se dedicara mayor atención al tema del desarrollo internacional, comprometiéndose por ende, a seguir más de cerca y con mayor compromiso los programas regionales y con organismos multilaterales que había acordado en su mayor parte durante los años sesenta.

Dada la magnitud de los problemas del desarrollo y de la pobreza que con el transcurso de los años se ha ido agudizando, así como del compromiso que Canadá puso en su lado fuerte, dentro de *Foreign Policy For Canadians*, como ya se mencionó, se dedicó un apartado especial para la ayuda al desarrollo emitiéndose el panfleto *International*

⁹⁹ Arthur Andrew, *The Rise and Fall of a Middle Power*; James Lorimer & Company, Toronto, 1993, págs. 96-99

Development. Cabe destacar que este momento coincidió con la instauración del segundo Decenio de Desarrollo de Naciones Unidas por lo que en Canadá, sobre todo en la opinión pública, se sintió con mayor fuerza la responsabilidad de ayudar y de transmitirlo como un valor universal. Esa responsabilidad fue la que hizo que dentro del panfleto se fijaran ciertos objetivos tales como:

- Incrementar la cantidad de fondos canalizados para la asistencia al desarrollo, lo cual llevaba implícito el compromiso de alcanzar el 0.7% del PNB.
- Reafirmar el compromiso de dar prioridad al desarrollo económico y social de los pueblos.
- Mantener las concesiones financieras en los programas de ayuda.
- Mantener el compromiso de no incurrir en ayudas atadas.
- Destinar como mínimo el 25% del total de la ayuda dada por Canadá a las instancias multilaterales.
- Promover e incrementar la participación del sector privado en los programas de desarrollo.¹⁰⁰

El gobierno puso hincapié en esos objetivos porque consideraba que una vez alcanzados, también se beneficiarían otros intereses en el interior del país; ya que por ejemplo, sus conocimientos serían expresados, y así serían reconocidos como expertos en determinada materia dándoles prestigio internacional; asimismo, sus productos serían conocidos dándose la posibilidad de una mayor demanda de ellos; y además, en el ámbito multilateral, las posiciones de Canadá y sus propuestas en cuanto a las políticas de desarrollo sin duda pondrían como ejemplo lo ya realizado por el país, tratando de ganar un posicionamiento más fuerte dentro del esquema internacional sobre todo al momento de la toma de decisiones, tal y como lo había venido haciendo dentro del marco de una potencia media en las instancias multilaterales.

¹⁰⁰ Gobierno de Canadá; Foreign Policy For Canadians. International Development; Departamento de Asuntos Exteriores: Ottawa, 1970, p. 11

En el caso de las ayudas bilaterales, una vez más se reafirmó el hecho de que la responsabilidad mayor del éxito o fracaso del programa correría a cargo del país receptor; por ello en este mismo documento se especificaron algunos de los criterios utilizados para determinar quienes serían los receptores más potenciales de la ayuda:

- Se harían prioridades para los menos favorecidos en la escala de la riqueza; es decir los que contarán con el grado de pobreza más amplio.
- De acuerdo a la viabilidad de los proyectos y programas; es decir, haciendo estudios y balances de acuerdo a su situación política, social y económica interna para determinar el grado de probabilidad de que los recursos efectivamente lleguen a los más necesitados y no se pierdan en el camino de la corrupción.
- De acuerdo al grado de movilización e interés que ellos mismos llevarán a cabo con sus propios recursos; lo cual se relacionaba mucho con lo anterior ya que tenía que ver con la voluntad que el país tuviera no sólo de recibir, sino de aprovechar al máximo lo mucho o poco que ellos puedan tener.
- De acuerdo a los requerimientos más urgentes en el país; lo cual se pensó que podría ser aprovechado por los canadienses siempre y cuando se contara con los expertos requeridos en la materia.
- De acuerdo a su relación tradicional histórica, en donde se daría prioridad a los países miembros de la Commonwealth y luego a los de la Comunidad Francófona.¹⁰¹

Según los planteamientos anteriores, desde el momento en que fue emitido el documento se tenía la intención de seguir con los planteamientos éticos, morales y humanitarios al momento de colocar la ayuda en el exterior, puesto que se puso en claro que el primer objetivo era sanar en alguna medida los problemas de la pobreza y si eso además resultaba benéfico para la economía canadiense, entonces sería mucho mejor, pero poniendo en claro que ese no era el objetivo prioritario aún, aunque temas como el comercio, la inversión y el empleo empezaban a tomar mayor importancia al

¹⁰¹ Ibidem, p. 18

ser motivo de discusiones y acuerdos mas fuertes a nivel internacional, lo que provocaría que Canadá buscara la consecución de esos temas en beneficio propio.

2.3 Tendencias hacia los años noventa en la política canadiense de ayuda y cooperación para el desarrollo.

Una vez que la política de ayuda y cooperación para el desarrollo iba a ser administrada por la ACDI y con todos los cambios que la política exterior había traído consigo, se implementaron nuevos planes y programas.

El Programa de las Organizaciones No Gubernamentales fue uno de ellos y surgió en 1967 porque Maurice Strong sabía por experiencia propia que el sector privado y la sociedad civil podían aportar muchos recursos en el camino a la ayuda, además de que contar con sus ideas y aportaciones era algo que podía complementar de manera eficaz los planes gubernamentales; así, el papel y los pocos o muchos recursos de las iglesias, universidades, cooperativas y otras organizaciones civiles pequeñas o grandes eran bien recibidos por el gobierno.

Fue dentro de este programa que la ACDI ayudó a la creación del Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional (CCCI)¹⁰² que desde entonces tuvo como misión ayudar a mantener el trabajo de las ONGs y promover la participación civil en la tarea del desarrollo.

Este programa demostraba la iniciativa de ir mas allá de las relaciones entre gobiernos ya que de esa manera se podría estar más en contacto con la sociedad civil a través de una red de ONGs, aprovechando los recursos materiales y financieros que se encontrarán fuera del gobierno y dando una imagen de inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones.

¹⁰² CCIC por sus siglas en inglés (Canadian Council for International Cooperation)

Este mismo programa fue el resultado de la campaña canadiense, -que ya se ha mencionado anteriormente en este capítulo- sobre promover y exportar una imagen hacia el mundo, de un país altamente democrático que alentaba la participación ciudadana en la toma de decisiones propias del ámbito doméstico e internacional, haciendo notar, dentro del concepto de diplomacia ciudadana, el gran papel y participación que llega a adquirir la sociedad civil,¹⁰³ producto de su "buen gobierno."

Después del fin de la Segunda Guerra Mundial, las ONGs en Canadá, se involucraron mucho en cuestiones humanitarias y más aún en el período comprendido entre los inicios de los años sesenta y finales de los setenta, justamente cuando los temas de ayuda humanitaria acaparaban la atención de estas organizaciones y en general de gran parte de la sociedad internacional.

Es importante señalar que este tipo de ONGs, dedicadas a los problemas del desarrollo, fueron promovidas por grupos de individuos con el fin de enfrentar necesidades específicas y dar oportunidad de que las personas canadienses contribuyeran en esas tareas, ayudando además a recaudar sus propios fondos; aunque también existan organizaciones no gubernamentales dependientes cien por ciento del presupuesto de la ACDI, o bien, otras con tareas específicas como la educación, que además son a menudo subsidiarias de otras más grandes con presencia y/o vinculación internacional.

A medida que pasaban los años y que cambiaban los intereses canadienses en el terreno internacional, algunas ONGs (principalmente aquellas que se beneficiaban de fondos gubernamentales) fueron cambiando su ideología e incluso fueron dejando de lado su imagen de benefactoras y humanitarias para enfilarse cada vez más en el papel de un brazo armado de la política exterior de Canadá, enfocándose en los mismos intereses gubernamentales.

¹⁰³ Ese fue un elemento que desde entonces continuo en constante evolución, por lo que años más tarde, concretamente desde 1985 se aplican consultas ciudadanas en materia de política exterior, con el fin de democratizar la toma de decisiones. Ver: Gutiérrez-Haces; La contribución de la política exterior de Canadá...; Op. cit., p. 33

Otro programa que se incorporó fue el de Industria y Comercio en 1969, a partir de una de las más grandes ONGs que Canadá financiaba que era el Servicio Ejecutivo Canadiense en el Exterior,¹⁰⁴ y que apoyaría con sus habilidades y experiencia de la gente de industrias y comercios a fin de contar con iniciativas industriales en los programas de desarrollo en el exterior mediante el establecimiento de empresas comerciales e industriales canadienses en otros países para que pudieran servir de apoyo y ejemplo a los países que Canadá ayudaba. Puede entenderse como un antecedente del actual Team Canadá.

Al parecer ese programa no tuvo mucho éxito y la razón se encontró en las características de la economía canadiense tan apegada a la de los Estados Unidos; de modo que lo lógico es pensar que las empresas canadiense pensaban en Estados Unidos como la opción de éxito y crecimiento, y no en un país subdesarrollado en el cual había mucho riesgo.

En 1970 Maurice Strong abandonó la presidencia de la ACDI y en el cargo quedó Paul Gérin Lajoie. En esos momentos la agencia creció mucho y se convirtió en una comunidad de interesados primeramente en el desarrollo internacional a fin de llegar a la gente más pobre con el propósito de ayudarlos a alcanzar sus necesidades básicas; es decir que aún seguían con su propósito inicial y a pesar de los cambios en las prioridades nacionales e internacionales eso aún no se hacía tan latente en la política de ayuda al desarrollo.

En 1975 parecía razonable afirmar que el internacionalismo humanitario, al cual se habían enfocado los canadienses desde el momento en que su posición de potencia media lo favorecía, había sido un determinante esencial de las políticas de ayuda y por ello en las filas de la ACDI se dejaba oír que "la ayuda sería concentrada en aquellos países que estuvieran en el nivel mas bajo del desarrollo, y que la ACDI daría la más alta prioridad a los proyectos del desarrollo y los programas dirigidos a mejorar las

¹⁰⁴ Morrison, Op. cit., p. 70-71

condiciones de vida y trabajo de las secciones menos privilegiadas de la población en los países receptores.¹⁰⁵

Con ese discurso anterior parecía que aún con cualquier alteración en el orden mundial y con la aparición de nuevos intereses canadienses, sus valores y responsabilidades éticas en la ayuda para el desarrollo eran la primer prioridad; sin embargo el paso de los años y la presión cada vez mayor de ajustes en la economía y por ende mayores demandas de los canadienses al interior, darían el revés a esas aseveraciones; por lo que los pronunciamientos del internacionalismo humanitario vieron su declinación y es que las nuevas posiciones en la burocracia querían asegurarse de que la ACDI sirviera más a intereses económicos internos de una manera más directa.

En 1977 Michael Dupuy subió como presidente a la ACDI, y fue responsable de cambios importantes en la política de ayuda al desarrollo. Él se pronunciaba a favor de implementar medidas que contribuyeran al beneficio canadiense, lo cual comenzaba a contraponerse a los discursos éticos de atender las necesidades de los países más pobres; y es que las demandas internas canadienses se agudizaban justo en momentos en que la economía nacional comenzaba a vivir una crisis importante con un crecimiento económico lento, inflación a la alta, desempleo y por lo tanto el establecimiento de otras prioridades.

Pese a lo anterior, aún había grupos que parecían remar contra la corriente tales como algunas ONGs que habían aumentado de manera paulatina sus esfuerzos en el terreno de la ayuda y cooperación internacional. De igual manera Pierre Elliott Trudeau enfatizó la necesidad de reforzar las relaciones Norte - Sur, por lo que favoreció la creación del Instituto Norte-Sur en 1976, siendo una institución no lucrativa que cuenta con financiamiento del CIID y de la ACDI para promover investigaciones de relevancia aplicables a las relaciones entre países desarrollados y subdesarrollados; mismas que se ponen al alcance de los grupos involucrados en la formulación de la política exterior.

¹⁰⁵ Pratt, "Humane Internationalism and..."; Op. cit., p. 343. Traducción Libre

El instituto estableció una serie de prioridades a fin de asegurar la continuidad en los programas de ayuda, entre las que se encontraban el monitoreo de los programas, el compromiso de alcanzar el 0.7% del PNB, proveer servicios esenciales a las comunidades más pobres para favorecer el aparato productivo, la cancelación de la deuda a los países más pobres y la más importante en esos momentos que sería la de eliminar paulatinamente las prácticas de "ayuda atada".

Esta forma de ayuda, en Canadá constituye una de las prácticas más fuertes y es respecto a ella en donde más reticencias existen para eliminarla aún sabiendo que no alivia la pobreza y que distorsiona las prioridades de las agencias de ayuda, al favorecer en la mayoría de los casos a las grandes élites en los países pobres o simplemente a los países de más altos ingresos sin hacer caso a las prioridades de colocación de ayuda según la escala de pobreza.

Al respecto, David Gillies considera que "la ayuda atada hace más que simplemente distorsionar las prioridades de desarrollo de los donantes y los receptores; además distorsiona el comercio[...]. La ayuda atada actúa como un dispositivo mercantilista que profundiza la protección internacional y retarda las reestructuraciones económicas domésticas."¹⁰⁶

En el caso canadiense, tres han sido los argumentos esenciales para favorecer la idea de la "ayuda atada":

"uno, el soporte público para la AOD está supuestamente condicionado a asegurar regresos económicos a Canadá; dos, la ayuda atada permite a las empresas domésticas penetrar a nuevos mercados, y por ello estimular la economía canadiense; tres, la ayuda atada refleja el interés legítimo de los canadienses de que sus dólares de impuestos no deban terminar subsidiando a competidores en otros países"¹⁰⁷

Canadá ha sido fuertemente criticado por la tendencia a atar su ayuda aún en momentos en que el discurso de responsabilidad ética y del internacionalismo

¹⁰⁶ David Gillies; "Export Promotion and Canadian Development Assistance"; en Pratt (coord.); Canadian International Development Assistance Policies. An Appraisal; Op. cit., p. 187. Traducción libre

¹⁰⁷ Ibidem, p. 188. Traducción libre

humanitario estaba en voga,¹⁰⁸ por lo tanto a finales de la década de los setenta en que eso empezaba a cambiar, las críticas fueron más duras debido a que comenzaron a destaparse acciones encaminadas a las ataduras de compras de bienes y servicios canadienses.

Comparación de la ayuda atada otorgada por algunos miembros de la OCDE 1982-83			
País	Ayuda Atada	Ayuda No Atada	Ayuda Multilateral
Canadá	51.7%	10.6%	37.7%
Francia	53.8%	31.1%	15%
Japón	32.8%	40.6%	26.6%
Holanda	30.1%	40.1%	29.7%
Suecia	11.9%	51.3%	36.8%
Reino Unido	41.9%	13%	44.9%
Estados Unidos	41%	23.9%	35%
Alemania	21.1%	50.1%	28.8%

Fuente: David Gillies; "Export Promotion and Canadian Development Assistance"; en Pratt, Cranford (coord.) *Canadian International Development Assistance Policies. An Appraisal*; Canadá, Mc. Guill-Queen's, 1996, p.190

Se critica esta postura canadiense por el hecho de argumentar la necesidad de hacer esas acciones por el beneficio económico que recibe el propio Canadá, principalmente en los empleos y promoción del comercio. Pese a ello, al momento de ver los resultados reales, los beneficios resultan muy escasos; no así en las repercusiones negativas en los receptores quienes no pueden elegir libremente donde y como gastar los recursos.

Desde el punto de vista de los países receptores, nunca sería mejor recibir como crédito productos canadienses, en lugar de recibir el dinero requerido para comprarlos

¹⁰⁸ Aunque no se hacía de manera tan explícita, la regla básica de ayuda atada floreció en 1970 cuando se dijo que el 80% del presupuesto de la ACDI para programas bilaterales sería gastado en bienes y servicios obtenidos de Canadá. *Ibidem*, p. 189.

en cualquier parte; pero Canadá no haría eso porque se debe asegurar que el receptor vuelva a consumir los productos canadienses, aunque eso signifique que deban pagar entre 15 y 20% más de lo necesario para realizar un proyecto de desarrollo, que además de estar atado, como vemos, cuesta más.¹⁰⁹

De manera que para beneficio directo del país receptor y de eliminar la existencia de falsas expectativas económicas en Canadá como resultado de esta ayuda, es importante desatar la ayuda, que en el presente contexto se refiere primordialmente a la libertad de los fondos de ayuda, de manera que puedan ser gastados donde sea, aparte de Canadá; y gastados en proyectos desatados; es decir, libremente en la actividad deseada según las prioridades del país.¹¹⁰

El año de 1977 es crucial, ya que con todos los intentos de reforma y de salvaguardar los principios éticos y retomar el internacionalismo humanitario en parte promovido por la Comisión Brandt, es el momento en que la ACDI empezó a responder más a intereses de política exterior en su conjunto, lo cual se traducía en intereses económicos y comerciales a corto y largo plazo.

En el afán de satisfacer esos intereses se destinó mas ayuda a los países más ricos entre los pobres con la justificación de que de esa manera Canadá al fin podría comenzar a diversificar sus relaciones comerciales. Tal fue la magnitud del comercio en la política exterior que incluso el 12 de enero de 1982, el antiguo Departamento de Asuntos Exteriores se complementó con el de Comercio Internacional formando uno solo desde entonces.

Sin embargo, esa fusión llevó consigo problemas graves, ya que demostró ante el mundo que la mayor preocupación y los más grandes intereses para Canadá viraban en torno al plano económico-comercial, dejando de lado el tradicional activismo político

¹⁰⁹ Patricia Adams y Lawrence Solomon: In the Name of the Progress; EPRF, Canadá, 1985, págs. 51-52.

¹¹⁰ Instituto Norte - Sur; North - South Encounter. The Third World and Canadian Performance; Ottawa, Canadá, 1977, p. 125.

que le había dado a Canadá su prestigio internacional. Los aspectos políticos de interés global fueron por mucho tiempo el terreno en donde mejor se desarrollaba Canadá, por lo que tiempo después, con el afán de recobrar un poco esa imagen internacionalista, trataría de impulsar nuevamente algunas agendas e iniciativas de interés general.

En Canadá se dejaba escuchar que había que poner más interés en el comercio internacional y establecer acuerdos comerciales porque eso sería benéfico tanto para desarrollados como para países en desarrollo; de modo que las relaciones comerciales serían desde entonces las preferidas en lugar de las ayudas al Tercer Mundo que no han llevado a los resultados requeridos en buena parte por el despilfarro, por el mal manejo o simplemente por la conformidad de los países receptores que al recibir no hacen nada por avanzar ni por poner en marcha programas de control de población, de respeto a los derechos humanos o reestructuraciones en el gobierno y eliminación de la corrupción que llevaría a un mejor resultado para sí mismos.

En los inicios de la década de los ochenta, el escenario internacional no era nada alentador y cada país tanto del norte como del sur debía preocuparse un poco más por su propio bienestar ya que se ponía en duda la estabilidad mundial en medio de las vivencias de la recesión económica mundial y la crisis petrolera. Eso contextualizaba el momento en que los países desarrollados empezaron a perder el interés en la continuidad de las políticas de ayuda al desarrollo, viéndose así amenazados los adelantos que los países pobres habían alcanzado en años anteriores si es que no empezaban a tomar medidas por ellos mismos.

En medio de eso, dentro del gobierno canadiense se consideró que se podía revertir la mala imagen que había empezado a rodear a Canadá y se planteó que se debía servir como un puente entre las regiones del Norte y del Sur, pero sin perder de vista ni los intereses comerciales ni los probables beneficios que se obtendrían de seguir con las ayudas atadas. Esta opinión puede leerse en el Comité Especial de la Cámara de los Comunes sobre Relaciones Norte- Sur en 1980 el cual afirmó que "el Sur quiere acceso

a mercados a precios estables y remunerativos; acceso a la tecnología y capital e involucramiento en la toma de decisiones. El Norte quiere acceso a la energía y a otras materias primas en términos razonables."¹¹¹

En este sentido, ya no sólo las ataduras serían comerciales, sino que gracias a ese pronunciamiento se hizo implícita la existencia de la atadura política al afirmar que si los países subdesarrollados cooperaban en los requerimientos e intereses de los países industrializados, estos considerarían sus peticiones a fin de llegar a términos acordes a los intereses de ambos grupos. Sin embargo la realidad mostró que eso no era así y que la confianza que se depositaba en los canadienses se había frustrado porque ellos se habían alineado más a las demandas internacionales impuestas por organismos financieros o por las mismas prioridades de Europa y de Estados Unidos, que a los valores que supuestamente preconizaban.

A partir de entonces, los criterios de localización de la ayuda comenzaron a cambiar puesto que ya se tomaban en cuenta los motivos políticos y económicos en conjunto, así, se estableció una clasificación de países en tres grupos para estratificar las prioridades de ayuda:

- Grupo I: Países que tradicionalmente han sido receptores de ayuda canadiense los cuales conforman áreas donde hay programas a largo plazo usando todos los canales y formas de ayuda (Recibirá el 75% del total de la ayuda).
- Grupo II A: Se da ayuda a países de ingreso medio para fortalecer vínculos comerciales sin necesidad de programas de ayuda a largo plazo.
- Grupo II B: Incluye países que pueden moverse al grupo I o al III. Sólo se usan acercamientos tradicionales con canales selectivos y específicos (Los grupos II A y B recibirán en conjunto un 20% de ayuda).

¹¹¹ Task Force Parlamentaria sobre Relaciones Norte- Sur; Altering the Images Canada and the North South Dialogue; Personal Library Publishers, Canadá, 1981, p. 25. Traducción libre.

- Grupo III: Significa una presencia mínima en estos países a través de programas muy estrictos y específicos a través de coaliciones de ONGs, fondos u otros. (Recibirán solo el 5% de la ayuda).¹¹²

Conforme avanzó la década, la fatiga de los donantes de ayuda comenzó a verse más claramente bajo el precepto de que por mas que ellos ayudarán y aportaran recursos, la situación de pobreza no se revertiría puesto que a lo largo de casi cuatro décadas eso no había cambiado. Por lo tanto, los países industrializados decidieron, influenciados por los organismos internacionales, que en el mundo eran necesarios cambios y ajustes estructurales en la economía tanto de donantes como de receptores. Esto resultó muy dañino para los segundos debido a que los años ochenta para muchos significó la década perdida, por la caída de sus niveles de ingreso, el recrudescimiento de la deuda y por ende la agudización de los problemas sociales.

En medio de tantas dificultades se pensaba que ningún tipo de ayuda sacaría a los países subdesarrollados del bache en donde cada vez se adentraban más, por lo que Canadá comenzó a perder interés en esas zonas, para dirigir más recursos a regiones que ofrecieran ventajas comerciales.

En 1988 con los conservadores en el poder, tomaron auge las políticas tendientes a aplicar los ajustes estructurales internos, los cuales repercutieron en muchas áreas de la política exterior. Como justificación a los ajustes presupuestales se dejaron oír voces de quienes pensaban que estaban viviendo más allá de los medios con que contaba Canadá, por lo que Canadá se encontraba en la "necesidad de perseguir áreas de ventajas comparativas, cortes a los gastos sociales, disminuir el déficit a fin de atraer inversores internos, reducir la deuda nacional, etc.,"¹¹³ mientras se observaba una alineación cada vez más clara a los Estados Unidos.

¹¹² David Morrison; "The Choice of Bilateral Aid Recipients"; en Pratt (Coord.); Canadian International Development..., Op. cit. p. 140

¹¹³ Marcia Burdette; "Structural Adjustment and Canadian Aid Policy"; en Pratt (Coord.); Canadian International Development..., Op. cit. p. 217. Traducción libre.

Pese a lo anterior, cabe mencionar que aún había grupos que creían en los principios de la ayuda canadiense y entre ellos, gente de la ACIDI, de ONGs y del propio Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional; sólo que si se querían hacer oír, el trabajo sería arduo y difícil y en ese contexto se auguraba poco éxito.

En 1985, Joe Clark, entonces Ministro de Asuntos Exteriores estableció un Comité Permanente en la Cámara de los Comunes sobre Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, el cual en 1987 emitió el Documento Winegard (llamado así por el jefe del comité William Winegard) que pretendía el resurgimiento del internacionalismo y el evitar corromper aún más los principios de la ayuda canadiense, por lo que se atrevieron a afirmar que:

El programa de ayuda no es para beneficio de los negocios canadienses; no es un instrumento para la promoción de los objetivos comerciales canadienses. En lugar de eso, se necesita que la AOD canadiense sea una respuesta primaria a las obligaciones éticas de ayudar a satisfacer las necesidades de los países más pobres y su gente.¹¹⁴

Con lo anterior se subrayaba la necesidad de regresar a la atención de los más pobres sin la búsqueda de un beneficio propio, por lo que recomendaban reducir en buena medida la ayuda atada y establecer los criterios de elección de receptores bajo la evaluación de sus necesidades y no del posible beneficio que ello pudiera significar.

Se reafirmaba la idea de que Canadá tenía una obligación moral y ética de ayudar a los más pobres y que sin importar el contexto internacional, se debía ser firme en esos principios. Sin embargo, al parecer esas voces tuvieron poca resonancia y el compromiso moral y ético inspirado en los cincuenta tuvo su más grande revés a mediados de los ochenta, empeorando hacia el fin de la década cuando se presentaron los recortes presupuestales que se reflejaron en la ayuda canadiense.

¹¹⁴ Pratt, "Humane Internationalism..."; Op. cit., p. 348

A continuación se presenta un cuadro ilustrativo de los montos de ayuda respecto a la meta del 0.7% del PNB a través de los años en Canadá.¹¹⁵ Se puede ver una tendencia de inestabilidad, en donde los montos al principio eran muy pocos, subiendo a mediados de la década de los setenta, pero viéndose después prácticamente estancados sin probabilidades de crecimiento, aún con el compromiso que hizo el gobierno canadiense de que se mantendría una cifra estable del 0.5% hasta 1990, aumentaría paulatinamente hasta el 0.6% hacia 1995, para finalmente en el año 2000 ver concretada la meta del 0.7%.

Año	1960-61	1965-66	1970-71	1975-76	1980-81	1984	1988	1991
% del PNB	0.16	0.19	0.41	0.50	0.42	0.42	0.50	0.45

Fuente: Cuadro elaborado por la sustentante a partir de la información contenida en David Morrison; Aid and Ebb Tide, Wilfrid Laurier University Press & North South Institute, Canadá, 1998, 604 pp., y en Cranford Pratt; "Humane Internationalism and Canadian Development Assistance Policies", en Cranford Pratt; Canadian International Development Policies: An Appraisal, Mc-Gill-Queen's University Press, Canadá, 1994, pp.335-379

En el siguiente capítulo se tratarán todos aquellos cambios que la política canadiense de ayuda y cooperación al desarrollo ha tenido justamente en un contexto de reformas estructurales implantadas de manera internacional en un tiempo de Posguerra Fría, concretamente durante la década de los noventa y hasta nuestros días.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹¹⁵ Cranford Pratt; "Canadian Development Assistance: A Profile"; en Pratt (Coord.); Canadian International Development, Op. cit., p. 5

CAPITULO 3:

**LA POLÍTICA CANADIENSE DE AYUDA Y
COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO A FINALES DE
LA GUERRA FRIA.**

3.1 Los años noventa: Época de austeridad y cambios

Durante la década de los ochenta se puede decir que hubo estabilidad en el presupuesto canadiense y con ello en lo destinado a la AOD, lo cual contribuyó sin duda a que se mantuvieran muchos programas; sin embargo, no ocurrió lo mismo desde el inicio de los años noventa, cuando comenzó a verse un periodo de austeridad económica, afectando con ello la ayuda al desarrollo.

Por otra parte, el año de 1989 representó muchos cambios a nivel internacional y al mismo tiempo marcó la pauta para que comenzaran a experimentarse cosas nuevas en la política interna de Canadá que repercutirían en su quehacer internacional y en las prioridades que se buscarían a través de la ejecución de su política exterior.

En el ámbito internacional fue el año en que ocurrió la caída del Muro de Berlín, simbolizando así, el fin de la Guerra Fría. Con ello comenzó a verse de una manera más marcada la formación de bloques comerciales en el mundo y por consiguiente la expansión de los mercados financieros. Por su parte, al interior de Canadá fue el comienzo de una época difícil enmarcada en un déficit fiscal y por consiguiente en los constantes recortes presupuestales; de modo que fue necesario establecer nuevos parámetros en la política exterior, de igual manera que en la ACDI, en donde los programas se dirigirían con mayor frecuencia a alcanzar el desarrollo sostenible.

Cuando acabó la Guerra Fría el debate en torno a las rivalidades ideológicas se vio cuestionado, y con ello también, el destino del Tercer Mundo, en donde con el triunfo del sistema capitalista su opción no parecía ser otra que la alineación a éste, o bien, el aislamiento total de la dinámica mundial.

En cuanto al financiamiento para la ayuda al desarrollo, la Posguerra Fría parecía que daría pie para un recorte de los gastos de defensa y que tal vez esos recursos podrían ser destinados a la AOD canadiense; sin embargo eso parecía estar muy lejano, ya que

como se mencionó un poco antes, era una época de precariedad económica, por lo que lo más lógico fue utilizar esos recursos para asistir en los problemas internos del país.

En 1989, Marcel Massé regresa a las filas de la ACIDI como presidente, e influenciado por las políticas del Fondo Monetario Internacional, declaraba que era necesario instaurar ajustes estructurales en la economía canadiense y en los países en desarrollo. Esas declaraciones fueron suficiente para ganarse la crítica pública con el argumento de los altísimos costos sociales que ello representaría.

Había una preocupación generalizada en saber cómo se debía y podría trabajar con menos recursos, ya que en 1989 hubo un recorte al presupuesto de la ACIDI estimado en 300mdd, lo cual aunado a los comentarios de Massé, levantó las críticas de muchas ONGs que afirmaban que los recortes golpeaban directamente a los más pobres en el mundo en desarrollo, y minaban la credibilidad de Canadá como un donante por excelencia; además de que el futuro no era muy alentador ya que se esperaban nuevos recortes.

Sin embargo, no toda la sociedad se oponía a los ajustes y eso se dejaba ver en la actitud de muchos ciudadanos, por lo que se procedió a hacer encuestas entre la población, y el resultado de ello fue que casi la mitad de los encuestados (46%) sintió que se gastaba demasiado en ayuda externa,¹¹⁶ y es que en esos momentos para los canadienses, importaba más la situación interna y su propia estabilidad en el empleo, en la seguridad o en su salud, que su vocación por la ayuda externa, y por ello preferían los cortes presupuestales en ese ámbito que cualquier otro que les afectara de forma más directa.

La gente se preocupaba más por cuestiones nacionales que por la imagen del país y ello se reflejó en el presupuesto del año 1990-91, en que "la AOD canadiense totalizó

¹¹⁶ Pratt; "Humane Internationalism and..."; Op cit., p. 337

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3,021.42mdd comparado con otros gastos del gobierno de 11,222mdd en defensa, 13,265mdd en seguro de empleo y 4,854mdd en cuidados de hospital.¹¹⁷

Distribución del porcentaje de las opiniones de encuestados acerca del nivel de ayuda canadiense 1989 ~ 1993					
	Dic. 1988	Ene. 1990	Ene. 1991	Jul. 1992	Mar. 1993
No Suficiente	31	32	33	25	14
Lo correcto	45	39	35	34	43
Demasiada	16	21	25	46	38
Sin opinión	9	9	7	5	5

Fuente: David Morrison; Aid and Ebb Tide, Wilfrid Laurier University Press & North South Institute, 1998, p. 367

Ante tal ambiente, Massé quiso hacer una reestructuración de las políticas de la ACIDI y para ello en 1990 destinó al Grupo Secor de Montreal como el encargado de una evaluación de la administración, de la toma de decisiones y de la utilización de recursos en la agencia; después de lo cual se harían algunas recomendaciones.

Dicho reporte se dio a conocer en noviembre de 1991 e identificaba algunos aspectos por los cuales los costos habían aumentado y la efectividad de la ACIDI había, por el contrario, disminuido: proliferación de países; multiplicación de instituciones y organizaciones financiadas por la agencia; procedimientos incómodos y prolongados en el manejo de los recursos; endeudamientos; y transferencia de responsabilidades desde otros departamentos a la ACIDI.¹¹⁸

El Grupo Secor por lo tanto recomendó retomar el control sobre las prioridades del desarrollo; fortalecer su influencia y capacidad de diálogo en los países del Tercer Mundo y dentro de la ACIDI directamente entre quienes elaboran los planes, a fin de lograr mecanismos de comunicación más efectivos; introducir un nuevo modo de

¹¹⁷ Cranford Pratt; "Canadian Development Assistance: A Profile", en Pratt (Coord.); Canadian International Development..., Op. cit., p. 4. Traducción libre.

¹¹⁸ Morrison; Aid and Ebb Tide; Op cit., págs. 329-330

conducción de políticas; reducir los costos de entrega de recursos; y clarificar públicamente el gasto de estos.¹¹⁹ Asimismo, subrayaba la importancia de eliminar el soporte para muchas ONGs que por su tamaño y capacidades podían financiarse solas; compartir los gastos de asistencia humanitaria con el CIID; mantener los niveles de ayuda alimenticia; eliminar algunos países tradicionalmente receptores, y en su lugar hacer una mejor selección de ellos.

En 1991 nuevos recursos para asistencia al exterior fueron colocados dentro de una Cobertura para la Asistencia Internacional (CAI),¹²⁰ la cual se componía de recursos cuyo destino sería la atención de las regiones de Europa Central y Oriental, así como las nuevas repúblicas de la ex Unión Soviética. Sería administrada conjuntamente por la ACDI, el Departamento de Finanzas y el Departamento de Asuntos Exteriores; siendo así, un fondo de emergencia para dar atención a las nuevas áreas de relaciones exteriores de Canadá, pero que no interferiría con los montos tradicionales de ayuda al desarrollo.

No obstante, muchos sectores de la población y del gobierno canadiense creían que la creación de la CAI no permitiría la distinción entre la AOD y otras transferencias económicas y que sería el inicio de la diversificación de fondos de la AOD a otro tipo de asistencia internacional que serviría para otros objetivos de política exterior.¹²¹

Dicha cobertura alcanzó en su primer año un fondo de 47mdd, al tiempo en que la ACDI vio un aumento de su presupuesto del 5% como una forma de demostrar que no habría más recortes y que el aumento seguiría paulatinamente, de igual forma que en la CAI; sin embargo, los años venideros, como se abordará más adelante, darían un golpe fuerte a tales aseveraciones.

Como respuesta a las recomendaciones del Grupo Secor y ante las necesidades de Europa Central y Oriental, así como de las repúblicas de la ex Unión Soviética, el

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 332

¹²⁰ IAE por sus siglas en inglés (International Assistance Envelope)

¹²¹ Pratt, "Humane Internationalism and..."; *Op. cit.*, p. 359

gobierno emitió en enero de 1993 lo que se conoce como la Actualización de la Política de Asistencia Internacional que establecía una clara subordinación de la ACDI hacia el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional; y que por lo tanto incluía: a) ayudar en la transformación del bloque soviético; b) un nuevo modelo de reforma del comercio y el buen gobierno; c) el deseo de extender sus lazos de cooperación económica con Asia y con América Latina en virtud de las tasas de crecimiento de algunos países de ambas regiones; d) soporte interno para acciones de asistencia humanitaria y promoción de la paz; y e) mayor atención a los problemas de medio ambiente.¹²²

Los elementos anteriores serían promovidos dentro de Canadá y utilizando la influencia del país, se buscaría un efecto multiplicador en otras regiones para que también pusieran prioridad en esos aspectos. Sin embargo, también se incluía un lado oscuro que recomendaba el recorte de los flujos de ayuda a países que tradicionalmente la ACDI ayudaba, lo cual con los cortes presupuestales, en algunos años fue una realidad en las zonas menos esperadas.

En 1993, Massé dejó la agencia canadiense en medio de un descontrol total y de un sentimiento de insuficiencia en cuanto a los resultados e innovaciones en las estrategias de la agencia que ciertamente se encontraba incierta en cuanto a su misión y su futuro.

Después de la salida de Massé, Jocelyne Bourgon llegó a la presidencia aunque sólo por unos cuantos meses, ya que en julio de ese mismo año le dio la estafeta a Huguette Labelle, en medio de un ambiente de constantes y continuos cortes provocando que por ejemplo la CAI no alcanzara su proyección de 163mdd y se quedara corta con solo 147mdd.

Esos recortes sin duda alguna tuvieron repercusiones en todas las regiones que recibían ayuda al desarrollo, aunque las más severas estuvieron presentes en África

¹²² Morrison, Aid and Ebb Tide: Op. cit., p. 342.

cuando la ACIDI decidió eliminar progresivamente la ayuda bilateral en la región central y del este, donde Kenia, Ruanda, la República Democrática del Congo (entonces todavía Zaire), Tanzania y Camerún eran quienes más recibían y donde sólo los últimos dos sobrevivieron a los cortes. Ante ello, la agencia argumentó que eso era resultado del mal estado de los gobiernos y de las constantes violaciones a los derechos humanos perpetrados en dichos Estados. Por su parte, en Asia la ayuda también se frenó, mientras que en América lo peor se dejó ver en el área Central y el Caribe, debido a los crecientes intereses canadienses, especialmente comerciales, en la región sudamericana.

Es importante decir, que las restricciones presupuestales y los cambios globales en lo económico y lo político durante los años noventa, marcaron una nueva era en las prácticas de los oferentes de la AOD, presentándose por consiguiente, la fatiga de los donantes por cuestiones internas y externas que se conjugaron e hicieron más difícil su actuar. El fin de la Guerra Fría tuvo mucho que ver en eso, ya que al haber concluido el conflicto Este-Oeste, ya no había tanta presión para destinar recursos a los países más pobres con el objetivo de que no miraran al enemigo como posible aliado. Por ello, los flujos de ayuda se hicieron menores, y los donantes como Canadá, pudieron dedicarse más a atender los problemas internos en momentos en que los nacionales demandan más.

Los primeros años de la década de los noventa fueron sin duda los más duros en cuanto a los recortes, y parecía que a mediados de la década se respiraría un ambiente de estabilidad; sin embargo, ese pensamiento fue derrumbado cuando en 1995 se recortaron drásticamente los recursos de la CAI en 20.5%, los del Departamento de Medio Ambiente en 30%, en Asuntos Exteriores y Comercio Internacional en 17.3% y el de Defensa en 14.25¹²³ por ilustrar solo los más severos. Con tal panorama, el Instituto Norte-Sur concluyó que de 1988-89 a 1997-98; es decir, en tal solo una década, la AOD canadiense descendió en un 33%,¹²⁴ viéndose afectado de igual manera el

¹²³ *Ibidem*, p. 413

¹²⁴ *idem*

personal que laboraba en la ACDI, el cual fue recortado en ese periodo de una manera grave, dando muestra del problema del desempleo nacional.

En el otoño de 1993, André Ouelet, en medio del triunfo del partido liberal en las elecciones federales, subió como Ministro de Asuntos Exteriores y rápidamente manifestó sus intenciones de hacer una revisión a fondo de la política exterior, que además pudiera empatar con las misiones y objetivos de la agencia que desde inicio de los noventa habían sido la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la igualdad de género, la promoción del buen gobierno, los derechos humanos, impulso del sector privado, y la atención del medio ambiente;¹²⁵ y que por motivo de los recortes no se les había dado la proyección y la atención debida.

3.2 Segunda revisión de la política exterior canadiense: *Canada in the World*

Cuando se anunció el interés de revisar a fondo la política exterior, hubo muchos grupos interesados en hacer sus aportaciones y por ello se involucraron. Una de las mayores contribuciones se originó dentro del Consejo Canadá 21, formado por veinte miembros con conocimientos y amplia experiencia en las relaciones Norte – Sur. Para efectos de aportaciones, realizaron en 1994 su reporte titulado *Canadá y la Seguridad Común en el siglo XXI*, en el cual recomendaron que la política exterior se adaptara para servir a los objetivos de la seguridad global, a la diplomacia, al comercio y al desarrollo; y por ello hicieron varias aportaciones que deberían ser evaluadas por los revisores de la política exterior.

Así, se plantó el hecho de que en época de Posguerra Fría, el crecimiento económico era un arma de primer orden en la búsqueda de la seguridad, por lo que sería necesario impulsarlo dentro y fuera de Canadá como un elemento que ayudaría a mantener la paz y la seguridad.

¹²⁵ Ibidem, p. 382

En cuanto al tema de la ayuda al desarrollo y de las políticas de cooperación con los países subdesarrollados, el Consejo planteó que las políticas de desarrollo manejadas por Canadá debían tratar de reforzar las capacidades de los más pobres para tener sociedades más viables y poder llegar a un estado de socios comerciales estables con posibilidades de competir e insertarse en la dinámica mundial.

Además los programas de ayuda al desarrollo debían tener en cuenta la amenaza que representa para la seguridad de Canadá la carga de la pobreza de los países del sur, por lo que se debían bajar las barreras arancelarias y no arancelarias discriminatorias a fin de facilitar la entrada de los productos y de los servicios provenientes de aquellos lugares; y facilitar la creación de capital humano; poner en marcha infraestructura social y transferir conocimientos y técnicas al sur.¹²⁶

En cada programa y en la medida de lo posible, serían integradas algunas ONGs, universidades y asociaciones que trabajarían conjuntamente con algunos países o sectores del sur en temas relacionados.

El Consejo consideraba que debía haber obligaciones recíprocas; por ejemplo "el Norte debía comprometerse a dar una parte de sus recursos para el desarrollo sostenible, y [ambos] el Norte y el Sur a respetar las normas internacionales en materia de responsabilidad ambiental, de prácticas democráticas y de los derechos de las personas en el marco de un acuerdo global."¹²⁷ En ese sentido, sin duda alguna sería una buena oportunidad para Canadá predicar con el ejemplo, y de la misma forma, quienes cumplieran con lo dispuesto serían receptores seguros de la ayuda canadiense.

Por su parte, en cuanto a la ayuda multilateral, el Consejo propuso que en el afán de evitar el despilfarro y por el contrario, maximizar recursos y aumentar resultados es importante que se financiara de manera preferencial a instituciones y organismos

¹²⁶ Consejo Canadá 21; Le Canada et la Sécurité Commune au XXIe siècle. Centro para Estudios Internacionales de la Universidad de Toronto, Canadá, 1994, p. 37

¹²⁷ *Ibidem*, p. 42. Traducción libre.

multilaterales responsables y con acciones tradicionalmente eficaces tales como el PNUD y el UNICEF.

En cuanto a la administración de la ayuda y directamente con la ACDI, el Consejo recomendó que se redujera el personal y el restante se reorganizara y pusiera empeño en un mecanismo de evaluación de resultados, que sería de suma importancia porque los canadienses deben saber a dónde se dirige su dinero de los impuestos.

En resumen, es importante reconocer que el propósito de Canadá es ayudar a los países pobres a insertarse en la dinámica política y económica mundial, de modo que

la ayuda al desarrollo, la protección del ambiente, la promoción de métodos democráticos y la buena administración de los asuntos públicos, y el mantenimiento de la paz, forman parte de un todo que, con la promoción del comercio deberá permitir, mediante esfuerzos coherentes, construir una comunidad internacional dinámica y cooperativa¹²⁸

Las recomendaciones del Consejo fueron bien recibidas y se analizaron a profundidad siendo la antesala del establecimiento de un Comité Especial Revisor encabezado por el Senador Allan MacEachen y Jean Robert Gauthier, cuyo reporte final llevaría su nombre, y en el cual se reafirmaba que "el propósito de la AOD canadiense sería reducir la pobreza, suministrando asistencia efectiva a la gente más pobre en aquellos países que más lo necesitaran y pudieran usar [...] la ayuda."¹²⁹ De igual manera se hacía énfasis en la necesidad de redoblar esfuerzos para la consecución de las necesidades básicas, los derechos humanos, el buen gobierno, la democracia, etc., más no de la promoción del comercio canadiense, en cuyo caso serían actividades que manejaría directamente el Departamento de Comercio Internacional, pero no a través de la ACDI.

En respuesta al documento MacEachen – Gauthier, el gobierno emitió el Libro Blanco *Canada in the World* en el mes de Febrero de 1995 con el firme propósito de hacer una revisión a fondo de las prioridades de la política exterior, justamente en medio de una

¹²⁸ *Ibidem*, p. 45

¹²⁹ Morrison, *Aid and Ebb Tide*; Op. cit., p. 388. Traducción libre.

etapa de crisis económica y de nuevas necesidades mundiales que se iban presentando, o bien, que siempre habían estado ahí, pero que ahora en tal contexto deberían tener más atención; y es precisamente en ello en donde Canadá quiere seguir teniendo una presencia importante haciendo uso de su situación geográfica y de su pertenencia al mismo tiempo a la Francophonie, la Commonwealth y a una variedad de organismos internacionales.

Ante tal panorama, el gobierno canadiense ha acordado que a partir de la emisión de *Canada in the World*, los principales objetivos que se perseguirían en la política exterior serían tres; a saber:

1. Promoción de la prosperidad y el empleo, lo cual es un aspecto crucial para reforzar la economía canadiense; por ello, tratará de promover los bienes y servicios del país para hacerlos competitivos a nivel mundial y de esa manera ayudar a la salud económica nacional, promoviendo exportaciones e inversiones no sólo con Estados Unidos sino dar alcance en otras áreas geográficas como Europa, Asia- Pacífico y América Latina. En ese mismo sentido, Canadá tratará de promover transparencia en las transacciones internacionales eliminando las prácticas desleales y las barreras comerciales en beneficio de empresas nacionales.
2. Protección de la Seguridad Canadiense dentro de un ambiente global estable. Aquí de lo que se trata es de promover la paz, que es un prerrequisito del buen funcionamiento de la economía y por tanto, del desarrollo económico y la estabilidad social. Hay que atacar de raíz los problemas mundiales como la migración, la sobrepoblación, el subdesarrollo, el crimen organizado, el terrorismo, la degradación ambiental, etc., ya que en un mundo cada vez más globalizado, donde las fronteras son cada vez más permeables, el que uno de estos problemas exista fuera de Canadá, no significa que el país este exento de padecerlo. Así entonces, hay que poner en práctica la diplomacia preventiva a

través de instancias multilaterales y de manera bilateral; de igual manera que la promoción de los cuerpos de paz a través de Naciones Unidas.

Se debe hacer hincapié en el compromiso de la no proliferación de armas nucleares y la erradicación y el desmantelamiento de las minas terrestres antipersonal. Finalmente, cuando se llegue a un buen término en estos aspectos, se tendrá un mundo más estable, sin pobreza, sin conflicto, con paz y por ende, más seguro para todos; de manera que es por ello que Canadá afirma que la seguridad canadiense depende cada vez más de la de los demás.

3. Proyección de los valores y cultura canadienses; lo cual significa una amplia promoción y respeto a varios conceptos universales que Canadá ha tomado como parte importante de su agenda política nacional e internacional; siendo estos, el respeto a los derechos humanos, la democracia, el derecho internacional, etc., lo cual reflejará los valores canadienses y contribuirá a un mundo más seguro y estable sin tantas disparidades económicas.¹³⁰

En cuanto a lo que compete directamente con el tema del desarrollo internacional y la asistencia oficial canadiense para el desarrollo, cabe mencionar que la ACDI desde varios años antes estuvo muy apegada a los lineamientos del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional para que pudiera servir como un puente en la consecución de varios objetivos de política exterior; de modo que en *Canada in the World* se dedicó un apartado especial para el tema de la asistencia internacional para el desarrollo, y sobre todo por el hecho de que este tópico se considera un instrumento vital para lograr los tres objetivos prioritarios para el gobierno.

El razonamiento anterior se plantea porque la asistencia internacional se considera como una inversión en prosperidad y empleo, pues conecta la economía canadiense a algunos de los mercados de más rápido crecimiento en el mundo. Además, también

¹³⁰ Documento Electrónico: Gobierno de Canadá; Canada in the World, en: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/English/foreign/cnd-world/menu.htm>, 12/05/01

contribuye a la seguridad global al atacar y condenar por ejemplo el abuso a los derechos humanos, la degradación ambiental, el crecimiento masivo de la población y la brecha entre ricos y pobres. Asimismo, puede ser vista como la expresión de los valores canadienses sobre todo cuando se afirma en términos morales y éticos que se tiene un deseo de ayudar a los más desfavorecidos, proyectando así, un sentido de justicia social.¹³¹

En medio de los recortes gubernamentales a los departamentos y a la propia ACDI, la AOD canadiense se encontraba en una tendencia hacia la desaparición; sin embargo, es claro que con *Canada in the World* se le dan nuevos bríos a su existencia; ya que según se percibe y se ha manifestado anteriormente, es visto como el mecanismo o el medio para alcanzar los objetivos planteados por el gobierno; y es que aunque es cierto que se deben idear nuevas formas para ello, la AOD canadiense permanece como un punto de prioridad en la política exterior, para al menos no dejar que la imagen del buen donante, benefactor y de quien se preocupa por la equidad y la prosperidad global en tiempos de crisis, termine por colapsarse definitivamente.

En el mismo documento, se afirma que "un programa efectivo de cooperación para el desarrollo -uno que promueva el desarrollo sostenible- debe incluir elementos medioambientales, económicos, políticos y sociales de una manera integrada; así como también debe tomar muy en cuenta las realidades culturales"¹³² y para ello es primordial que haya una buena coordinación y cooperación entre el donante y el receptor; así como con todos los socios participantes en cada uno de los programas, bajo un entendimiento claro de las cuestiones culturales y específicas de cada una de las partes.

De igual forma, se reitera que el propósito de la AOD canadiense es mantener un desarrollo sostenible en los países en desarrollo para reducir la pobreza y contribuir a un mundo más seguro, equitativo y próspero;¹³³ y por ello se plantean seis prioridades

¹³¹ Idem

¹³² Idem. Traducción libre.

¹³³ Idem

específicas para tal cometido: 1) dar atención a las necesidades humanas básicas como salud, educación, planificación familiar, nutrición, agua, sanidad y vivienda; destinando al menos 25% del total de la AOD; 2) promover la equidad de género, lo cual va dirigido a la promoción de la participación de la mujer en todas las áreas de desarrollo; 3) promoción de los servicios de infraestructura básicos; 4) alentar el respeto a los derechos humanos, el buen gobierno, y por consiguiente la democracia en una sociedad participativa; 5) impulsar la participación del sector privado en los canales del desarrollo; y 6) hacer conciencia sobre el cuidado del medio ambiente y sobre los rápidos efectos de su degradación.

Por otro lado, también se enfatizó el compromiso de no dejar abandonado el objetivo de alcanzar el 0.7% del PNB, siempre y cuando la situación económica interna lo permita; por lo que puede deducirse que se llevará todavía varios años en poder continuar con una velocidad firme. De igual manera se manifestó el compromiso de seguir ayudando en primera instancia a los países africanos que tienen las tasas de crecimiento económico más bajas y quienes viven en las peores condiciones de pobreza, de mal gobierno y de violaciones a los derechos humanos. No obstante es sabido que la tendencia crece en dirección adversa ya que África ya no es la prioridad, a pesar del conocimiento de sus necesidades, sino que ahora lo son cada vez más los países emergentes y los países con economías en transición que no sólo se benefician de ayuda, sino de inversiones y de verdaderos programas de cooperación.

En cuanto a lo anterior, acerca de las nuevas tendencias de enfoque y de dirección de los flujos de ayuda y de inversión, es fácil ilustrar las prioridades de Canadá cuando se hace una clasificación de todos los países en desarrollo a los que tradicionalmente se ayudaba en dos zonas. La zona 1 está comprendida por países generalmente muy pobres y que en muchos casos están estancados debido a sus estructuras políticas mal manejadas, a su economía deficiente y a una base muy pobre en recursos. Su estabilidad política es frágil, porque a menudo sus gobernantes son débiles o

simplemente corruptos,¹³⁴ y además, no tienen prácticamente ninguna voz internacional, dependen de las donaciones extranjeras y no de los mercados de capital.

Por su parte, las economías de la zona 2, en la mayoría de los casos "*respetan*" los derechos políticos y civiles, salvo en casos de violaciones masivas y continuas como las que se presentan en China, Egipto e Indonesia, por ejemplo. Aplican también, políticas monetarias y fiscales, siempre teniendo como objetivo principal la mejora nacional; se apegan y participan en el comercio mundial y por lo tanto son capaces de atraer inversiones,¹³⁵ por lo que ven en el mercado el motor principal del desarrollo económico.

Así, se observa que "muchos países están bien comprometidos en un proceso de transición; otros, no han encontrado ni los medios ni la voluntad de adaptarse; [y es por ello] que la política exterior canadiense debe reservar una respuesta diferente a cada uno de los grupos."¹³⁶

Los países de la zona 2 son los que han ganado, prácticamente desde principios de los ochenta, la atención de Canadá (y de otros países donantes), en comparación con los países más pobres y con mayores problemas, que por ende, no inciden en la consecución de los intereses nacionales canadienses principalmente de índole económico y que por ello quedan rezagados. En economías correspondientes a dicha zona 2, como Brasil, Chile, Argentina, México, Singapur, Indonesia, Hong Kong y Malasia, son en donde Canadá tiene más inversiones y por ende son considerados como grandes socios comerciales. Estos ya no sólo dependen de donaciones sino que entran en el juego de las inversiones de corto y largo plazo entrando de lleno a la dinámica mundial.

¹³⁴ Keith Christie y David Preston; Gérer la diversité: Les relations économiques du Canada avec les pays en développement; Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional; Canadá, 1995, p.2

¹³⁵ *Ibidem*, p. 3

¹³⁶ *Ibidem*, p. 10. Traducción libre.

Como se ha observado, la tendencia canadiense gira cada vez más en torno a la búsqueda de satisfacción de intereses nacionales; sin embargo, no ha dejado del todo el compromiso de seguir apoyando con flujos de ayuda a los países más pobres. Pese a ello, el problema estriba en que los recursos en calidad de donaciones o de préstamos a largo plazo y con bajísimas tasas de interés, cada vez son menores, aunque podría decirse que al existir una mínima parte, los canadienses son capaces de justificar su convicción de justicia social, aunque reitero, eso ya no es ni será, la prioridad nunca más, al menos mientras persista un ambiente globalizador en donde lo económico tiende a ocupar el primer plano en todo.

3.3. La Seguridad Humana y su vinculación a las necesidades del desarrollo internacional.

Con la revisión a fondo de la política exterior canadiense, las aportaciones del Consejo Canadá 21 respecto a las amenazas a la seguridad común, el subsecuente documento *Canada in the World* con énfasis en la protección de la seguridad canadiense dentro de un esquema global estable, y con el llamado a responder a las amenazas no tradicionales, realzando la importancia de la democracia, del buen gobierno, de los derechos humanos y del imperio de la ley; se observa claramente la influencia que ejerció el PNUD a través de su agenda de Seguridad Humana emitida en 1994, donde ponía de manifiesto las nuevas amenazas para la seguridad a las que había que hacerle frente de una manera colectiva y en beneficio de la comunidad internacional.

En la noción tradicional de seguridad, existen dos elementos; el primero se refiere a una amenaza en particular, mientras que el segundo se refiere a un sujeto que debe ser protegido. En esa misma noción, la amenaza es de carácter militar, y el sujeto es el Estado, por lo que también puede identificarse con una parte del concepto de seguridad nacional.

En la nueva noción de seguridad, que enfatiza la seguridad humana, el PNUD ha puesto de manifiesto la necesidad de garantizar una mayor seguridad al individuo y ya

no sólo a los Estados, con el fin de salvaguardar una vida humana con dignidad. Así, el nuevo sujeto que debe ser protegido es el individuo, mientras que las amenazas constituyen una amplia gama, en donde podemos identificar la violación a los derechos humanos, los conflictos étnicos y religiosos, los refugiados, las migraciones masivas, el terrorismo, el narcotráfico, la degradación ambiental, el crimen organizado, la desigualdad social, las disparidades entre ricos y pobres, etc., por lo que dicho organismo ha identificado varias áreas donde hay que poner atención a fin de tener una estabilidad en todo sentido. Estas son:

- Seguridad Económica; lo cual implica el acceso a un ingreso seguro; por lo que es necesario contar con un trabajo remunerado.
- Seguridad Alimenticia; que supone que todo individuo tenga comida a su alcance y que además pueda satisfacer los requerimientos nutricionales diarios.
- Seguridad en Salud; en donde es necesario contar con servicios médicos al alcance de todos, con el propósito de eliminar las enfermedades causantes de muertes.
- Seguridad Ambiental; que establece la convivencia sana con el medio ambiente a fin de garantizar un desarrollo sostenible.
- Seguridad Personal; la cual implica la eliminación de las amenazas físicas o emocionales ejercidas por cualquier sujeto contra el individuo.
- Seguridad en Comunidad; que supone la convivencia pacífica y sana con los otros miembros de la comunidad a fin de evitar cualquier tipo de práctica que pueda perturbar el orden público; y
- Seguridad Política; en donde es necesario que el Estado se comprometa a garantizar un ambiente democrático con la existencia de derechos civiles y políticos en medio de la transparencia.¹³⁷

Las nuevas amenazas a la seguridad humana se dejan ver en primera instancia en un ambiente local y después, a través de los efectos globalizadores y del traspaso de fronteras se ven en un ambiente global. Así, Canadá adoptó este concepto como una de sus principales agendas en su quehacer internacional y para efectos de este trabajo,

¹³⁷ Ver: Rosas; Australia y Canadá..., Op. cit., págs. 444-450.

nos enfocaremos en la pobreza y las disparidades económicas como elementos que dañan en gran medida la seguridad humana; de manera que para aliviar el sufrimiento, son esos elementos los que Canadá debe combatir en busca de la dignidad del ser humano mediante el compromiso de ayudar en el encuentro de las necesidades humanas básicas que serán premisa para una confianza y estabilidad económica, social y política, eliminando así posibles brotes de conflicto.

El Ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, que ocupó ese cargo de 1996 a 2000, fue el encargado, o al menos quién más atención y esfuerzos destinó a tal agenda; y lo hizo bajo la convicción de que:

la apariencia de la guerra ha sido transformada. La mayoría de los conflictos ocurren dentro de los Estados en lugar de entre ellos[...]. Los civiles son ahora cada vez las principales víctimas y blancos - especialmente los más vulnerables-. Como resultado, el mundo ha testificado tragedias humanas de devastadoras proporciones -flujos masivos de refugiados y las más grandes violaciones al derecho internacional, incluyendo el genocidio.¹³⁸

Axworthy supo equilibrar y entrelazar la agenda de Seguridad Humana con actividades tradicionales de la política exterior canadiense tales como la ayuda y cooperación para el desarrollo, y lo hizo mediante la implementación y refuerzo de los programas de ayuda alimenticia, de apoyo a la generación de mejores ingresos y soporte de atención médica.

La época de los noventa puede observarse como un periodo en el cual la seguridad global es lo principal. El individuo tiene que ocupar el papel principal, de modo que para Canadá, los objetivos planteados en *Canada in the World* y el ejercicio de la agenda de Seguridad Humana empatan de manera exacta en la forma en que se debe actuar internacionalmente en la búsqueda de los objetivos de política exterior y en la persecución del bienestar de los canadienses y de todos a nivel mundial.

¹³⁸ Robin Jeffrey Hay; "Present at the Creation? Human Security and Canadian Foreign Policy in the Twenty First Century", en Fen Osler et. al; Canada Among Nations 1999: A Big League Player?; Oxford University Press, Canadá, 1999, p. 215

La promoción y el llamado a la democratización, el respeto a los derechos humanos, la asistencia al desarrollo, la diplomacia preventiva y la asistencia humanitaria no parecen que vayan a desaparecer en el corto tiempo, al menos en los discursos y bajo los parámetros con que Canadá se ha venido comportando a fin de preservar su imagen mundial, aunque claro está, que con las deficiencias y con las limitaciones que sus problemas económicos internos le permitan al momento de la ejecución de tales acciones.

3.4. Tendencias en la ayuda y cooperación para el desarrollo hacia el siglo XXI

La década de los noventa fue especialmente difícil en el terreno interno, aunque el panorama internacional no fue más alentador, ya que se tuvieron que afrontar nuevos retos en cuanto a la pobreza y otros problemas. Un tercio de la población mundial vive bajo regímenes agresivos y/o en conflictos que violentan sus derechos humanos y provocan un gran número de desplazados y refugiados. Por otra parte tan sólo el 20% de la población del planeta posee el 86% de los ingresos totales mundiales, mientras que más de la mitad de la población mundial vive con menos de 2 dólares diarios.¹³⁹

Lo anterior nos muestra que no deben cesar los esfuerzos de crear un mundo con mayor seguridad y equidad, a lo cual Canadá plantea que internacionalmente sus contribuciones las hace en tres áreas principales, a través del comercio, de la agenda de Seguridad Humana y de la continuidad en sus programas de ayuda al desarrollo con sus pros y contras que a lo largo de este trabajo se han venido manifestando.

Mientras tanto, en el comercio, se ha tratado de abrir la economía canadiense a productos y servicios provenientes de países en desarrollo, ofreciendo tarifas muy bajas a la importación; lo que aseguran, producirá un crecimiento de su economía, expansión de sus mercados, y por ende, un avance en los niveles de vida.

¹³⁹ Michelle Hibler, "Putting People First: Canadian Foreign Policy at the end of the 1990s"; en Michelle Hibler y Anne Chevalier (eds.); Canadian Development Report 2000. Instituto Norte-Sur, Canadá, 2000, p. 12

En cuanto a la seguridad humana, que previamente se ha abordado, al englobar elementos como la tolerancia, la democracia y los derechos humanos, Canadá busca situar en primer plano la protección y los derechos de la persona como una condición para la paz y seguridad internacionales. Entre las iniciativas auspiciadas y promovidas por Canadá se encuentran el acuerdo para la erradicación de minas terrestres antipersonal, el trabajo que junto con la OTAN y la ONU se hizo en Kosovo, la asistencia para el desarrollo en Asia y África, y los esfuerzos para establecer la Corte Criminal Internacional.

Por su parte, internamente se han vivido muchos problemas económicos que como ya se ha mencionado, han provocado el descenso en los montos de ayuda, en parte debido a las reformas estructurales que se han seguido en varios organismos internacionales, y de forma subsecuente, al interior mismo de Canadá. Asimismo, con los recursos existentes no se ha realizado una eficiente distribución y manejo, por lo que a fines de los noventa se dejan oír voces demandantes de que con menos recursos para la AOD se debe hacer más y mejor.

Los programas de ayuda canadiense sin duda albergan muchas iniciativas e incluyen una amplia gama de aspectos, pero que precisamente por la austeridad y por la atención de otros elementos de política exterior, no se han podido atender; por lo que antes que cualquier otra cosa hay demandas para dar prioridad a elementos básicos como la inmunización, la atención de huérfanos a causa del SIDA y de otros males, la eliminación de la polio, la educación de las niñas y la atención y prevención del trabajo infantil; es decir, el cuidado de aspectos inherentes a las necesidades humanas básicas y la pobreza como elementos principales, todo lo cual, sin duda sería un gran avance en la salvación de vidas y del mejoramiento de la calidad de muchas otras.

A fin de hacer frente a estas exigencias y la preocupante situación de la pobreza mundial, en mayo de 1996, dentro del CAD, en el seno de la OCDE se emitió el documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, al cual desde luego se unió Canadá, sumándose al compromiso de reducir en al menos

un medio la cantidad de personas en extrema pobreza en todo el mundo, proveer acceso a la educación básica universal, reducir la tasa de mortalidad infantil y materna y poner al alcance los servicios de salud reproductiva; todo esto para el 2015 como máximo; mientras que por otra parte se buscará la eliminación de las disparidades de género en la educación primaria y secundaria, y la creación de estrategias para lograr el desarrollo sostenible en todos los países como máximo para el 2005.¹⁴⁰

Pese a lo anterior, la realidad internacional día con día nos muestra el extenso camino que aún falta por recorrer en la consecución de tales objetivos sobre todo en los lugares más pobres del planeta que cada vez parecen estar más alejados del interés humanitario de las grandes y medianas potencias y que por lo tanto, no se benefician de las aportaciones que estos países puedan hacer. Asimismo, somos testigos de las disparidades de género y de las consecuentes violaciones a los derechos humanos que se cometen no únicamente en lugares pobres y alejados, sino también en sociedades desarrolladas, donde particularmente la situación de la mujer es aún lamentable.

Por su parte, en el contexto interno canadiense, es muy claro el hecho de que al menos en el discurso siempre se ha defendido el compromiso de que Canadá avanzará paulatinamente hacia al objetivo del 0.7% del PNB para efectos de ayuda al desarrollo; lo cierto es que se corre contra la corriente para lograrlo, especialmente en los noventa, y la muestra de ello es que de 1991-92 al periodo de 1998-99, los montos de la AOD canadiense han descendido en un 38%,¹⁴¹ representando el peor periodo por el que ha atravesado la política de ayuda al desarrollo.

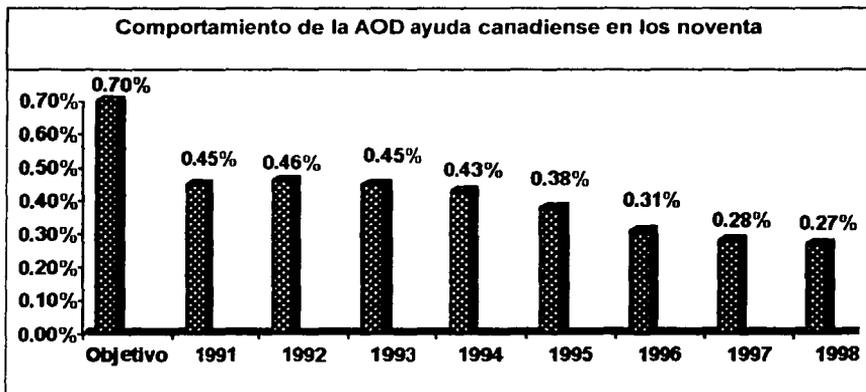
Con lo anterior, la reputación canadiense en ese terreno tuvo muchos daños, y de hecho se puso aún más en tela de juicio el interés real de reducir la pobreza en los países en desarrollo; de manera que con el fin de contrarrestar esos efectos, el Consejo Canadiense para la Cooperación Internacional y el Instituto Norte-Sur

¹⁴⁰ Morrison, *Aid and Ebb Tide*; Op. cit., p. 424

¹⁴¹ Tim Draimin y Brian Tomlinson; "Is There a Future for Canadian Aid in the Twenty- First Century?"; en Fen Osler y Maureen A. Molot; *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue*; Oxford University Press, Canadá, 1998, p. 144

recomendaron que el país se fijara la meta de alcanzar el 0.35% del PNB paulatinamente hasta el periodo 2005-2006 y poco a poco moverse hacia el 0.7%.

Como se ha venido afirmando, la austeridad ha sido reflejada en la caída porcentual de ayuda a diversas áreas de atención; por ejemplo, cabe hacer hincapié en que el gasto destinado a atender la pobreza como primera prioridad cayó en un 50% entre 1992-93 y 1996-97; mientras que de igual forma entre 1990-91 y 1995-96, el desembolso de la ACDI para programas destinados a agricultura, comida y nutrición cayó en 49% de manera general y en un 80% particularmente en África; región que sin duda alguna ha sido la más recortada, y de lo que ha prevalecido, prácticamente un 68% de la otorgada bilateralmente está atada a bienes y servicios canadienses.¹⁴²



Fuente: Tim Drainin y Brian Tomlinson; "Is There a Future for Canadian Aid in the Twenty- First Century?"; en Fen Osler y Maureen A. Molot; Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue; Oxford University Press, Canadá, 1998, p. 145.

Frente a dichas emergencias y búsqueda de alternativas en cuanto a los beneficios del receptor y emisor, algunos críticos han sugerido que los montos de ayuda pueden

¹⁴² Hibler; Op. cit., p. 35

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

sustituirse por montos de inversión, tal y como se ha seguido la tendencia desde una década antes; de manera que se pueda impulsar el ingreso de los receptores y países pobres en la dinámica mundial. Lo cierto es que esa acción no sustituye el objetivo primordial de la AOD, ya que los mayores flujos de inversión por lógica estarán destinados a países con economías emergentes, como anteriormente se explicó al hacer la mención a las zonas 1 y 2.

Los países más pobres siguen estando al margen de esos beneficios, motivo por el cual no entran en la dinámica comercial mundial y permanecen ahogados en la pobreza que tiene la tendencia de perpetuarse como en los países subsaharianos que en 1996 sólo recibieron el 3% de las inversiones mundiales, mientras que el 73% se concentró en 12 países encabezados por China, Rusia, Turquía y Hungría¹⁴³ que muestran economías más desarrolladas y que se sitúan entre los países pobres más ricos y con un mejor futuro debido a la tendencia en su crecimiento.

Por su parte, tanto en los países pobres como en los emergentes es muy claro el hecho de que las inversiones no se dirigen a áreas prioritarias de desarrollo situadas en las bases económicas y sociales -como podrían ser la educación básica o los servicios de salud pública-, sino que van dirigidos a sectores estratégicos que puedan representar ganancias cuantiosas y que por lo tanto difícilmente están al alcance de la gente más pobre y necesitada en cualquier parte del mundo, y que por el contrario, benefician a las clases medias y altas que están dispuestas, y que más que eso, se encuentran en la posibilidad de pagar por determinados servicios.

Ante tales acontecimientos y tendencias en los flujos de ayuda y los canales de inversión, es poco probable que los intereses canadienses se vean beneficiados de buena forma y que los objetivos de política exterior expresados en *Canada in the World* puedan verse satisfechos a través de ese medio. Si Canadá decide aislarse completamente de las formas tradicionales de ayuda, con ello reducirá en buena medida la cantidad de posibles socios en el mundo. Por lo tanto, la efectividad de la

¹⁴³ Ibidem, p. 146.

ayuda canadiense en este nuevo siglo dependerá de la optimización de la AOD y de las reformas que para ello deban hacerse; así como también del énfasis que se haga para promover el desarrollo humano sostenible.

Entre esas reformas tan urgentes se desprende la necesidad de destinar al menos un 60% del total de la AOD a promover el desarrollo humano y atacar la penuria en los países más pobres; realizar actos transparentes ante toda la sociedad y los organismos que contribuyen en los fondos de ayuda en cuanto al manejo de los recursos y la entrega de cuentas; planeación de metas a largo plazo; y sobre todo, reducir los esfuerzos y los porcentajes de ayuda para satisfacer intereses canadienses meramente comerciales que no beneficiarían al receptor.

La satisfacción de las necesidades básicas es un aspecto prioritario aún en tiempos de austeridad y ajuste, pero al mismo tiempo comienza a hacerse necesario el destinar más recursos y más atención a otros problemas de orden internacional, que como ya se ha dicho, amenazan la seguridad; y por ello mucha gente, especialmente al interior de Canadá, se pregunta si el país será capaz de dar ayuda en el sur a toda la cantidad de países que lo requieren, y al mismo tiempo participar activamente en los organismos multilaterales. Ciertamente hay escepticismo en ello y se piensa en la reducción aún mayor de las formas bilaterales de ayuda en regiones donde otros donantes están presentes; de manera que según el gobierno canadiense, no se dejaran a la deriva sin la seguridad de que reciban ayuda por otros canales.

El 25 de marzo de 1999, el Primer Ministro Jean Chrétien durante una conferencia en Winnipeg, anunció que los cortes al presupuesto habían llegado a su fin, y que además habría medidas de condonación de deudas a los países en desarrollo que por sí solos incrementarían los gastos en educación y salud y reducirían los destinados a armamentos. Tal acción vio su ejecución en el 2000 cuando a 19 países de los más altamente endeudados se les canceló el 100% de la deuda, siendo Bangladesh el mayor beneficiado, en gran parte por su actitud positiva que ha mantenido hacia la implantación y ejecución de reformas en su economía como método para elevar los

niveles de vida de su población. A pesar de todo, este país asiático no ha tenido los resultados esperados en parte debido a su situación geográfica que lo hace vulnerable a constantes estados de emergencia por desastres naturales; por lo que Bangladesh continúa hasta hoy siendo el mayor receptor de ayuda canadiense.

En 1999, sustituyendo a Diane Marleau, llega a la División de Cooperación Internacional Maria Minna, quien se enfocó en lograr que la ACDI se dedicara a atender con mayor empeño el desarrollo social sin descuidar el desarrollo técnico y humano. Es decir, lo que se trató de hacer fue agrandar el margen de maniobra de la ACDI, tratando de maximizar beneficios y llevar a cabo programas más complejos que abarcaran un mayor rango de población.

En octubre de 1999, Leonard Good se convirtió en el nuevo presidente de la ACDI; por lo que su tarea fue reordenar la agencia y ajustarla a nuevas metas y prioridades. Se observa un especial interés por perseguir los propósitos de política exterior, por lo que cualquiera diría que es de hecho, muy improbable que algún gobierno canadiense vire nuevamente a atender las prioridades básicas de la ayuda externa.

No obstante esas metas, aún sobreviven los grupos tradicionales de presión a tal efecto y por lo tanto, cada vez que alguno de ellos se pronuncia por un viraje al internacionalismo humanitario y a rescatar las prioridades de atención de los más pobres, se emiten declaraciones y documentos cuyos objetivos son evitar el abandono de esas prácticas. No obstante la ejecución de dichas acciones dura muy poco y de inmediato se gira en torno a la búsqueda de los objetivos de política exterior que incluyen ante todo el beneficio económico de los canadienses.

Por otra parte, en el ámbito internacional, en junio de 2002, el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y la ONU, "coincidieron por primera vez de manera explícita en que el combate a la pobreza es el desafío central de la humanidad y de las organizaciones internacionales" y ante ello presentaron el documento *Un mundo mejor para todos*, el

cual en una serie de metas recogía los compromisos y planteamientos centrales para el combate a la pobreza.

Las metas de ese documento fueron en parte retomadas de la Declaración del Milenio emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la década de los noventa, proponiendo el periodo 1990-2015 para alcanzarlas. Dichas metas incluyen: a) erradicación de la pobreza extrema y la hambruna; b) lograr la educación primaria universal; c) promover la igualdad de género, con especial apoyo a las mujeres; d) reducir la mortalidad infantil; e) mejorar la salud materna; f) combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades; g) asegurar la sostenibilidad ambiental; h) elevar los montos de AOD; y i) ampliar el acceso a mercados.¹⁴⁴

Puede observarse con certeza que estas metas pretenden dar atención a los problemas actuales relacionados con la pobreza y el subdesarrollo, sin embargo es poco clara la existencia de una voluntad por parte de los países y organismos internacionales para cumplirlas, en gran parte porque a menudo surgen nuevos acontecimiento o emergencias que desvían la atención y los recursos que probablemente se destinarían a estas causas como por ejemplo el terrorismo.

Los organismos creadores del informe *Un mundo mejor para todos*, establecieron esas metas de una manera acertada, pero omitieron definir las obligaciones y compromisos que ellos mismos deben llevar a cabo para apoyar especialmente a los países subdesarrollados en el cumplimiento de las metas.

En otro orden de ideas, y trasladándonos al ámbito interno canadiense, cabe señalar que en septiembre de 2002 la Ministra de Cooperación Internacional, Maria Minna dio a conocer a través de la agencia las prioridades en dicho ámbito social, además de las seis prioridades básicas que ya se habían venido manejando desde años anteriores. Se plantea el interés de destinar mayores recursos a cuatro áreas que son: a) salud y

¹⁴⁴ Ma. Cristina Rosas; "La Ronda de Doha: alcances y límites", en Rosas (coord.); *Que las 'Rondas' no son buenas...*, Op. cit., p. 42

nutrición, b) educación básica, c) atención y prevención del VIH-SIDA, y d) la protección del niño, atendiendo en primera instancia a aquellos que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles como conflictos armados, refugiados o en riesgo a causa de desastres naturales. De esa forma, se planteó como objetivo, que para tales aspectos se destinarían 222mdd en el año 2000 y que paulatinamente aumentarían hasta 585mdd en el año 2005.

Así, se da a conocer un plan de acción de la ACDI para los años 2001-03 titulado: *CIDA's Sustainable Development Strategy 2001-2003: An agenda for change*, la cual concentra su atención en la promoción y mantenimiento del desarrollo sostenible en los países en desarrollo y en los que se encuentran en transición con el fin de reducir la pobreza y contribuir a un mundo mejor; promoción y mantenimiento de la democracia y la liberalización comercial en los países en transición a fin de convertirlos en sus socios; y finalmente, la transparencia en la ACDI.

Otra acción de relevancia se llevó a cabo en junio del 2002 cuando Canadá lanzó su *Plan de Acción para África* como respuesta al llamado de los presidentes de Senegal, Nigeria y Sudáfrica, quienes pedían establecer una nueva relación con los países africanos basado en inversiones privadas en sectores claves de la economía y de la sociedad. Ese plan fue una manera de intentar revertir los recortes presupuestales a la AOD en la región, sobre todo en la última década, ya que ha sido precisamente África quien más alejado está de los beneficios de la ayuda externa mundial.

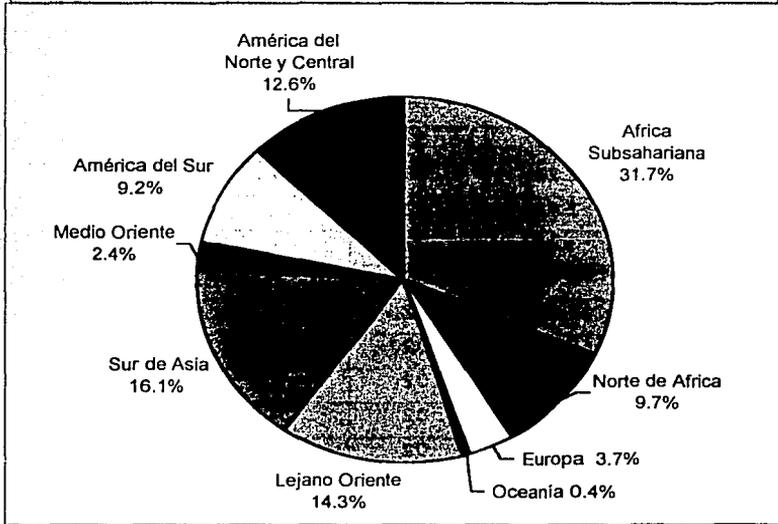
El *Plan de Acción para África* incluye varios objetivos, entre los que destacan a) el mantenimiento de la paz y la seguridad (incluyendo la prevención de conflictos); b) promoción y monitoreo de una mejor gobernabilidad y acciones contra la corrupción; c) alentar el crecimiento económico y la inversión privada; y d) atención a los sectores de la educación y la salud.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Jean Sébastien Rioux; "Les défis pour le Canada en matière d'aide publique au développement"; en *Études Internationales*, Vol. XXXIII, Núm. 4, Canadá, Diciembre, p. 740.

Todo esto nos demuestra que los programas y estrategias de la ACDI tienen una continuidad supuesta, plasmada en todos los documentos, donde se manifiesta como compromiso desde los inicios de los programas de ayuda externa, la reducción de la pobreza. Pese a ello, lo que continuamente ha cambiado, es la práctica que gira en torno a los intereses canadienses moldeados en una política exterior en constante cambio y que por lo tanto desvía la atención de la ACDI y de otros involucrados hacia la búsqueda de otros intereses acordes con los lineamientos gubernamentales en la conquista de intereses nacionales.

La mejor opción para que las bases iniciales de la política de ayuda y cooperación para el desarrollo no difieran de los objetivos de política exterior y por lo tanto los planes y programas no pierdan continuidad, es que las metas planteadas en los programas de ayuda canadiense se integren con iniciativas gubernamentales en los campos del comercio, las finanzas, la seguridad humana, la política medioambiental, etc, además de que no se debe parar en la condonación de deudas a los países pobres. Todo ello bajo la firme conciencia que lo que se busca es la eliminación de la pobreza mundial

Regiones donde Canadá gasta su ayuda a principios del siglo XXI



Fuente: Judith Randel, Tony German y Deborah Swing (eds.) *The reality of aid 2000. An independent review of poverty reduction and development assistance*; Earthscan, Londres, 2000, p. 48. Citado en: Cristina Rosas; *Australia y Canadá: ¿Potencias Medias o Hegemonías Frustradas? Una visión desde México*, UNAM, México, 2002, p. 434

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Componentes de la AOD canadiense, monto total y porcentaje con respecto al PNB en el periodo de 1949-50 a 1996-97 en millones de dólares.

Año Fiscal	Bilateral ^a	Multilateral ^b	Voluntaria ^c	Cooperación Industrial ^d	Total	Porcentaje del PNB
1949-50	-	12.99	-	-	12.99	.08
1950-51	.01	12.49	-	-	12.50	.07
1951-52	25.27	.97	.03	-	27.12	.12
1952-53	5.52	2.26	.03	-	7.83	.03
1953-54	11.72	2.11	.02	-	14.44	.05
1954-55	12.55	3.34	.02	-	16.45	.06
1955-56	25.32	2.44	.02	-	29.37	.10
1956-57	22.44	7.27	.02	-	29.73	.09
1957-58	58.13	3.94	.02	-	62.08	.18
1958-59	66.93	3.73	.02	-	70.67	.20
1959-60	61.17	5.84	.02	-	68.19	.19
1960-61	46.74	20.36	.02	-	73.48	.20
1961-62	37.04	21.24	.02	-	59.10	.15
1962-63	28.15	28.09	.02	-	57.65	.13
1963-64	40.19	21.29	.02	-	64.03	.14
1964-65	65.44	34.38	.02	-	100.89	.20
1965-66	85.78	34.04	.49	-	122.35	.22
1966-67	163.18	47.33	.76	-	212.89	.34
1967-68	139.02	48.24	1.76	-	190.44	.29
1968-69	149.15	56.12	3.15	.02	210.71	.28
1969-70	198.09	69.82	8.57	-	277.21	.34
1970-71	264.10	67.46	9.10	-	345.42	.40

Continua...

^a Se refiere a todo tipo de ayuda proporcionada gobierno a gobierno, incluyendo las becas.

^b Incluye transferencias de recursos a través de instituciones financieras internacionales, Naciones Unidas, Commonwealth y otras agencias de cooperación técnica internacional, así como ONGs internacionales.

^c Consiste en los programas con ONGs canadienses, así como con instituciones no gubernamentales.

^d Incluye asistencia a compañías e industrias en Canadá y en países en desarrollo para facilitar el crecimiento industrial y de negocios a largo plazo.

1971-72	267.15	99.89	12.74	.06	396.66	.41
1972-73	322.37	156.96	17.29	.06	513.29	.47
1973-74	364.84	190.07	22.50	.14	590.18	.46
1974-75	495.55	204.35	28.19	.12	748.21	.49
1975-76	507.73	331.65	35.29	.11	903.54	.53
1976-77	466.41	422.09	42.24	.09	966.47	.49
1977-78	541.13	421.24	49.78	.25	1,046.24	.49
1978-79	533.45	485.52	73.60	.46	1,136.45	.49
1979-80	598.77	493.37	77.50	3.95	1,282.51	.47
1980-81	581.47	512.93	89.01	7.21	1,308.07	.43
1981-82	671.35	539.21	117.29	14.16	1,486.68	.43
1982-83	716.10	588.03	164.32	16.29	1,672.06	.46
1983-84	678.49	672.24	197.30	28.69	1,797.08	.45
1984-85	874.63	684.10	190.71	38.50	2,104.56	.49
1985-86	816.22	864.62	220.33	27.83	2,247.61	.47
1986-87	967.02	953.11	248.77	32.38	2,551.77	.50
1987-88	1,101.18	838.36	274.86	38.52	2,624.06	.48
1988-89	1,177.01	928.78	304.56	60.55	2,946.60	.49
1989-90	1,026.30	912.47	328.03	58.92	2,849.87	.45
1990-91	1,106.45	972.22	334.11	62.31	3,035.34	.45
1991-92	1,125.32	1,064.23	355.85	67.25	3,182.46	.49
1992-93	979.21	1,023.15	337.66	73.18	2,972.20	.44
1993-94	891.86	1,046.35	311.48	69.34	3,075.27	.44
1994-95	1,056.32	976.13	317.80	65.49	3,092.46	.42
1995-96	898.57	904.16	257.38	63.66	2,683.55	.36
1996-97	933.42	862.78	257.44	57.42	2,676.44	.34

Fuente: David Morrison; *Aid and Ebb Tide*, Wilfried Laurier University Press & North South Institute, 1998, págs. 453-54

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Porcentaje de la distribución de la ayuda bilateral canadiense por región y por periodos quinquenales, excepto de 1950 a 1960 que corresponde a 10 años (1950-1995)

Periodo	Asia	África	América	Misceláneo ^o	Totales
1950-51/ 1959-60	99.9	-	.1	-	100
1960-61/ 1964-65	88.4	6.4	5.2	-	100
1965-66/ 1969-70	76.1	16.9	6.6	.4	100
1970-71/ 1974-75	54.7	35.1	8.6	1.6	100
1975-76/ 1979-80	45.1	41.4	11.9	1.6	100
1980-81/ 1984-85	41.1	47.2	8.2	3.5	100
1985-86/ 1989-90	38.6	44.8	15.4	1.2	100
1990-91/ 1994-95	34.5	47.4	17.8	.3	100
Todos los años	43.4	42.3	12.9	1.4	100

Fuente: David Morrison; Aid and Ebb Tide, Wilfrid Laurier University Press & North South Institute, 1998, p. 455

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

* Incluye Europa; (con Turquía dentro) y Oceanía

**Los veinte mayores receptores de la ayuda bilateral canadiense
(1960-61 a 1995-96)**

1960-61		
1.- India	8.- Malasia	15.- Sierra Leona
2.- Pakistán	9.- Camboya	16.- Uganda
3.- Tailandia	10.- Ghana	17.- Belice
4.- Sri Lanka	11.- Filipinas	18.- Hong Kong
5.- Indonesia	12.- Nigeria	19.- Brunei
6.- Burma	13.- Singapur	20.- Nepal
7.- Vietnam	14.- Laos	

1965-66		
1.- India	8.- Ruanda	15.- Camerún
2.- Pakistán	9.- Kenia	16.- Singapur
3.- Sri Lanka	10.- Uganda	17.- Guyana
4.- Nigeria	11.- Vietnam	18.- Jamaica
5.- Malasia	12.- Trinidad y Tobago	19.- Malawi
6.- Ghana	13.- Zaire	20.- Guinea
7.- Tanzania	14.- Burma	

1970-71		
1.- India	8.- Colombia	15.- Burma
2.- Pakistán	9.- Argelia	16.- Corea del Sur
3.- Ghana	10.- Indonesia	17.- Jamaica
4.- Nigeria	11.- Camerún	18.- Níger
5.- Túnez	12.- Senegal	19.- Malasia
6.- Sri Lanka	13.- Comunidad del Este Africano	20.- Chile
7.- Guyana	14.- Tanzania	

1975-76		
1.- India	8.- Túnez	15.- Zambia
2.- Pakistán	9.- Malawi	16.- Kenia
3.- Indonesia	10.- Nigeria	17.- Congo
4.- Bangladesh	11.- Camerún	18.- Benin
5.- Tanzania	12.- Comunidad del Este Africano	19.- Senegal
6.- Ghana	13.- Argelia	20.- Costa de Marfil
7.- Níger	14.- Sri Lanka	

Continua...

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1980-81		
1.- Bangladesh	8.- Sahel	15.- Túnez
2.- Pakistán	9.- Turquía	16.- Madagascar
3.- Sri Lanka	10.- Indonesia	17.- Tailandia
4.- India	11.- Kenia	18.- Zaire
5.- Tanzania	12.- Malí	19.- Burkina Faso
6.- Egipto	13.- Senegal	20.- Haití
7.- Camerún	14.- Ghana	

1985-86		
1.- Bangladesh	8.- Tanzania	15.- Zaire
2.- Indonesia	9.- Kenia	16.- China
3.- Pakistán	10.- Senegal	17.- Burkina Faso
4.- India	11.- Sudán	18.- Ghana
5.- Jamaica	12.- Zambia	19.- Etiopía
6.- Sri Lanka	13.- Malí	20.- Perú
7.- Níger	14.- Zimbabwe	

1990-91		
1.- Bangladesh	8.- Marruecos	15.- Malí
2.- China	9.- Tanzania	16.- Etiopía
3.- Indonesia	10.- Pakistán	17.- Perú
4.- Egipto	11.- Filipinas	18.- Zaire
5.- Jamaica	12.- Tailandia	19.- Zimbabwe
6.- Ghana	13.- Ruanda	20.- Sahel
7.- Camerún	14.- Zambia	

1995-96		
1.- Bangladesh	8.- Camerún	15.- Etiopía
2.- China	9.- Filipinas	16.- Tailandia
3.- India	10.- Malí	17.- Benin
4.- Ghana	11.- Nicaragua	18.- Costa de Marfil
5.- Haití	12.- Mozambique	19.- Egipto
6.- Perú	13.- Senegal	20.- Zimbabwe
7.- Bolivia	14.- Indonesia	

Fuente: David Morrison; *Aid and Ebb Tide*; Wilfrid Laurier University Press & North – South Institute, 1998, págs. 456- 460.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO 4 :

LAS RELACIONES DE CANADA CON AMÉRICA LATINA

EN MATERIA DE AYUDA Y COOPERACIÓN PARA EL

DESARROLLO.

4.1 La política exterior de Canadá con América Latina desde sus inicios

Las relaciones de Canadá con América Latina han pasado por un largo periodo de construcción desde hace casi ciento cincuenta años, cuando se empezaron a gestar, aunque con muy poca relevancia como para ser una región prioritaria la una con la otra. Esa construcción no ha sido constante y ha tenido que librar bastantes obstáculos a menudo impuestos por el contexto internacional y otras veces más por las condiciones específicas de la región.

Cuatro grandes etapas se pueden identificar en las relaciones entre ambas zonas, en las que el aspecto de la ayuda al desarrollo ha jugado un papel muy importante para el acercamiento de estas.

4.1.1 1867 –1967: Etapa de conocimiento entre Canadá y América Latina. Los primeros obstáculos

Recordemos que Canadá nació como país en el año de 1867 y desde ese momento ya se puede hablar de algunos contactos que a menudo fueron de escasa repercusión prácticamente hasta cien años después. Esto se debió en buena medida porque Canadá seguía atado a Gran Bretaña y por tanto, participaba activamente en todos sus asuntos. Eso finalmente empezó a cambiar en el año de 1931 cuando mediante el Estatuto de Westminster, la antigua metrópoli le otorgó a Canadá el derecho de formular su propia política exterior; así que se pensó que el acercamiento con la región de América Latina no tardaría mucho por encontrarse dentro del mismo hemisferio. Sin embargo, eso no ocurrió sino lentamente porque para que eso se diera, primero tendría que brincar geográficamente a los Estados Unidos, quienes mantenían en esos momentos una política muy inmersa en objetivos al sur de su frontera, queriendo así, erigirse y más que nada mantenerse, como el líder regional.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Ver Gutiérrez-Haces; Procesos de integración económica...; Op. cit., págs. 13-18

Las primeras fases de encuentro se dieron debido al comercio existente con algunos países de América Latina; de modo que estos pensaron que sería una buena opción el que Canadá entrara en el sistema interamericano.

Estados Unidos no tenía agrado con esas ideas, pues no quería que nadie interviniera en sus objetivos, y muchos menos un país, que como Canadá tenía elementos esenciales que le significaban una desventaja; el primero era que estaba profundamente influenciado por una potencia europea, por lo que podía ser el canal de penetración de intereses británicos en América; el segundo se refería al hecho de que las características económicas y productivas canadienses, eran en algunos aspectos muy similares a las de Estados Unidos, por lo que sería abrirle las puertas a un competidor directo, y el tercero era que los Estados Unidos no querían llegar a una contención por las concesiones que algunos países le tenían a él, o bien, que Canadá pudiera solicitar las mismas.¹⁴⁷

Esas fueron sin duda las principales causas de que incluso boicoteara la entrada de Canadá en la Unión Panamericana desde el año de 1909 en que fue invitado por países miembros. Asimismo, Canadá prácticamente no tenía poder de decisión sobre su política exterior sino hasta 1931, de modo que ni siquiera podía decidir libremente sobre su entrada o no a la organización.

Posteriormente desde 1948, cuando nació la Organización de Estados Americanos (OEA), también se ejerció una fuerte presión para evitar su ingreso. Por lo tanto, la intención de crear un puente de encuentro y diálogo entre Estados Unidos y América Latina en los elementos de tensión, y en menor medida entre Estados Unidos y Gran Bretaña en asuntos relacionados con América Latina, se venía cada vez más abajo.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos salieron vencedores, mientras que Gran Bretaña, aliado tradicional de Canadá, aunque también vencedor,

¹⁴⁷ James Rochlin; Descubriendo las Américas. La evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina; Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 31

salió sumamente golpeado y desgastado, por lo que se encontraba en duda su hegemonía mundial; así que no parecía haber razón para que Estados Unidos se opusiera a que Canadá entrara al sistema interamericano, en donde de hecho, con una buena táctica y persuasión, podría colaborar con sus políticas.

Para la década de los cuarenta, Canadá se dio cuenta que la seguridad y el comercio eran elementos cruciales para entablar relaciones más directas con la zona; así con el tiempo y con el enfriamiento de las cuestiones de fricción, las relaciones fueron incrementándose, y mucho de ello fue favorecido por la diversidad cultural, religiosa y lingüística canadiense, que por tanto, se valió del idioma francés para acercarse a algunas islas del Caribe con la misma lengua, al igual que de la religión católica legada de los franceses, con la cual pudo construir el puente que la acercaría a la mayoría de los países latinoamericanos

En cuanto a la seguridad, Canadá firmó con Estados Unidos el Acuerdo de Ogdensburg en 1940, el cual estipulaba que Canadá ayudaría a la defensa de la mitad norte del hemisferio (al norte del Ecuador).¹⁴⁸ En lo que respecta al comercio, Canadá dio cuenta de la riqueza natural de la zona y después de explorar y estudiar el potencial latinoamericano a través de una misión en 1941, dirigida por el ministro de Comercio Exterior e Interior, James Mackinnon, se firmaron acuerdos comerciales con Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y Ecuador.¹⁴⁹

En lo que respecta al tema de ayuda al desarrollo, las contribuciones a la zona comenzaron prácticamente después de que acabó la Segunda Guerra Mundial, haciéndose presentes a través de la ONU; y no fue sino hasta el año de 1964 cuando se instituyó un programa específico e independiente para la región; el cual consistió en 10 mdd en calidad de préstamo con bajas tasas de interés y a largo plazo con fines de desarrollo, y que sería administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creado en 1959. Dicha cantidad se mantuvo constante hasta el año de 1968 cuando

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 26

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 28

empieza otra etapa. Cabe señalar que es lógico pensar que Canadá decidió que el BID administrara su ayuda debido a la escasa experiencia y conocimiento de los problemas y requerimientos latinoamericanos.

4.1.2 1968- 1980: El primer gran acercamiento

En 1968 subió al poder en Canadá a través del Partido Liberal, Pierre Elliott Trudeau, marcando así, la etapa de cambio político en Canadá, y con ello el primer gran acercamiento con la zona latinoamericana producto del ferviente interés de diversificación política y comercial con respecto a los Estados Unidos, país con quien en muchos aspectos no coincidían.

En ese mismo año de su ascenso al poder, Pierre Elliott Trudeau mandó una misión oficial que incluía Venezuela, Colombia, Perú, Chile, Argentina, Brasil, México, Guatemala y Costa Rica, a inspeccionar y estudiar la zona, y a partir de ello, tomar en cuenta las posibles ventajas de una relación más estrecha. Después de la evaluación, se concluyó en otorgar mayores montos de ayuda bilateral, ampliación de intercambios comerciales, estudiar con mayor detalle su ingreso a las organizaciones latinoamericanas, promover las inversiones canadienses en la zona, e intensificar esfuerzos para lograr una zona libre de armas nucleares.

Vale la pena reiterar que fue el Primer Ministro Trudeau el responsable de la primera gran reformulación de la política exterior a través de *Foreign Policy for Canadians* (1970), en la cual además del panfleto de *Desarrollo Internacional* previamente analizado en este mismo trabajo, se incluyó uno dedicado a *América Latina* con varias alternativas de acercamiento; de modo que como resultado, las relaciones se incrementaron, y no sólo a nivel gubernamental, sino que se vieron inmiscuidas algunas universidades y un cada vez creciente número de ONGs apoyadas por la recién creada ACDI con proyectos de desarrollo económico.

En el documento de *Foreign Policy for Canadians* dedicado a América Latina se plantearon las siguientes tres alternativas para llegar a un acercamiento cada vez mayor:

1. Continuar expandiendo el comercio, la inversión y la Asistencia Oficial para el Desarrollo como hasta el momento, pero sin inmiscuirse en temas políticos,¹⁵⁰ lo cual no fue del completo agrado de los círculos de gobierno ya que se dejaban de lado elementos que en donde Canadá aseguraba tener la experiencia necesaria como para darles asistencia a algunos países.
2. Extender las relaciones no sólo en lo económico, sino también en lo político, así como en la cultura, la ciencia, la tecnología y la educación,¹⁵¹ que aunque muy ambicioso, únicamente se planteó de manera general sin dar alguna forma particular de acción ni de planeación, y peor aún, sin tomar en cuenta las diferentes características y/o necesidades de cada país.
3. Intensificar los lazos de todo tipo con los países de la región, incluyendo programas específicos y por separado con cada país en esferas económicas, culturales o políticas, mientras que al mismo tiempo se llevarían a cabo acercamientos con el sistema interamericano y con las organizaciones que ello implicaba.¹⁵²

Esa última opción fue la más completa y por lo tanto la más adecuada y aceptada, ya que combinaba los lazos bilaterales con los multilaterales en prácticamente todos los campos y niveles; por lo que el siguiente paso sería trabajar con ese fin siguiendo, entre otras, las siguientes recomendaciones: a) impulsar el nivel de vida de los canadienses y latinoamericanos; b) cooperar en la preservación del medio ambiente en el hemisferio; c) contribuir al desarrollo latinoamericano y por ende a la justicia social a través de la AOD; y d) promover la paz y la seguridad regionales.¹⁵³

¹⁵⁰ Gobierno de Canadá; *Foreign Policy for Canadians. Latin America*; Departamento de Asuntos Exteriores, Canadá, 1970, p.20.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Ibidem, p. 26

Durante la década de los setenta y aún mucho antes, Canadá seguía con el firme propósito de transmitir mediante sus discursos y plasmar mediante sus actos, la imagen de un país preocupado por la justicia social más allá de sus fronteras, y específicamente en el Tercer Mundo, donde relacionaba esa variable directamente con la del progreso económico, por lo que a partir de ello, Canadá encontró en la cooperación para el desarrollo, la asistencia técnica y en la transferencia de recursos, una buena herramienta para favorecer los progresos económicos y el aumento en los niveles comerciales de cada país; sin contar que reforzaba el compromiso de seguir trabajando a través del BID con sus montos de ayuda al desarrollo, al mismo tiempo que hablaba de incentivar al sector privado para que cooperara y participara en proyectos de desarrollo.

Por otra parte, Canadá se comprometió a otorgar concesiones comerciales sobre todo en cuestiones tarifarias a fin de facilitar la entrada a Canadá de productos latinoamericanos, de modo que muchas veces fundamentado en lo planteado en estos párrafos, fue que América Latina comenzaba a ver en Canadá a un país con el cual se podía cooperar en varios terrenos a fin de explotar sus ventajas comparativas y obtener beneficios para ambos; y por ello se pensó que la OEA podía ser una organización de encuentro, pero como ya se mencionó con antelación, Estados Unidos representaba el principal obstáculo para que dicho objetivo se concretara.

Cabe mencionar que entre los círculos canadienses también había gran debate en torno a la entrada del país en la OEA y principalmente se veían dos vertientes. Los que estaban a favor de la adhesión decían que eso ayudaría a formalizar las responsabilidades canadienses como un actor hemisférico, reforzando los lazos sobre todo con América Latina con quien podría sentarse a negociar directamente los temas de interés interamericano.¹⁵⁴ Mientras que los que se oponían cuestionaban los posibles beneficios de una organización liderada por Estados Unidos; además de que tal acto representaría muy probablemente un escenario de tensión entre Canadá y su vecino; y por lo tanto argumentaban que sería más fácil y viable consolidar sus

¹⁵⁴ Peter McKenna; Canada and the OAS; Carleton University Press; Canadá, 1995, p. 128

relaciones y alcanzar objetivos bajo formas de negociación bilateral con cada uno de los países con quienes tuviera algún interés en particular.¹⁵⁵

No obstante, en mayo de 1972, Canadá se convirtió en miembro del BID como una manera de estimular el comercio y la cooperación con la zona. Desde 1964, cuando comenzaron las primeras transferencias al Banco, hasta 1972 con su ingreso permanente, Canadá proporcionó a la institución; 74 millones de dólares como préstamos al desarrollo y luego, de 1972 a 1975, su cuota aumentó y proporcionó 100 millones de dólares.¹⁵⁶

En 1972, también obtuvo el status de observador en la OEA, aunque sin derecho a voto; además, tampoco se comprometió a integrarse al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, por lo que no se obligaba a ninguna acción militar que tuviera como propósito la defensa de algún Estado del continente que fuera atacado por cualquier otro.

En los momentos del ingreso como observador, se dejaban oír algunas voces en el mundo de que Estados Unidos estaba perdiendo su hegemonía económica y por tanto su liderazgo en diversas organizaciones. Asimismo, su incorporación respondió a que Gran Bretaña se alejara cada vez más de otras zonas que no fueran Europa y que un año después se integrara a la Comunidad Económica Europea; por lo que Canadá estaba más marginada de los intereses británicos y una opción viable que tenía, era dirigirse a su espacio continental.

Puede decirse entonces, que con más auge desde 1968, y prácticamente durante toda la década de los setenta, y aunque en diferentes programas y cantidades, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y Perú, ya se habían beneficiado de los fondos de ayuda canadiense para fines de desarrollo principalmente en áreas de telecomunicaciones, hidroeléctrica, puertos, aeropuertos,

¹⁵⁵ Idem

¹⁵⁶ Rochlin; Op. cit., p. 129

infraestructura y sistemas educativos. No obstante, las carencias de desarrollo eran muy grandes ya que se habían venido arrastrando durante décadas; además de que aunado a ello, los acontecimientos de la década de los ochenta en la región como consecuencia de las amenazas de Guerra Fría y de los cambios económicos mundiales, no daban un panorama favorable ni prometedor para los años venideros.

El último cuarto de la década de los setenta estuvo dominado por la relación canadiense con Sudamérica; y en ello, gran importancia tuvo la venta del reactor nuclear CANDU a Argentina, así como la política de puertas canadienses abiertas para más de 7000 refugiados políticos chilenos que huyeron de su país después del golpe de Estado de Augusto Pinochet contra Salvador Allende, en Chile en 1973.

4.1.3 Los ochenta en crisis. Mayor presencia canadiense en América Latina.

Las guerras civiles en Centroamérica, las dictaduras militares, los altos niveles de pobreza y de enfermedad, así como la crisis de la deuda y los decrecientes niveles y oportunidades económicas de la región en general fueron características principales de la llamada década perdida en Latinoamérica, lo cual se convirtió en razones suficientes para que Canadá percibiera un clima de inestabilidad en la región y manifestara un interés por acercarse más a la zona y contribuir a su estabilidad.

En general, el conflicto centroamericano y la crisis de la deuda¹⁵⁷ fueron para Canadá elementos que no podían ser ignorados, y que por el contrario, constituyeron aspectos de primer orden para aumentar los vínculos ya existentes.

¹⁵⁷ El problema de la crisis de la deuda surgió cuando los países petroleros de la OPEP depositaron sus grandes ganancias en los bancos de países desarrollados con viabilidad de préstamos a tasas de interés relativamente bajas. Sin embargo, en los ochenta, los países desarrollados se vieron en crisis y por tanto, incapacitados para comprar productos al Tercer Mundo, siendo América Latina una de las regiones afectadas. Con ello, América Latina no podía pagar los préstamos e intereses a los que había tenido acceso. Las tasas de interés de elevaron y con ello, el monto de la deuda. El 13 de agosto de 1982 México declaró su incapacidad de pagar la deuda, y a ese acto le siguieron otros países más. Ver: Rochlin, Op. cit., págs. 199- 202

Fue en esa década cuando en medio de los conflictos civiles la ayuda era vista como un camino a la paz; y es que aunque la ayuda externa nunca ha sido vista como un arma principal que acabe con los conflictos, entre sus razones de ser está la de promover la paz y la seguridad, enmarcándose esto en que el objetivo primordial es aliviar la pobreza y contribuir al desarrollo económico, que se supone, eliminara las raíces del conflicto. Aunque lo cierto es que también se debe contar con una estabilidad política en donde los derechos humanos y las necesidades humanas básicas sean atendidas por encima de los gastos militares.

En general puede indicarse que los problemas y la frustración de la gente en la región latinoamericana a causa del hambre, las violaciones a los derechos humanos, los conflictos y la pobreza eran muy graves y como ejemplo basta mencionar que a finales de la década "el 40% de la población total de Centroamérica vivía en absoluta pobreza, el 57% estaba desempleada y uno de cada diez niños moría antes de cumplir los cinco [años]. La malnutrición y la mortalidad infantil mostraban un ascenso alarmante en las áreas rurales."¹⁵⁸

Es claro entonces, el hecho de que los conflictos incrementaron los costes económicos y sociales ya de por sí agudos. Sin embargo algunos países como Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua creyeron que con la implementación de los reajustes estructurales recomendados por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional se minimizarían los problemas, pero lo único que su población obtuvo fueron recortes a los subsidios al campo, a la educación, pérdida de empleos, devaluación de las monedas, falta de viviendas, etc..

En 1982, en Canadá, el Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional elaboró el informe *Las relaciones canadienses con América Latina y el Caribe*, el cual daba cuenta del mal panorama económico y de seguridad principalmente; por ello, reconocía el trabajo que Canadá tenía que hacer en la región debido a que era el área

¹⁵⁸ Katharine Pearson y Timothy Draimin; "Public Policy Dialogue and Canadian Aid: The Case of Central America"; en Pratt (coord.); *Canadian Development Assistance: A Profile*; Op. cit., p. 272

del Tercer Mundo más importante para el país,¹⁵⁹ sobre todo en términos comerciales, independientemente del desacuerdo por las violaciones a los derechos humanos cometidos en muchas ocasiones en medio de los conflictos civiles.

Canadá tomó especial interés en el conflicto centroamericano, no por intereses comerciales propios en la zona, sino por las posibles repercusiones que ello podía traer a otros países con quienes sí tenía intercambios considerables, como México, Venezuela o Colombia, que a su vez podrán desestabilizar a los Estados Unidos.¹⁶⁰

Para Canadá, era un hecho innegable que los conflictos civiles eran el resultado de todas las desigualdades económicas internas, a diferencia de Estados Unidos que aseguraba que no eran más que las consecuencias de la ideología comunista. Por tanto, los programas canadienses de ayuda en gran medida iban dirigidos a la estabilidad regional para contrarrestar las semillas a todos aquellos males.

"El nivel de ayuda [...] aumentó radicalmente en 1978 cuando el 54% de toda la ayuda bilateral canadiense a América Latina se destinó a América Central, incluso cuando esa región sólo albergaba el 6% de la población de América Latina."¹⁶¹ Después de ese momento era inminente la necesidad de aumentar los flujos de ayuda ya que el conflicto centroamericano podría llegar a desestabilizar todo el continente; es por ello que "aunque la ayuda bilateral fue en total un poco más de 5 millones de dólares entre 1971-80, la cifra ascendió rápidamente a más o menos 44 millones de dólares de 1980-81 a 1983-84."¹⁶²

Puede decirse que en los ochenta los mayores receptores de ayuda en la zona fueron Nicaragua y Honduras; no obstante, a menudo se llegó a cuestionar si en realidad la ayuda beneficiaba a la población para aliviar sus problemas socioeconómicos, o si por el contrario, esos fondos eran usados para alimentar los conflictos civiles, o bien,

¹⁵⁹ Rochlin, *Op. cit.*, p. 168

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 170

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 190

¹⁶² *Ibidem*, p. 191

aprovechados por otros países para apoyar a los *contras* en Nicaragua. Ese fue el caso de Honduras cuando Canadá dio financiamiento para la construcción de una carretera que conectara a esos dos países, pero al fin, la obra sirvió para facilitar el paso de los *contras* a Nicaragua.¹⁶³

En 1987 en Canadá se creó el Comité Especial de la Cámara de los Comunes para el Proceso de Paz en Centroamérica, el cual a menudo hizo llamados para aumentar la ayuda; sin embargo, lo cierto fue que aún con todos los incrementos que pudieron darse, los objetivos y prioridades canadienses seguían siendo las mismas en cualquier parte del mundo, además de que desde inicios de la década, la constante fue que su ayuda en gran parte estaba condicionada a los ajustes estructurales y cada vez más a una garantía en el respeto a los derechos humanos, razón que en el caso de El Salvador y Guatemala provocó que se bloqueara la ayuda en 1981, regresándola en 1985 y 1987 respectivamente; sin que eso haya significado que las violaciones a los derechos humanos hubieran cesado, por lo que a partir de ello se comprobó que los intereses comerciales y las ayudas atadas seguían siendo una prioridad para Canadá.

Por otra parte, algo que se dio como una constante en toda la región latinoamericana fue un paulatino proceso hacia la apertura de las economías hacia las inversiones y las importaciones, a diferencia de años antes cuando el Estado era más proteccionista; asimismo, se comenzaron a ver privatizaciones de empresas y servicios y un menor gasto estatal en servicios públicos como la salud y la educación; por lo que en otras palabras, lo que se estaba haciendo era la reducción de las herramientas para la competitividad; ya que ciertamente con las modificaciones y cambios globales, la educación sería el elemento clave para hacer crecer el capital humano inmerso en la competencia global.

A lo largo de la década de los ochenta, la estabilidad hemisférica continuó siendo la mayor preocupación para Canadá, quien apoyó la creación del Grupo Contadora en

¹⁶³ Ibidem, p. 192

1983, y contrariamente a Washington, Canadá continuo su ayuda al desarrollo hacia Nicaragua.

Para Pierre Elliott Trudeau, no importaba cual fuese la ideología de algún país, e independientemente de ella, el gobierno continuaría con su labor de ayuda al desarrollo como elemento pacificador, de seguridad y estabilidad en la región.¹⁶⁴

Cuando los países centroamericanos decidieron por ellos mismos mediante el Acuerdo de Esquipulas II, en agosto de 1987, poner fin al conflicto a través del desmantelamiento de fuerzas militares, cese de intervención extranjera, creación de comisiones nacionales de reconciliación, entre otros elementos; Canadá se ofreció voluntariamente para dar asistencia técnica y supervisar la paz, tal y como anteriormente lo había hecho con el Grupo Contadora.¹⁶⁵

4.1.4 1989 y posterior: El cambio mundial y el segundo gran acercamiento canadiense a América Latina.

Con la caída del Muro de Berlín, el paulatino viraje de las economías de planificación central hacia otras de forma abierta, así como las reformas de transición económica y política en los antiguos países de influencia socialista, se intentaba mostrar al mundo que el libre comercio se estaba convirtiendo en la tendencia económica seguida por todos; y que según las potencias económicas mundiales y los organismos financieros y comerciales internacionales, era la ruta segura para llegar al desarrollo económico.

De igual forma, comenzaron a verse más marcados los procesos de integración económica en el mundo, presentándose a menudo como una necesidad histórica y

¹⁶⁴ Otra cosa que puede mencionarse como ejemplo de que Canadá no dejó de dar ayuda o de mantener relaciones por el tipo de ideología predicada por algún gobierno dado fue el caso de Cuba, ya que Canadá siguió manteniendo relaciones con la isla y no se dejó intimidar por Estados Unidos para que apoyara el bloqueo económico impuesto en 1962. Canadá y México fueron los únicos dos países de América que continuaron con las relaciones con Cuba. Por su parte, ese elemento fue uno más para que Canadá pusiera en debate su ingreso a la OEA, ya que su membresía cercana a los momentos de la expulsión cubana del organismo (1962), indudablemente la hubiera puesto bajo una mayor presión de Washington para seguir sus lineamientos.

¹⁶⁵ Rochlin, Op. cit., págs. 238-239

como una demanda presente. "Necesidad histórica porque hay que poner fin a cinco siglos de balcanización entre entidades nacionales; y demanda presente porque hay que competir en un mundo caracterizado por la formación de espacios económicos supranacionales y porque hay que crear mercados internos sostenibles,"¹⁶⁶ y de hecho en América existe la idea de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el 2005 como un proyecto hemisférico lanzado por George Bush padre en junio de 1990.

La democracia por su parte, está resurgiendo en la región latinoamericana, aunque la corrupción y la exclusión aún no se hayan ido con los gobiernos militares que poco a poco están dando paso a los gobiernos civiles elegidos por el voto popular; ya que hay que recordar, que Estados Unidos utilizaba la instauración de regímenes militares en algunos países para protegerse de un posible acercamiento de la influencia soviética en su región contigua.

La suerte que corriera la región a partir del fin de la Guerra Fría dependería del clima internacional generado por la globalización; sin embargo, no se podía estar a expensas de lo bueno o lo malo que sucediera internacionalmente, y por ello fue necesario que la región latinoamericana se encontrara dentro de un ambiente propicio para dar cabida a una buena gobernabilidad doméstica; esto quiere decir que "se necesitan gobiernos fuertes para capitalizar en la apertura de mercados, y sociedades firmes para soportar los costos de ajuste."¹⁶⁷

Cuando acabó la Guerra Fría, resultó necesario redefinir las amenazas a la seguridad en América Latina; o más bien, darle la importancia debida a las amenazas reales que por causa del conflicto ideológico en la Guerra Fría, habían quedado con escasa o nula atención tales como la pobreza, la mala distribución de la riqueza, los efectos de los

¹⁶⁶ Martin Pineiro; "Canada, Latin America and the Caribbean: Common Strategies for Development"; en Mark Dickerson y Stephen Randall (eds.); Canada and Latin America: Issues to the year 2000 and Beyond, Canadá, 1991, p. 131

¹⁶⁷ Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL); ¿Cuál futuro para las Américas?; FOCAL, Canadá, 1995, p. 18

ajustes estructurales, el militarismo recurrente, la proliferación de armas, la inequidad de género, el racismo y la degradación ambiental.¹⁶⁸

En América Central, el colapso de la Unión Soviética significó una falta de apoyo a la región. Lo que sin duda la dejaría a merced de los intereses de Estados Unidos, así que había que estar muy atentos en el panorama tan incierto que le deparaba a la región.

En los terrenos de las relaciones con Canadá, cabe destacar que en esos momentos inició una segunda época de esplendor, que incluso fue la que marcó la diferencia de los periodos anteriores. Comenzó justo en 1989 con el inicio del segundo periodo conservador del Primer Ministro Brian Mulroney.

En 1988, en el Departamento de Asuntos Exteriores se emitió una fuerte crítica a la OEA por la imagen de crisis que presentaba a raíz de una serie de fracasos en la solución de los problemas continentales como las guerras civiles, la crisis de la deuda, las necesidades de desarrollo y la seguridad de los estados del Caribe, entre otras cosas. Pese a este mal panorama, pronóstico y las voces opositoras canadienses, en agosto de 1989 Canadá firmó su entrada a la OEA como el miembro número treinta y tres, asegurando una nueva forma de relacionarse con América Latina.

Canadá pensaba que su ingreso de pleno derecho le daría nuevos bríos a la organización. Además de que con el fin de la Guerra Fría ya no sería necesario estar en constantes altercados con Estados Unidos por la presión de ese país para luchar contra el avance del comunismo.

La entrada a la OEA significó la demostración de que ni el Primer Ministro Mulroney ni su equipo pensaban en una eventual pérdida de la hegemonía económica por parte de los Estados Unidos; y por ello se decidió unificar el comportamiento y algunas políticas con las del vecino del sur. "La armonización entre los intereses canadienses y los de

¹⁶⁸ Rochlin, *Op. cit.*, p. 307

Estados Unidos encontraron su extensión lógica en el hemisferio a través de la membresía completa canadiense en la OEA,¹⁶⁹ sobre todo porque reitero, la lucha contra ideologías contrarias no sería más un elemento de tensión entre ambos.

En 1989 se llevó a cabo en Canadá una revisión de las políticas hacia América Latina, la cual desembocó en algunas recomendaciones que incluían:

- Membresía completa de Canadá en la OEA (firmada ese mismo año y puesta en vigor en 1990).
- Extensión de representaciones diplomáticas y consulares donde aún no había;
- Elaboración de estudios de mercado en los países con economías más grandes como México y Brasil.
- Aumento significativo de la cantidad de AOD dirigida a la región a través de la ACDI; y
- El establecimiento de un Foro Canadá – América Latina bajo vigilancia del Instituto Norte – Sur.¹⁷⁰

El Foro Canadá - América Latina se creó tal y como se recomendaba, en el año de 1990, aunque en 1993 adoptó el nombre de Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), siendo una organización privada que fomenta la cooperación comercial, académica, política y cultural entre Canadá, América Latina y el Caribe, operando sin fines de lucro. Se financia a través de fondos públicos y privados y tiene su base en Ottawa y cuenta con oficinas regionales en Fredericton, Québec y Calgary.

La ayuda al desarrollo en la década de los noventa ha tenido un crecimiento importante, aunque ciertamente la región no es la receptora principal de los fondos de ayuda. En 1994 la zona de América Latina y el Caribe recibió el 18% del total de los gastos de cooperación bilateral canadiense,¹⁷¹ pero aún se tiene el interés en mayores logros ya que la meta es alcanzar el 25% de la ayuda total dada. Esto esta pensado sobre todo por aquellos países -que como Canadá ha venido manifestando- tengan

¹⁶⁹ James Rochlin; "Canada, the Pan American Union and the OAS. An Historical Overview"; en Dickerson, *Op. cit.*, p. 159. Traducción libre.

¹⁷⁰ Conrad Sheck, et al.; *Canadá en las Américas: Nuevas Oportunidades y Retos*; División de Políticas del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional; Canadá, 1994, p. 6

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 16

como prerequisite un amplio compromiso con la implementación de proyectos para un desarrollo sostenible.

Por otra parte, Canadá ha comprometido esfuerzos de cooperación en materia política, encaminados a una buena gobernabilidad, por lo que a través del Centro para los Derechos Humanos y Desarrollo Democrática (CDHDD), así como mediante la organización Elecciones de Canadá, y beneficiándose del presupuesto de la ACDI, se ofrece monitoreo de las elecciones para favorecer la transparencia, aunque eso no es muy bien visto por lo países que apelan por la no-injerencia en asuntos internos.

Canadá continuó dando ayuda a través del BID, que en 1994 recomendó que 40% de los préstamos dados a través de sí, se dirigieran al sector social, incluyéndose programas y financiamientos para reducir la pobreza, búsqueda de equidad social, modernización e integración, y protección ambiental.¹⁷² Con esto se hace vigente el compromiso de que la ayuda al desarrollo debe ser destinada a proyectos de sostenibilidad; y por lo tanto, ni Canadá como oferente, ni los países latinoamericanos como receptores, deben perder eso de vista.

En 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se dio un paso más en el acercamiento de Canadá con la región latinoamericana; y ello sucede porque a partir de la nueva relación con México podrá abrirse paso más al sur en temas de comercio, inversión, ayuda y cooperación para el desarrollo, democracia, derechos humanos, buena gobernabilidad y justicia social; conceptos a través de los cuales se han elaborado programas concretos de desarrollo.

Cabe hacer el recordatorio de que la ACDI mantiene los proyectos de desarrollo con los países de todo el mundo (incluyendo los latinoamericanos) a través de una oficina regional para cada una de las zonas geográficas correspondientes.¹⁷³ En el caso

¹⁷² FOCAL; The FOCAL Papers. FOCAL Paper 1: Toward a New World Strategy: Canadian Policy in the Americas into the Twenty First Century; FOCAL, Canadá, 1994, p. 17

¹⁷³ Existe la de África y Medio Oriente; la de Asia; y la de América Latina, las cuales son manejadas desde la oficina central de la ACDI en Ottawa.

específico de América Latina, ésta es manejada por Robert Anderson y está subdividida a su vez en cuatro subdirecciones para tratar programas específicos (Caribe, incluyendo Haití y Cuba; América Central; Países andinos; y, Países del Cono Sur, Brasil y Colombia).

Esta oficina lo que busca es mejorar los servicios sociales, alcanzar las necesidades básicas, mejorar la situación de las mujeres, atender el medio ambiente, y promover iniciativas de integración regional, para lo cual se vale de diversos programas multilaterales, regionales y bilaterales para cada caso en particular, según las necesidades de cada socio; y para ello hace partícipes al gobierno, al sector privado, universidades, ONGs y organismos multilaterales.

Así, Canadá ha identificado a Brasil, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia, México y Cuba como los puntos más importantes de encuentro y con quienes es más factible establecer lazos comerciales, de ayuda y de cooperación en varios terrenos; casos que mas adelante se analizaran por separado.

Finalmente en 1995 con el documento de *Canada in the World* se definió la nueva política exterior hacia la región latinoamericana, resumiéndose en los siguientes puntos:

- Canadá se acercara más a la región en vista de su potencial y creciente poder económico, además de sus avances políticos.
- Se promoveran valores universales básicos como el imperio de la ley, la justicia, el gobierno honesto, la inexistencia de regímenes militares y el respeto a los derechos humanos, todo eso para llevar por buen camino las relaciones con los países de la zona. Además, en el terreno de la democracia se ofrecen programas de cooperación para diseñar, organizar y monitorear elecciones. También se trata de promover la participación ciudadana a fin de inmiscuirlos en la vida política de cada país.
- Al ser la zona una parte importante del hemisferio se considera prioridad para la seguridad canadiense; y por ello el desarrollo debe ser una parte importante de la

agenda continental de la OEA con el fin de evitar conflictos que puedan extender sus repercusiones.¹⁷⁴

Como se ha podido entender, en la nueva política canadiense hacia la región, lo económico y lo político tienen gran relevancia, pues por una parte la zona representa un gran mercado y por la otra sirve para desarrollar su política de ayuda al desarrollo y de cooperación en otros terrenos donde los valores universales serán la principal herramienta no sólo bilateralmente sino multilateralmente.

4.2 Canadá en la Organización de Estados Americanos

La Organización de Estados Americanos fue creada el 30 de abril de 1948 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951 sustituyendo a la Unión Panamericana. Actualmente tiene treinta y cuatro miembros permanentes.¹⁷⁵ Tiene carácter resolutivo, y además, a través de sus diferentes comisiones ofrece recomendaciones según el asunto en cuestión.

Según el artículo segundo de la Carta Constitutiva, sus propósitos son garantizar la paz y seguridad continentales, promover los regímenes democráticos, hacer valer el principio de la *no intervención*, la solución pacífica de las controversias, promover el desarrollo económico, social y cultural, erradicar la pobreza y limitar la carrera armamentista en la zona.¹⁷⁶

Estados Unidos siempre ha jugado un rol hegemónico dentro de la organización, de ello resultaron las invitaciones que varios países le hicieron a Canadá para que se incorporara; eso bajo el entendido de que en algún momento dado podría fungir como un contrapeso a las disposiciones de Washington.

¹⁷⁴ Gobierno de Canadá, Canada in the World, Op. cit.

¹⁷⁵ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

¹⁷⁶ Documento Electrónico: Organización de Estados Americanos (OEA); Carta Organizacional; en <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>; 24/06/03

Desde los albores de la década de los noventa, Canadá ha apostado mucho a su participación en cuestiones hemisféricas, empezando con su membresía en la OEA; y el motivo de ello es que para cualquier país "es más útil tener un 'hogar regional' en un mundo globalizado; y si Canadá ha deseado tener uno, ese ha de estar en América"¹⁷⁷ y no en otras regiones como Europa, en donde históricamente lo había buscado. Por lo tanto, en este hemisferio Canadá puede encontrar; además de Estados Unidos y en menor medida México; su propio círculo de aliados para mecanismos de cooperación en sus tres pilares: en el económico; en el político; y el cultural – educativo.

Con la entrada permanente a la OEA, Canadá ha tenido un papel muy activo con el fin de aumentar y fortalecer el diálogo entre los miembros. Canadá logró configurar un nuevo plan de acción con elementos temáticos que se deberán promover hemisféricamente, los cuales abarcan desde tópicos comerciales hasta de derechos humanos, pasando por la educación, reducción de la pobreza, promoción de la democracia, narcotráfico, corrupción, seguridad, paz, asuntos indígenas, etc.

Como puede verse, la agenda es muy amplia, y ello es producto de que por lo menos en sus primeros años de membresía, Canadá se ubica como uno de los países que más entusiasmo ha puesto para lograr tales metas; además de que ello le da una buena imagen internacional de un país disciplinado; ya que "la OEA sirve como aparato político primario para un multilateralismo regional efectivo acorde a la política canadiense en Naciones Unidas y otros cuerpos internacionales."¹⁷⁸ La OEA pronto se convirtió en el foro donde Canadá podía fomentar y expandir sus valores.

Canadá entonces, traslada las agendas internacionales al ámbito regional y puede así encontrar socios con temas específicos bajo la convicción de que hay puntos de encuentro prósperos para ambas partes; o bien en donde pueden cooperar para consolidar una estabilidad hemisférica.

¹⁷⁷ Jean Daudelin y Edgar Dosman; "Canada and the Hemispheric Governance: The New Challenges"; en Osler, Fen y Molot Maureen; Canada Among Nations 1998; Op. cit., p. 230 Traducción libre

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 214. Traducción libre

Pese a las iniciativas tomadas por Canadá, al interior del país, el líder opositor, John Turner criticó las acciones del gobierno al declararlas un tanto hipócritas "al tratar de participar en los asuntos interamericanos por medio de la OEA a la vez que había reducido su ayuda a la región en 20mdd durante el año anterior [a su incorporación. Las críticas siguieron cuando] de 1993 a 1995 se cortó un 10% adicional."¹⁷⁹

Cuando se llevó a cabo la adhesión al organismo por parte de Canadá, el país puso de manifiesto sus objetivos centrales que consistieron en:

- Reformas y fortalecimiento de la OEA
- Promoción del desarrollo democrático
- Hacer prevalecer los derechos humanos
- Fortalecer los organismos y comités especializados de la OEA
- Contribuir a la seguridad hemisférica, y
- Colaborar y facilitar el diálogo en todos sus niveles¹⁸⁰

Un elemento esencial para lograr los elementos anteriores es la democratización de todas las decisiones, y para ello se pone especial énfasis en el diálogo público, incluyendo consultas ciudadanas a fin de lograr que toda la población se involucre en primera instancia en sus asuntos nacionales y luego entonces, en los continentales con la posibilidad de expandir redes de comunicación y cooperación internacionales.

En el mismo tópico de la democracia, Canadá favoreció en 1990 la creación de la Unidad para el Desarrollo de la Democracia, encargada de monitorear elecciones y proporcionar tecnología para las mismas. Entre los monitoreos más sobresalientes destacan el llevado a cabo en Haití en 1990 cuando subió al poder bajo elecciones democráticas Jean Bertrand Aristide, y luego en 1991 cuando tuvo lugar un golpe de estado que lo derrocó; así que Canadá buscó promover iniciativas que restauraran el orden. La crisis se tornó tan grave que las iniciativas de solución pasaron a la ONU.

¹⁷⁹ Rochlin; Descubriendo las Américas...Op. cit., p. 295

¹⁸⁰ Ma. Guadalupe Canchola; Las aportaciones sociales de Canadá en la Organización de Estados Americanos (tesis de licenciatura), FCPyS – UNAM, México, 2003, p. 93

En Perú también hubo monitoreo cuando Fujimori dio un golpe de estado en abril de 1992 disolviendo consecuentemente el Congreso y la constitución. Canadá promovió sanciones que se aplicarían si no se restauraba el orden, así que a finales de ese año se convocó a elecciones donde los canadienses una vez más fungieron como observadores.

Canadá también ha promovido un Foro Interparlamentario de las Américas, en donde algunos representantes canadienses se obligan a establecer mecanismos y asociaciones apropiadas con sus contrapartes en otros países con la finalidad de asegurar los valores democráticos.

En cuanto a la seguridad, algo de lo más sobresaliente es que promueve el diálogo hemisférico sobre el control de armamento y de igual manera ha hecho mucha labor para fortalecer la campaña para prohibir las minas terrestres antipersonal desde 1997, lo cual ha llevado a la OEA a aprobar el objetivo a largo plazo de convertir el continente americano en una zona libre de este tipo de minas.

En 1991 favoreció el Diálogo de Control de Armas y Desarme,¹⁸¹ donde se discutieron temas relativos a armas convencionales, las ventajas de la producción de tecnología con fines pacíficos, así como las repercusiones en el uso con fines bélicos y los riesgos de las innovaciones químicas aplicados a la carrera armamentista.

En el tópico de la corrupción en 1990 durante la Asamblea General de la organización en Guatemala, Canadá firmó la Convención Interamericana contra la corrupción ya que para Canadá este elemento, en vista de su incremento, debe tener mucha atención, por lo que se pretende dar un seguimiento a partir de investigaciones de organizaciones e instituciones canadienses en coordinación con sus contrapartes, siempre y cuando este acto no viole el derecho de autodeterminación de los pueblos.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 109

El narcotráfico está también entre los elementos que más atención deben tener debido a la proliferación de drogas que amenazan la seguridad humana, es por eso que Canadá promueve en la OEA la erradicación de este mal, y además través de sus contribuciones al Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, la ACDI han brindado asistencia a países de la región para capacitarlos en elementos concernientes al tráfico de drogas.

Canadá promovió en 1999 un grupo de Diálogo sobre Drogas¹⁸² con el objeto de combatir el tráfico y abuso de estupefacientes. Además, propuso un incremento en la cooperación hemisférica para crear redes de seguridad incluyendo algunas por Internet, para evitar y combatir las repercusiones a la seguridad humana de este problema.

Los derechos humanos reciben más que nunca una atención muy grande, ya que Canadá en cualquier lugar al que va no deja de mencionar la importancia de éstos, sugiriendo siempre el uso de la diplomacia, la paz y un desarrollo económico adecuado como vía de estabilidad de los derechos de las personas en cualquier zona.

Dentro de la OEA Canadá ha dejado ver su intención de que para mantener mecanismos de cooperación con los otros países miembros, un condicionante es el claro respeto de los derechos humanos; y muestra de ello es que en casi todos los países a los que brinda ayuda para el desarrollo, éste es un elemento primordial en el cual se han fundado varias iniciativas dentro de los programas de asistencia y cooperación.

En 1999 Canadá encabezó la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas como una manera de demostrar la inclusión de estos grupos en las tomas de decisiones. Este acto fue una iniciativa de mucho peso y compromiso para la política interna de Canadá, pues el debate en torno al respecto de las minorías indígenas y de las Primeras Naciones en Canadá, ha estado presente en momentos claves de su quehacer político interno y externo.

¹⁸² *Ibidem*, p. 107

Para el asunto del desarrollo económico sostenible, el nuevo Consejo Interamericano sobre Desarrollo Integral ofrece la posibilidad de ordenar el pequeño programa de asistencia técnica canadiense a través de la OEA; además de que ha probado ser un instrumento de liderazgo efectivo en elementos socioeconómicos y de desarrollo sostenible.¹⁸³

En relación con el mismo tema del desarrollo y más concretamente con el de la pobreza, lo más sobresaliente por parte de Canadá son los programas regionales y bilaterales que mantiene con casi todos los países del continente a través de la ACDI, ONGs, instituciones de enseñanza, etc.; sin embargo es importante señalar que aunque cada proyecto ha tenido su éxito considerable, la erradicación de la pobreza no se consigue mediante programas de ayuda, sino que depende de la modificación de varios factores tanto internos como externos que han dado lugar a su origen, tales como el desempleo, el analfabetismo, la mala distribución de la riqueza, la desigualdad de género, etc.

Así, en los próximos párrafos veremos un acercamiento a algunos de los principales programas en esta área mantenidos por Canadá con la región ya sea de una manera bilateral o regional.

4.3 Programas Regionales

En el caso de América Latina, Canadá mantiene programas que abarcan toda la zona incluyendo al Caribe; sin embargo, también mantiene programas de alcance parcial, los cuales generalmente se concentran en el área de Sudamérica, por ser precisamente ahí, donde en los últimos años ha venido encontrando la convergencia de intereses comerciales, de inversión y de desarrollo con socios potenciales con quienes desea cooperar en la formación de una base sólida para relaciones a profundidad, es por ello que se abordaran dos ejemplos de programas continentales y tres más concentrados en la región de Sudamérica.

¹⁸³ Daudelin; "Canada and the Hemispheric Governance..."; Op.cit., p. 229

4.3.1 Programa Interamericano

El Programa Interamericano busca alcanzar la equidad en todo el continente americano y para ello utiliza como herramientas iniciativas de cooperación e integración; elementos para reforzar las instituciones americanas; y apoyo a la participación de la sociedad civil en los asuntos continentales.

Este programa comenzó en 1999 y en este momento trabaja para elaborar una agenda provisional que será discutida en el 2005 dentro de la Cumbre de las Américas en Argentina, siendo posible prever desde estos momentos que los elementos fundamentales contenidos en la agenda serán la reducción de la pobreza, el desarrollo social, y el desarrollo democrático.

Además dentro del mismo programa están presentes otros objetivos para el periodo 2001-2005, los cuales son: a) reducir la inequidad; b) apoyar las instituciones dependientes de la OEA en su búsqueda por alcanzar sus objetivos específicos; y c) apoyar los lazos entre las ONGs de diferentes países.

Para el punto número uno, la ACDI coopera de cerca con FOCAL aportando más de 2mdd para el periodo 2002-2005 para un proyecto de desarrollo del conocimiento, con miras a desarrollar las áreas de investigación y de diseño de políticas sobre temas de inequidad, pobreza, comercio, buen gobierno y sociedad civil.¹⁸⁴

Para el segundo aspecto, la ACDI mantiene estrechos lazos con la OEA y sus agencias especializadas, entre las cuales el Fondo Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral recibe financiamiento por cerca de 2mdd. Asimismo, la agencia canadiense proporciona 500,000 dólares para el periodo 2001-2004 para promover la

¹⁸⁴ Documento Electrónico: ACDI; Interamerican Program; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/vall/979FE1423A29F4E585256B61005ACB51?OpenDocument>; 20/02/03

equidad de género, lo cual ha sido muy tomado en cuenta en el discurso interamericano.¹⁸⁵

Finalmente, para el tercer objetivo, el Programa Interamericano apoya a instituciones no gubernamentales como FOCAL, la Organización Interamericana para la Educación Superior, la Universidad de las Naciones Unidas para la Paz y el Instituto Interamericano para los Derechos Humanos. Asimismo, la ACDI en 1999 proporcionó 3mdd para ayudar en el establecimiento del Colegio de las Américas; una iniciativa de carácter virtual para desarrollar lazos institucionales en educación a distancia. Además, para el periodo 2001- 2004, la ACDI proporcionará 4.5mdd para la Universidad de la Paz con el fin de llevar a cabo programas en los sectores de educación y paz; seguridad humana y paz; así como de género y paz.¹⁸⁶

4.3.2 Programa de Asociación de los Pueblos Indígenas

En Marzo del 2001 se llevó a cabo la Cumbre de los Pueblos Indígenas de América y de ello se desprendió el Programa de Asociación de los Pueblos Indígenas financiado por la División de las Américas y de Políticas de la ACDI con un presupuesto de más de 10mdd para un periodo de cuatro años con el fin de relacionar expertos en desarrollo de las Primeras Naciones Canadienses con las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe e incrementar sus capacidades.¹⁸⁷

Los principales aspectos incluidos en el Programa fueron:

- Desarrollo; con un presupuesto de 5mdd para los cuatro años a fin de ayudar a los pueblos indígenas latinoamericanos para alcanzar el desarrollo comunitario, igualdad de género, justicia, derechos humanos y desarrollo económico.
- Conocimiento; contando con un presupuesto de 2mdd para el programa, con lo cual se buscaran llevar a cabo talleres de construcción del conocimiento en política

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ Documento Electrónico: ACDI; Indigenous Peoples Partnership Program (IPPP); en <http://www.acdi-cida.gc.ca/ippp>; 10/02/03

comercial, propiedad intelectual y elementos concernientes a la OEA y a los organismos y convenciones de Naciones Unidas.

- Juventud; donde se trata de mantener asociaciones entre jóvenes indígenas latinoamericanos y canadienses para de facilitar el intercambio de ideas en áreas de interés común. Cuenta con un presupuesto de 3mdd para los cuatro años.¹⁸⁸

La parte canadiense debe ser una entidad aborigen controlada y establecida en Canadá; mientras que la parte de América Latina y el Caribe debe ser igualmente una entidad controlada; y lo más importante, que se encuentre dentro de un país elegible para recibir ayuda canadiense para el desarrollo.

Cada entidad debe participar en un proyecto a la vez y la máxima contribución del proyecto es de \$100,000 dólares para ser utilizados en no más de un año.¹⁸⁹

4.3.3 Fondo para la Transferencia de Tecnología Canadá – Cono Sur

Este programa es tal vez el más importante, aunque tiene un alcance parcial ya que de ello sólo se benefician Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay. La primer fase de dicho fondo se creó en 1996 teniendo un presupuesto de 18mdd para un periodo de cinco años y que sirvió para proyectos de transferencia tecnológica según las necesidades específicas de cada uno de los países; de esta manera, cuando el fondo llegó a su fin ya se habían concluido más de veinte proyectos.¹⁹⁰

El Fondo se ha renovado y actualmente se encuentra en su fase II desde que la ACDI lo estableció en agosto de 2001 y tendrá una duración hasta el 2006. Se dirige a las compañías canadienses que quieran apoyar y participar en programas de cooperación en materia de transferencia de conocimientos y tecnología con sus contrapartes en el Cono Sur a fin de lograr una mayor equidad económica y social; y es por ello que sus

¹⁸⁸ Idem.

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ Documento Electrónico: ACDI; Programas Bilaterales de la ACDI –Cono Sur; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/682f5cd8co17661b8525677d007117d9f/0508877f19eeb24585256943003f7925?OpenDocument; 10/02/03

proyectos se encaminan a las áreas de salud, educación, gestión medioambiental, reforma del sector público y desarrollo económico. Cuenta con un presupuesto de 15mdd y el nivel de financiamiento para cada proyecto depende del grado de complejidad del mismo, aunque anteriormente en la fase I oscilaba entre 150,000 y hasta 1mdd por proyecto.¹⁹¹

No son admisibles proyectos que no demuestren la colaboración clara entre organizaciones de ambas partes; o bien aquellos que exijan un financiamiento mayor a tres años o que tengan una sociedad privada con fines de lucro como el principal socio en el Cono Sur.

Por el contrario, en el Cono Sur se aceptan como socios organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro, escuelas, asociaciones industriales, cooperativas, ministerios de gobierno, ONGs, etc., mientras que en Canadá no hay restricciones siempre y cuando tengan interés de asociación en el Cono Sur, y en el caso de que sean empresas privadas deben comprobar que se obtendrán beneficios para una gran parte de la sociedad canadiense.¹⁹²

Ambas partes del proyecto deben hacer sus contribuciones ya sea en dinero o en especie. En el caso canadiense, las contribuciones pagan los gastos de sus expertos tales como honorarios, desplazamientos, viáticos, traducciones y hospedaje, pero nunca paga los gastos del personal del Cono Sur; aunque exclusivamente en el caso de Paraguay (debido a sus niveles de pobreza), la ACDI se compromete a respaldar la mayor parte del proyecto.

¹⁹¹ Documento Electrónico: ACDI; Fondo de Transferencia de Tecnología Canadá- Cono Sur. Fase II; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/682fcd8c017661b8525677d007117d9/dcb8aa60cef9c68285256do004e0a8c?OpenDocument; 10/02/03

¹⁹² ídem.

4.3.4 Fondo Local para la Reforma del Sector Público

Este es un proyecto con una duración de tres años y con un presupuesto de 750,000 dólares administrados por la sección de ayuda de la Embajada de Canadá en Santiago de Chile y que se distribuye entre los mismos cuatro países del fondo anterior. Su objetivo es apoyar las reformas emprendidas por los departamentos o secretarías correspondientes a los gobiernos de esos países; y para ello se proporcionan los conocimientos técnicos y la experiencia canadiense en áreas de interés, sobresaliendo la justicia, la protección de los niños, la equidad de género en las gestiones públicas, el buen gobierno, la educación y el medio ambiente.¹⁹³

Como ejemplo de los logros bajo ese fondo tenemos que en Argentina se obtuvo capacitación en áreas de tecnología, sistema legal, igualdad de género y eficiencia en la utilización de la energía. En Chile se privilegio el desarrollo de empresas locales, se instituyeron redes académicas con el resto de América Latina y con el Caribe, mejoras en el transporte público y en la seguridad de las comunidades. En Paraguay por su parte, los esfuerzos se han concentrado en cuestiones de la mujer y para ello se elaboró un registro para víctimas de violencia familiar, tomando como ejemplo el existente en Canadá, considerado uno de los más eficaces del mundo. Y finalmente en Uruguay se tomó como base el modelo canadiense para capacitar a los empleados públicos afectados directamente por las reformas del sector.¹⁹⁴

4.3.5 Fondo para Iniciativas Locales.

Este es un Fondo que generalmente esta destinado a satisfacer las necesidades específicas de cada uno de los países con quién Canadá mantiene proyectos de ayuda al desarrollo. Hay un Fondo por separado para cada uno de los países y más adelante cuando se traten los casos específicos por país, se abordara cada uno de ellos. Sin embargo lo que sí es importante mencionar, porque es una generalidad para todos, es

¹⁹³ Documento Electrónico: ACDI; Programas Bilaterales de la ACDI – Cono Sur; Op. cit.

¹⁹⁴ Idem.

que lo que se busca ayudar son las pequeñas comunidades locales y a menudo aisladas en los terrenos de reducción de la pobreza, medio ambiente, equidad de género, cuidado de la niñez, juventud y otros grupos vulnerables, etc.

4.4. Programas por país.

A continuación se presentaran los programas que Canadá tiene con algunos países latinoamericanos, especialmente del Cono Sur que como ya hemos visto, alberga a los países con quienes Canadá ha ido aumentando sus lazos comerciales y de inversión; y por lo tanto también ha planteado algunos mecanismos de cooperación de largo alcance a fin de estabilizar la zona en la que plantea hacer negocios. No obstante, también se incluye un país del Caribe, en el que veremos como cuestiones de contexto internacional han dado lugar a establecer estrechas relaciones y que han dado frutos. De igual manera, se incluye a nuestro país como ejemplo forzoso en que hay que conocer y analizar los programas de cooperación, a partir de que con el TLCAN los lazos se han incrementado así como también el margen de acción en una amplia agenda.

Cabe señalar que en cada uno de los países, dentro del programa de ayuda y cooperación nos encontramos con tres vertientes o canales; la bilateral que es donde actúan directamente los gobierno; la de asociación o partenariado que es donde entran en acción algunas ONGs e instituciones de enseñanza principalmente; y por último la multilateral que tradicionalmente se compone de la ayuda que ofrece Canadá a organismos internacionales de la ONU, al BID o al Banco Mundial por ejemplo y que se canaliza a cada país en distintos proyectos.

En algunos casos el primer canal no esta todavía desarrollado, o por cuestiones políticas o de contexto internacional se ha visto afectado; sin embargo, los otros dos canales casi siempre permanecen como una constante, sobre todo aquél del partenariado ya que las ONGs se han convertido con el tiempo en actores primarios de la ayuda y cooperación para el desarrollo.

4.4.1 Colombia

La ayuda al desarrollo en Colombia comenzó en el año de 1969, y generalmente se ha concentrado en tópicos como la equidad, el buen gobierno, los derechos humanos y en la atención de las víctimas de los conflictos armados, aspecto que hasta la fecha mantiene su preeminencia.

En 1992 Canadá convirtió un monto de 16.5mdd que Colombia mantenía como deuda en un fondo medioambiental administrado por una ONG llamada Ecofondo para mantener proyectos de desarrollo sostenible.

Como se mencionó antes, cada país cuenta con un Fondo para Iniciativas Locales el cual en el caso colombiano tiene que darle atención a un promedio de veinte proyectos anuales con un presupuesto de 15,000 dólares para atender casos de personas desplazadas y que sufran de violaciones a sus derechos humanos.¹⁹⁵

Un proyecto muy importante e interesante es auspiciado por el Fondo de Equidad de Género de ACIDI que tiene como misión fortalecer la situación de las mujeres sobre todo en el ámbito político, y para ello incluso se trabaja en comunidades rurales aisladas para educar a las mujeres negras e indígenas principalmente en sus derechos políticos. El resultado de ello fue que en las elecciones de 1997 casi setenta mujeres fueron electas para ocupar puestos públicos.

Recientemente, en el año 2002, la Ministra de Cooperación Internacional, Susan Whelan, anunció una partida de 3.5 mdd anuales hasta el 2005, destinados a niños y jóvenes víctimas del conflicto nacional. Se considera que Colombia es el país de América Latina con el porcentaje de población joven más afectado por conflictos civiles en los últimos diez años. El programa incluye rehabilitación física y emocional,

¹⁹⁵ Documento Electrónico: ACIDI; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Colombia; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568b1c9f855d4230e6819852567bc005e5abd?OpenDocument; 15/02/03

oportunidades de educación, trabajo de concientización hacia padres y maestros para hacer valer los derechos de los niños y ayudarlos en su rehabilitación emocional.

Entre los programas de partenariado, en casi todos los países, los colegios y universidades canadienses trabajan con sus contrapartes colombianas para proyectos ambientales y de tecnología hidráulica. Por su parte, el área de Cooperación Industrial de ACDI en el periodo de 1994 a 1999 financió 35 iniciativas del sector privado canadiense por un valor de 6mdd en áreas de industria, salud y agua.¹⁹⁶

Multilateralmente la División Internacional de Asistencia Humanitaria financiada por la ACDI trabaja de cerca con organismos internacionales sobre todo en el campo de tratamiento de víctimas de conflictos armados. Un ejemplo de ello es la Cruz Roja que da medicamentos y rehabilitación a mutilados y desplazados. Cabe señalar que las poblaciones del norte del país a menudo son las más afectadas ya que los socorristas colombianos no llegan a esas tierras por miedo a los peligros; sin embargo *Médicos sin Frontera* han llegado a cerca de 30 comunidades alejadas para brindar servicios de inmunización, cirugías de emergencia y capacitación para el tratamiento de enfermedades infecciosas.

4.4.2 Brasil

Los principales objetivos que ACDI ha identificado en Brasil tienen que ver con reforzar la situación de los derechos humanos y paridad de género; reforma del sector público; prácticas medioambientales sostenibles y reforzar el diálogo entre instituciones de ambos países; para lo cual Canadá mantiene entre sus programas bilaterales un Fondo de Transferencia de Tecnología tal y como el existente para los países del Cono Sur, salvo por que éste es exclusivo para Brasil. Dicho Fondo opera con un presupuesto de 18mdd de los cuales la ACDI contribuye por lo general con cantidades que oscilan entre un cuarto y la mitad del financiamiento total. Entre los programas más sobresalientes

¹⁹⁶ ídem.

existe uno encaminado a mejorar el medio ambiente principalmente de las grandes ciudades, sobresaliendo los programas de tratamiento de agua en Sao Paulo.

También el sector minero se ha beneficiado de la ayuda ya que se han rehabilitado algunas zonas mineras y se ha dado capacitación al personal que ahí labora para tener un desarrollo a largo plazo en ese rubro.

Existe un Fondo para la Reforma del Sector Social en donde Canadá realiza una transferencia de conocimiento y de experiencias para un mejor manejo gubernamental en cuestiones de orden público según las reformas que se vayan necesitando o que ya se hayan hecho.

Existe también un programa financiado por el Fondo de Equidad de Género, que beneficia a miles de mujeres víctimas de violencia familiar o de discriminación laboral; tarea que ha sido compartida por el Fondo de Iniciativas Locales que se ocupa de manera muy importante de los problemas sociales de las grandes urbes.

Entre los programas de partenariado se puede mencionar el caso de la Organización Católica Canadiense para el Desarrollo y la Paz que tiene como principal objetivo la promoción de la democracia, por lo que trabaja muy de cerca con indígenas, mujeres y campesinos para capacitarlos y enseñarles los derechos políticos que se tienen para hacer funcionar la democracia.

En el periodo de los cinco años transcurridos de 1994 a 1999, el programa de cooperación industrial de ACIDI financió 31 iniciativas del sector privado canadiense en Brasil con un gasto de 5.1mdd concentrados en la industria de la salud, las comunicaciones y el agua.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Documento Electrónico: ACIDI; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Brazil; en http://www.acdi.cida.gc.ca/cida_ind.nsf/682f5d8co17661b8525677d007117d9/0508877f19eeb2458525645003f7925?OpenDocument; 15/02/03

En cuanto a la cooperación multilateral, Canadá proporciona el 3% del total de la ayuda otorgada a través del Programa Mundial de la Alimentación, del PNUD y el UNICEF, así como el 4% de lo recibido a través del BID y del Banco Mundial.¹⁹⁸

4.4.3 Venezuela

Aunque la ACDI no tiene un programa de ayuda bilateral muy bien delineado con este país latinoamericano, existen acuerdos de asistencia técnica para el manejo de radares de largo alcance y un Fondo de Iniciativas Locales que atiende un promedio de 25 proyectos anuales en los cuales busca beneficiar a niños, mujeres e indígenas en áreas de educación, salud y agricultura para las zonas rurales y la región de Caracas. Algunos ejemplos de proyectos de este fondo tienen que ver con ayudar a mujeres para poner en funcionamiento microempresas; así como hacer campañas de concientización y aplicación de los derechos del niño.

Dentro de los programas de ayuda partenariada sobresale la división de Cooperación Industrial de la ACDI que de 1994 a 1999 mantuvo 24 iniciativas del sector privado canadiense con un valor de 4mdd en los terrenos de industria, energía y agua.¹⁹⁹

Un ejemplo de iniciativas en esos aspectos es el programa realizado por *Delcan International Corporation* financiado por la ACDI para la limpieza y tratamiento de aguas residuales que alimentan el sistema hidráulico de la isla Margarita —que es una de las que más turistas atrae al país. Canadá en esa tarea otorga préstamos para la compra de bienes y servicios canadienses para dicha labor, lo cual ha logrado que las empresas canadienses tengan una importante participación de exportación en la isla.

Multilateralmente, Venezuela se beneficia de los organismos tradicionales de Naciones Unidas como el UNICEF y el PNUD, además del BID y del Banco Mundial.

¹⁹⁸ Idem.

¹⁹⁹ Documento Electrónico: ACDI; *Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Venezuela*; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568be1/3f668396bca63e0885256984005b51ad?OpenDocument; 12/02/03

4.4.4 Chile

Chile no cuenta con un programa de cooperación bilateral totalmente definido; sin embargo, cualquiera que sea el canal, los objetivos serán desarrollar los lazos institucionales entre ambos países; combatir la pobreza y reducir la inequidad; fortalecer el buen gobierno y promover el uso de los recursos naturales de una manera que contribuya al desarrollo sostenible.

Chile se beneficia del Fondo de Transferencia Tecnológica al Cono Sur Fase II abordado anteriormente, y se pone atención en proyectos de transferencia tecnológica con uso en el área medioambiental, purificación del aire y el tratamiento de la basura. El presupuesto con el que la ACDI participa oscila entre un tercio y la mitad del costo total del proyecto.

Por otra parte, existe un programa de cooperación para el desarrollo de los recursos humanos que busca reintegrar al mercado laboral chileno a muchos trabajadores que han sido desplazados de éste.

Asimismo, cuenta con su Fondo para Iniciativas Locales que como ya es costumbre se enfoca a tratar a grupos vulnerables de la sociedad en situaciones difíciles ya sea en comunidades aisladas o en las zonas marginadas de la propia capital y otras grandes ciudades.

Dentro de los proyectos de partenariado destaca la labor de algunas ONGs como OXFAM Canadá que da seguimiento a casos de violencia doméstica, al tiempo que hace campañas de prevención.

Por su parte, es ya una constante que las universidades canadienses y otras instituciones de enseñanza realicen intercambios educativos y culturales; así como asesoramiento y capacitación técnica a alumnos y egresados de las contrapartes

chilenas en áreas de interés nacional como la salud, la agricultura, uniones laborales, etc.

En el área de cooperación industrial, es importante destacar que en el periodo de 1994 a 1999, la ACDI financió 39 iniciativas de compañías del sector privado canadiense que realizaban estudios de mercado para dirigir inversiones en el país. Eso llevó una carga presupuestaria de 6mdd en industria, minería y salud pública.²⁰⁰

En el ámbito multilateral, la tendencia que se presenta con los países anteriores es la misma en el caso de Chile; y por ende, los organismos internacionales que proporcionan ayuda canadiense son los mismos. Aunado a lo anterior, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo mantiene un proyecto de investigación en el país, valuado en 6mdd cuyo objetivo es analizar y evaluar la efectividad de las reformas económicas y sociales del país, así como su impacto en la población.²⁰¹

4.4.5 Argentina

La ayuda al desarrollo para Argentina es relativamente nueva ya que comenzó en 1996; y desde entonces ha estado enfocada a áreas de desarrollo social y cooperación industrial. También vale la pena señalar que el caso de Argentina es muy similar al de Chile, ya que como se vio en el apartado de los proyectos regionales, estos dos países comparten un lugar de importancia en las iniciativas puestas en marcha por Canadá para los países del Cono Sur.

Lo que sí es particular para Argentina y concretamente para cada país es el Fondo de Iniciativas Locales que en este caso cuenta con un presupuesto anual de 250,000 dólares para darle atención a un promedio de veinte proyectos anuales en terrenos

²⁰⁰ Documento Electrónico: ACDI; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition Chile; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568b31/b2dc3f66655436e3852567bd003f1154?OpenDocument#2; 10/02/03

²⁰¹ ídem.

concernientes a las mujeres, niños, indígenas, reducción de pobreza, educación, etc.,²⁰² en donde sobresale la labor que se ha llevado a cabo para proporcionar el papel de los libros de texto escolares de nivel elemental, así como la construcción de viviendas con atención especializada para rehabilitar a niños de la calle.

Por otra parte, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo lleva a cabo proyectos de investigación en prácticamente todos los países receptores de ayuda, y en el caso argentino, cuenta con un fondo de 6mdd para financiar proyectos en el área de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay), sobresaliendo temas como la equidad de género en el terreno laboral, y sobre las características y consecuencias de los jóvenes que son excluidos del mercado laboral.²⁰³

4.4.6 México

El programa de ayuda al desarrollo a México por parte de Canadá comenzó en 1961 y se ha visto ayudado y reforzado por sus relaciones históricas en otros aspectos como el comercio y la inversión. Desde entonces, Canadá ha otorgado la suma de 102mdd²⁰⁴ a través de diferentes canales que principalmente consisten en un Fondo de Iniciativas Locales (Fondo Canadá), los tradicionales canales multilaterales, además de proyectos asociados entre instituciones y ONGs de ambos países.

Canadá da asistencia y asesoría a México sobre todo ahora que nuestro país también es un oferente de ayuda al desarrollo. Esa asesoría y cooperación se formalizó en 1998 cuando los dos países firmaron un acuerdo para participar conjuntamente en proyectos en otras regiones; un ejemplo de esto es el proyecto conjunto para la rehabilitación de víctimas de minas terrestres antipersonal, así como su limpieza en Honduras, Nicaragua y el Salvador.

²⁰² Documento Electrónico: ACIDI; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Argentina; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568be17767bdd3b75f685e5852567bc0060662c?OpenDocument; 12/02/03

²⁰³ Idem.

²⁰⁴ Documento Electrónico: ACIDI; Mexico-Canadian Assistance; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocEn/Mexico-Canadianassistance>; 12/02/03

En cuanto al Fondo Canadá, éste es administrado por la Embajada de Canadá desde el año de 1985 en que fue creado como una herramienta para ayudar en la situación de emergencia surgida a raíz del sismo de septiembre. Tiene un presupuesto promedio anual de 500 mil dólares canadienses y destina alrededor de 100 mil pesos mexicanos para cada uno de sus proyectos.

El principal objetivo del Fondo Canadá es financiar proyectos técnicos, económicos, educativos, culturales y de desarrollo social para comunidades locales que han sido conocidas por personal canadiense. Asimismo, el Fondo trabaja muy de cerca con ONGs canadiense y mexicanas para una mejor evaluación de las necesidades y de los resultados de los programas.

Entre los criterios principales para recibir los beneficios de algún programa de ayuda, están el pertenecer a un grupo o comunidad indígena de bajos ingresos; a grupos que dependan de actividades y recursos naturales propios para su subsistencia familiar o comunitaria; se les da prioridad a las mujeres para apoyarlas en alguna microempresa o para insertarse en el mercado laboral; y finalmente, cada uno de los proyectos debe demostrar el cuidado al medio ambiente.

Durante todo el tiempo que ha estado en operación, ha proporcionado apoyo a grupos y comunidades de prácticamente todo el país. Algunos de los ejemplos más significativos de los últimos cinco años son²⁰⁵:

1998-99:

CHIAPAS: Compra aparatos de rayos X dentales. / Compra de máquinas de escribir eléctricas./ Donación a la Cruz Roja de Chiapas.

CHIHUAHUA: Construcción de seis pozos de agua potable.

DF.: Difusión de los derechos del niño. / Formación de promotoras de salud entre grupos de prostitución. / Materia prima para trabajos artesanales.

²⁰⁵ Información proporcionada por el Administrador – Coordinador del Fondo Canadá en México, de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Léon Lajeunesse. 7/07/03

GUERRERO: Capital para un banco de maíz. / Proyectos de reforestación en la Sierra Madre del Estado.

MICHOACÁN: Creación de un centro ecológico en zona indígena.

MORELOS: Campaña de educación para reciclaje

OAXACA: Financiamiento para una micro empresa de productos de bambú.

YUCATÁN: Financiamiento para la producción y comercialización de chile habanero.

1999-2000

AGUASCALIENTES: Creación de granjas familiares

CAMPECHE: Producción y comercialización de jaibas.

CHIAPAS: Compra de un molino de nixtamal y la construcción de un local para su empleo. / Construcción de 250 letrinas ecológicas.

DF.: Infraestructura para la construcción de un taller de herrería para discapacitados. / Material didáctico para escuelas de niños ciegos.

GUANAJUATO: Producción de nopal de invernadero.

OAXACA: Equipo médico para una clínica. / Financiamiento para la producción y comercialización de champiñones.

VERACRUZ: Producción de jitomates de invernadero.

YUCATÁN: Creación de un centro de ventas artesanales en Mérida.

2000-01

CHIAPAS: Producción de hortalizas de invernadero. / Capital para mejorar 58 viviendas de familias sin recursos. / Equipamiento para una guardería de madres solteras.

CHIHUAHUA: Construcción de diez invernaderos para la producción de frutas y legumbres en invierno. / Talleres de educación popular a víctimas de violencia sexual.

JALISCO: Creación de veinte granjas de gallinas ponedoras.

MICHOACÁN: Infraestructura para un micro empresa de productos derivados de la miel.

OAXACA: Compra de 167 botiquines públicos de primeros auxilios. / Cría y engorda de aves de corral para la comercialización de carne.

PUEBLA: Donación a un asilo de ancianos de Tehuacan

VERACRUZ: Doce talleres de concientización sobre derechos y deberes civiles para mujeres autóctonas. / Micro empresas zapateras con jóvenes autóctonos.

2001-02

CHIAPAS: Producción y comercialización de setas y papas.

DF.: Explotación agrícola en doce jardines flotantes de los canales de Xochimilco. / Fundación de *La Cumbre de la Montaña*; centro de rehabilitación para drogadictos.

PUEBLA: Equipo para una micro empresa dedicada al reciclaje.

TABASCO: Construcción de *La Casa de la Abuelita*.

2002-03

CHIAPAS: Red de provisión de agua potable. / Cinco casa de salud en Ocosingo. / Ludotecas móviles para niños de la calle.

GUERRERO: Micro créditos para mujeres de Taxco.

MORELOS: Abastecimiento de agua para riego.

OAXACA: Clínicas médicas naturistas para indígenas

PUEBLA: Campaña de prevención de SIDA entre la comunidad gay.

2003-04

CHIAPAS: Exámenes gratuitos de cáncer de mama y cérvico-uterino para mujeres indígenas. / Comercialización de artesanías lacandonas.

GUERRERO: Construcción de cisternas con propósitos de irrigación .

OAXACA: Construcción de una tortillería comunitaria. / Apoyo en la producción de pesticida natural.

PUEBLA: Compra de equipo para reciclaje

VERACRUZ: Apoyo en la cría y comercialización de pollo con 175 familias.

YUCATÁN: Compra de equipo para producir harina de amaranto y derivados.

Como puede observarse, los proyectos y programas de ayuda no se centran en algún tópico específico, sino que tienen que ver con las necesidades directas de la población;

sin embargo, pueden considerarse algunos sectores a los que se les da prioridad por pensarse básicos en el desarrollo de las poblaciones; siendo estos la educación, la salud, el empleo y el desarrollo rural.

Por su parte, cada año la Embajada de Canadá en México organiza una Feria del Fondo Canadá donde se exhiben productos típicos tales como accesorios, artesanías o ropa confeccionada por comunidades locales y/o algunas organizaciones que han sido apoyadas por el Fondo. La última feria tuvo lugar del 5 al 7 de diciembre del 2002.

Entre los participantes hubo organizaciones a favor de la infancia, de gente marginada, discapacitados, mujeres, ancianos, etc. Algunos son la Asociación de personas con discapacidad de Tlalpan que ponían a disposición artículos de repujado y cuero. La Red Bioplaneta; comprometida con el medio ambiente, vendía cosméticos, mermeladas, chocolates, etc. La Cooperativa Ko'olel Kab; un grupo de mujeres que comercializa con miel y sus derivados. El grupo México Tierra Mágica busca acercar al desarrollo a poblaciones en pobreza extrema y para ello ponía al alcance muñecas de tela y productos de serigrafía. La Fundación León XIII, busca permanentemente el desarrollo de personas y comunidades en desventaja y para apoyarse ofrecía textiles chiapanecos y artesanías huichioles, etc.

Multilateralmente, México se beneficia de los recursos proporcionados por Canadá al BID, al Banco Mundial, al UNICEF, y el PNUD principalmente en cantidades similares a las de otros países latinoamericanos.

4.4.7 Cuba

En 1959 cuando tuvo lugar la Revolución Cubana, John Diefenbaker era el Primer Ministro Canadiense (1957-63) y fue él quien se rehusó a unirse al bloqueo de Cuba impuesto por los Estados Unidos, bajo la premisa de que si Estados Unidos no se internaba comercialmente en la isla, Canadá podía ganarse los beneficios que quedarán a la deriva. Además políticamente eso demostraba al mundo que Canadá no

sería más un satélite estadounidense como por largo tiempo se había venido afirmando en algunas corrientes.

El acercamiento más importante se dio con el Primer Ministro Pierre Elliott Trudeau cuando Canadá se convirtió en el socio capitalista más importante de la isla. Asimismo, se inauguró el programa de ayuda para el desarrollo basado en asistencia agrícola y en un amplio programa de intercambios culturales y deportivos; aunque años después, en 1978 Canadá cortó la ayuda gubernamental a la isla como una protesta por su intervención militar en Angola.

En 1993 un huracán devastó la isla y Cuba se vio en la necesidad de pedir ayuda internacional, la cual llegó desde Europa, Asia y América Latina, pero no de Canadá, al menos por vía gubernamental, no obstante, las ONGs siempre estuvieron presentes incluso desde que se cortó la ayuda; aunque no en cantidades suficientes.

Un año después, en 1994 la entonces Ministra para América Latina y África, Christine Stewart, anunció que a partir de ese momento Cuba sería nuevamente elegible para otorgarle ayuda para el desarrollo, terminando así con los dieciséis años de suspensión.

La mayor cantidad de fondos de ayuda a la isla por parte de Canadá es administrada por la ACDI. De 1995 al año 2000 se dieron 34mdd; de los cuales 18.6mdd han sido bajo los programas bilaterales, 11.6mdd en proyectos de organizaciones canadiense y 3.8mdd a través de agencias multilaterales.²⁰⁶

Dentro de la ayuda bilateral una parte son donaciones de productos, destacando medicinas y papel para libros de texto. También se cuenta con un Fondo de Iniciativas Locales con un presupuesto de 250,000 dólares anuales para ser destinado a pequeños proyectos en terrenos de educación, salud y vivienda.²⁰⁷

²⁰⁶ John Kirk; "Thoughts on Canadian Development Assistance Program in Cuba"; en Revista Mexicana de Estudios Canadienses; Vol.2, Num.3, México, Septiembre de 2000, p. 65

²⁰⁷ Idem.

Otro aspecto en este mismo canal es la ayuda encaminada hacia la reforma económica, y para ello se trabaja de cerca con el Banco Central de Cuba, el Departamento de Finanzas y con el de Economía. Entre los principales proyectos podemos identificar la asistencia para mejorar el sistema de administración y recolección de impuestos vía el abastecimiento de sistemas computacionales y entrenamiento de los mismos.

Un programa de especial interés es el que tiene que ver con los derechos humanos en la isla y que es producto de la Declaración Conjunta sobre Cooperación Canadá –Cuba de 1997, cuyos principales temas de discusión son la transparencia de los sistemas legales y judiciales, la cooperación parlamentaria, el establecimiento de una comisión sobre reclamos públicos y la cooperación entre el gobierno y las ONGs;²⁰⁸ sin descuidar en cada uno de los puntos el estado de la mujer y de los niños.

En el área de proyectos de asociación, se ven directamente involucradas las ONGs, cooperativas y universidades, sobresaliendo el Proyecto de Inter-Agencias Cuba – Canadá, que agrupa organizaciones no gubernamentales de ambas partes que a menudo son lideradas por OXFAM que proporciona el entrenamiento para innovaciones agrícolas, los derechos de la mujer, el mercado laboral, la electrificación de clínicas rurales y combate a enfermedades infecciosas.²⁰⁹

Por otra parte, una gran cantidad de universidades canadienses tienen acuerdos principalmente con la Universidad de la Habana sobre estudios biomédicos, ingeniería, industria farmacéutica, etc., terrenos en donde la experiencia cubana es ampliamente reconocida.

En cuanto a los programas multilaterales, Canadá ayuda a través de agencias especializadas de Naciones Unidas con miras a reducir la pobreza e incrementar el desarrollo; por lo que mediante la UNICEF, el PNUD, el Programa Mundial de la Alimentación, la Organización Panamericana de la Salud, la Cruz Roja Internacional y

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 67-68

²⁰⁹ Documento Electrónico: ACDI; Canada Cooperation with Cuba 1999 Edition; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocEn/Cuba-ProgrammingFramework;10/02/03>

otras, recibe fondos para proyectos específicos según el área de competencia de cada una de ellas.

Ayuda Canadiense a Países Seleccionados en América Latina (1999)				
País	Total	Bilateral	Multilateral	Partenariado
Colombia	10.30mdd.	50.43%	35.18%	14.38%
Brasil ²¹⁰	26.54mdd.	13.62%	74.63%	11.75%
Venezuela	1.80mdd.	13.91%	16.93%	69.15%
Chile	1.94mdd.	3.12%	76.09%	20.79%
Argentina	3.71mdd.	6.25%	73.20%	20.55%
Bolivia	24.79mdd.	39.44%	57.54%	3.02%
Ecuador	9.45mdd.	56.15%	34.14%	9.73%
Paraguay	0.93mdd.	24.65%	75.06%	0.29%
Perú	13.10mdd.	58.49%	19.07%	22.44%
Uruguay	1.47mdd.	16.95%	43.14%	39.91%
Guatemala	8.36mdd.	69.47%	18.69%	11.85%
Costa Rica	7.77mdd.	28.22%	58.75%	13.03%
Honduras	30.46mdd.	59.25%	34.59%	6.16%
Nicaragua	16.32mdd.	54.03%	32.95%	13.02%
Panamá	1.27mdd.	53.33%	26.66%	20.01%
El Salvador	7.38mdd.	58.23%	25.83%	15.94%
TOTAL	165.59mdd.			
México ²¹¹	6.21mdd.	8%	20%	72%

Fuente: Documento Electrónico: ACIDI; Americas Branch; en:
http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/americas_e.html; 20/02/03

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

²¹⁰ En ese año hubo un aumento considerable de casi 19mdd debido a que con la crisis brasileña, los canales multilaterales dieron esa cantidad al país (BID, PNUD) Sin embargo en un año normal su cifra de ayuda apenas alcanza los 8mdd.

²¹¹ México se ha considerado aparte debido a que sus cifras corresponden al año 2001.

CONCLUSIONES

I.

Se puede concluir diciendo que el tema de la ayuda para el desarrollo despertó interés de la comunidad internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, debido al impacto que el conflicto tuvo alrededor del mundo y especialmente en Europa que quedó prácticamente devastada. Así, en sus primeros momentos, la ayuda para el desarrollo estuvo destinada a la reconstrucción económica, y quedó categorizada como un elemento de contención y alianza que buscaba evitar el avance del comunismo; razón por la cual Estados Unidos implementó el Plan Marshall en Europa, dada la vulnerabilidad política y económica ante un posible acercamiento de la Unión Soviética.

Por su parte, los inicios de la práctica bilateral canadiense en la materia tuvieron lugar con el Plan Colombo, que perseguía prácticamente los mismos fines que el Plan Marshall en Europa, sólo que en esta ocasión era en Asia, región que además de haber sufrido consecuencias por la Segunda Guerra Mundial, se encontraba en gran parte despertando a la vida independiente. Al ser el Plan Colombo una iniciativa dentro de la Commonwealth, Canadá se hizo partícipe de los procedimientos y programas impulsados por los países industrializados miembros de dicha comunidad bajo la batuta de Gran Bretaña, lo que le valió un creciente prestigio internacional y un gran margen de maniobra en organismos internacionales.

De igual forma, fueron estas primeras acciones las que insertaron a Canadá como un participante activo en las relaciones Norte- Sur, por lo que es un periodo en el que Canadá exhibió los años dorados de su política exterior y cuando el internacionalismo, como una manera de dirigirse al mundo en cuestiones de ayuda, paz, mediación y cooperación, comenzó a florecer. Eso fue ayudado por los discursos humanitarios que se dejaban oír por parte del gobierno canadiense, y que posteriormente le servirían para enmascarar el cambio de intereses y estrategias a unas que le redituaran beneficios económicos y comerciales para sí.

En sus primeros momentos, cuando la ayuda funcionaba como un mecanismo de alianza que trataba de impedir el avance del comunismo, a menudo el objetivo del desarrollo real y de los beneficios directos a las poblaciones afectadas económicamente se veían descuidados, y por lo tanto, aunque debiera ser el propósito primordial de los programas, en la práctica muchas veces se vio desviado hacia otros asuntos que no beneficiaron nada a los afectados, por lo que ni el dinero en efectivo, ni los bienes donados, llegaban a las manos de aquellos en quienes se había pensado en primera instancia, y por el contrario, se quedaba en manos corruptas que lo acaparaban para beneficios propios.

La ayuda para el desarrollo puede verse desde perspectivas diferentes. En una primera se puede observar como un juego de poderes en las relaciones internacionales, donde se privilegian los intereses estratégicos de los donantes por encima de las necesidades de desarrollo económico y social de los receptores. Esa estrategia puede ser utilizada en tiempos de guerra o de paz, para tener acceso a recursos naturales del país débil, o para abrirse paso en terrenos comerciales y obtener ciertas concesiones que bajo otros parámetros serían más difíciles.

Por su parte, una perspectiva comercial cobra mayor importancia en tiempos de la globalización. En este caso, la ayuda otorgada puede servir como una forma de comprometer la economía del país receptor a las exportaciones del país donante. Esto repercute en la imposibilidad de desarrollo de una planta productiva en el receptor, y contribuye a agrandar la brecha entre las naciones ricas y pobres, además de que endeuda al país pobre debido a que los bienes del país rico resultan ser, a menudo, más caros que cualquier otra opción.

La ayuda al desarrollo también puede verse desde una perspectiva humanista al apoyar a las sociedades más vulnerables y menos favorecidas a alcanzar un nivel de vida digno, donde queden satisfechas las necesidades humanas básicas. Esta percepción es perseguida por muchos países en casos de desastres naturales o emergencias humanitarias. Además, este discurso es también utilizado para disfrazar los verdaderos

intereses de los donantes que tienen que ver con las otras dos percepciones anteriores; pues la historia y la experiencia de los donantes, nos han demostrado que generalmente cuando un país dona, es porque espera recibir algo a cambio, por lo que no es un acto desinteresado. Así que la percepción humanista sólo se deja ver en pequeños casos sobre todo en casos de desastres, pero no en casos donde la pobreza y el subdesarrollo ha sido una constante con el paso del tiempo.

Desde hace algunas décadas, el tema de la ayuda al desarrollo se generalizó en todo el mundo, de manera que Estados, agencias especializadas, organismos internacionales y la propia sociedad civil se han visto envueltos; sólo que ahora los programas no se concentran exclusivamente en la ayuda, sino que ya incluyen la cooperación. Esto ha sido en muchos casos resultado del mal manejo de las donaciones, por parte de las manos receptoras directas, y en algunos otros, por el conformismo de muchos Estados. De igual forma, la cooperación se vio como una necesidad debido a que cuando se hablaba sólo de ayuda, por lo general no se hacían monitoreos de los resultados; por el contrario, en la cooperación el monitoreo es obligado para ambas partes, puesto que sus intereses están en juego.

En muchas ocasiones el propio Estado no se ha comprometido a buscar las medidas propias para impulsar el desarrollo tales como mayor presupuesto y atención a la educación, salud, seguridad social, saneamiento, agua potable, inmunizaciones y medio ambiente; sino que sólo están esperanzados en lo que se recibe, y todavía, lo despilfarran en beneficio de las élites acomodadas que ejercen mayor influencia en la dirección de las políticas públicas del país.

Por otra parte, muchos de los países pobres vieron con agrado el hecho de que durante el primer Decenio de Desarrollo de Naciones Unidas, los países industrializados se comprometieran a ayudarlos destinando el 0.7% de su Producto Nacional Bruto bajo la forma de Asistencia Oficial para el Desarrollo. Sin embargo, sobrevino un tiempo de frustración en que la realidad mostró la incapacidad de los donantes, su involuntad, o bien, la simple desviación de recursos a otras áreas de interés, lo cual se tradujo en una

falta de apoyo para metas específicas de desarrollo entre los dos grupos de países. Así, surgió una nueva tendencia en que los países subdesarrollados se ayudan entre sí, convirtiéndose por tanto, en donantes y receptores de ayuda como en el caso de México, Argentina, Arabia Saudita, Turquía, China y Tailandia principalmente.

Eso se dio como la muestra de una pérdida de credibilidad hacia los países ricos que se decían comprometidos con la causa del desarrollo del Tercer Mundo y que finalmente sólo destinaban aquellos recursos que les sobraban de sus presupuestos, por lo que la imagen benefactora de esos países poco a poco se desvanecía.

Es importante entender que si un determinado país se compromete con la causa del desarrollo, las acciones deben estar totalmente encaminadas a ello, sin que cuestiones de poder, comercio, o de alianzas estratégicas intervengan. Una vez comprometidos, es menester cumplir el objetivo de destinar el 0.7% del PNB como mínimo para contribuir a un mundo más equitativo en cuanto al desarrollo, 'independientemente de las diversas prioridades que cada donante tenga en el ejercicio de su política interna o externa'.

Debe hacerse énfasis en dicha responsabilidad, ya que a menudo somos testigos de los altos presupuestos destinados y gastados en la industria armamentista, en cuestiones de seguridad e incluso en guerras absurdas. Tales recursos podrían ser gastados en la erradicación de los problemas derivados de las situaciones de pobreza y subdesarrollo en todo el mundo, que sin duda son causa innegable de los atentados a la seguridad mundial; y sin embargo no ocurre así y se les da un tratamiento como si fueran variables totalmente independientes unas de otras.

El fracaso de tantos programas de ayuda sobre todo por la vía bilateral ha sido en muchos casos el resultado de las prácticas de "ayuda atada" que se sabe, limitan cualquier posible beneficio; por lo que una buena forma de evitar esas consecuencias sería el incremento de la ayuda por vía multilateral a fin de evitar presiones políticas, económicas o comerciales directas de una país hacia otro. No obstante, esa vía debe ser administrada por un organismo internacional fuerte, libre de presiones por parte de

algún miembro y capaz de ejercer la autoridad para el cumplimiento de las disposiciones de manera eficaz sin la admisión de amenazas por algún miembro.

Un cuerpo nuevo sería demasiado costoso; y por ello lo mejor sería una óptima reorganización y esclarecimiento público de las acciones de los ya existentes; ya que a inicio del nuevo milenio, la situación de la pobreza y del subdesarrollo mundial, nos demuestran que las medidas y los aparatos administradores no han sido del todo eficaces, a menudo por el protagonismo de algunos países que buscan únicamente los beneficios para sí y para algunos aliados fundamentales.

II.

En el caso específico de Canadá, nos hemos dado cuenta que prácticamente desde que nació la intención de crear programas especiales de ayuda al desarrollo, se han visto entorpecidos por una serie de errores; en primera instancia por la falta de compatibilidad entre los fundamentos y las acciones ejecutadas; y en segundo lugar por la mala administración que durante un largo tiempo dominó el escenario político canadiense en la materia.

Con todo y los errores que no vislumbraban un buen futuro, era menester para Canadá la adquisición de una mayor presencia internacional que provocara un mejor conocimiento de sus acciones por parte de los demás, así como la proyección de la imagen de un Estado samaritano con valores humanitarios, y un mejor conocimiento de los bienes y los servicios canadienses que podrían ser exportados al resto del mundo.

Políticamente la intención era dar a conocer el hecho de que Canadá era capaz de conducirse como un país independiente y soberano, preparado para establecer relaciones con cualquier país sin necesidad de obtener el consentimiento de Washington.

Al incluir una política de ayuda al desarrollo como un punto clave de acción internacional, Canadá efectivamente, y por un buen lapso de tiempo —desde la década

de los cincuenta y hasta mediados de los ochenta- se ganó la imagen de un país benefactor preocupado por solucionar la pobreza mundial; percepción que sin duda fue cambiando con el paso del tiempo, ya que pese a esas afirmaciones y esa visión de gran parte de la comunidad internacional, la realidad mostró que Canadá es un país como cualquier otro, que en primera instancia se preocupa por el bienestar propio y por sacar algún provecho de esas acciones para con el mundo subdesarrollado sobre todo mediante las "ayudas atadas" y luego a través de la concreción de algunos tratados comerciales que beneficiaran su economía.

Según el discurso oficial del gobierno canadiense, dichas acciones sirven para ampliar el comercio de Canadá, sin embargo ello repercute en un perjuicio directo hacia el país que teóricamente es ayudado, además de que en la mayoría de los casos se beneficia en un grado mínimo o nulo a la economía canadiense. Sobre todo porque es ya conocido que más del 80% de su comercio se efectúa con Estados Unidos, poco más del 10% con países europeos, con Japón y otros países asiáticos; de modo que lo sobrante sería repartido entre el resto de los países, cuyos montos que pudieran ser más significativos corresponderían a los países emergentes y nunca a los países menos desarrollados y de renta más baja.

Se puede concluir que el comercio y el beneficio que se obtiene de los países más pobres al momento de dar ayuda, realmente no favorece a Canadá y mucho menos incide en su balanza de pagos, mientras que por el contrario, si endeudan al país receptor y no lo ayudan prácticamente en nada.

Asimismo, la "ayuda atada" ya no lo es exclusivamente a cuestiones económicas-comerciales, sino que también se presenta con un carácter político-social sobre todo desde el fin de la Guerra Fría cuando se han impuesto los valores universales como una condición para recibir ayuda, con la justificación de promover un mundo más ético donde todos los lugares habitables puedan ser buenos espacios para vivir. Sin embargo, es en este punto donde entraría un gran debate en torno a las prácticas

culturales efectuadas en distintas culturas y sociedades del planeta, ya que lo que puede ser bueno y lo justo para unos, es malo, e incluso prohibido para otros.

Por otra parte, vale la pena reiterar que el discurso humanitario de Canadá duró con mayor fuerza hasta inicios de los años ochenta, después de lo cual, con las crisis financieras mundiales, el mundo entero enfrentó severos cambios económicos que afectaron las sociedades de todas las latitudes de la tierra, incluyendo la canadiense, razón por la cual gran parte de ésta, acostumbrada a vivir con un cierto nivel de vida, comenzó a cuestionar el gasto de sus impuestos en ayuda externa y prefirieron verlos reflejados en progresos en el propio país, por lo que las prácticas gubernamentales a menudo fueron apoyadas por buena parte de la sociedad civil.

No obstante, la otra parte, (las ONGs canadienses y otras filiales de algunas extranjeras más grandes), parecen ser las que permanecen más interesadas en conservar la política de ayuda al desarrollo como una manera de dar solución a los problemas derivados en buena medida de la pobreza y el subdesarrollo. La palabra 'parecen' se juzga necesaria por el hecho de que muchas de éstas, al estar financiadas por el gobierno, sólo conservan un discurso humanitario, pero en realidad se alinean a los intereses gubernamentales y a los objetivos de política exterior que buscan el beneficio canadiense y no la atención a la pobreza y al desarrollo mundial como objetivos principales.

Cuando el gobierno se dio cuenta de que la imagen canadiense estaba decayendo, trató tanto en 1970 con *Foreign Policy for Canadians*, como en 1995 con *Canada in the World*, buscar mediante una nueva orientación de la política exterior, revivir los elementos esenciales de la política de ayuda al desarrollo, aunque, al mismo tiempo los empalmó y los maquilló junto con otros objetivos. Asimismo, con la adopción del concepto de *Seguridad Humana* creado en la ONU, se reforzaron los elementos necesarios para el desarrollo sostenible, la paz, y la seguridad de los individuos como una manera de garantizar el desarrollo de las sociedades.

Actualmente, elementos incluidos en la agenda de *Seguridad Humana* como la promoción de la democracia, los derechos humanos fundamentales, el buen gobierno y el medio ambiente, son parte esencial de las acciones canadienses de ayuda y cooperación para el desarrollo, y es con esta agenda que el país ha tratado desde inicios de los años noventa, de revertir la mala imagen y demostrar que aún es capaz de promover agendas mundiales que planteen el beneficio de todos los individuos, por encima de los intereses comerciales.

La política de ayuda y cooperación para el desarrollo, desde fines de la Guerra Fría, ha tenido que hacerle frente al fenómeno de la fatiga de donantes, provocada por el fin de la lucha ideológica, que anteriormente impulsaba la transferencia de recursos como medio de contención entre los bandos. Asimismo, hoy día es el ejemplo claro de que los países donantes no están dispuestos a continuar con esa política que tras cincuenta años no ha dado los resultados esperados, así que al mismo tiempo es un fenómeno que interviene en la perpetuidad de la pobreza, el subdesarrollo y la ampliación de la brecha entre los ricos y pobres.

La fatiga de donantes ha sido un fenómeno por demás alarmante ya que hoy día ante la globalización, la participación y la interacción activa de todos los actores de la sociedad internacional, debiera buscarse el beneficio unánime, sin embargo a lo más que se ha llegado es a la intención de formar bloques de integración económica, que de igual forma no han contribuido a un desarrollo equitativo, porque se mantiene una dinámica de centros poderosos, rodeados de una periferia emergente y a menudo en desarrollo, que por tanto, forma una brecha entre ellos que día a día se hace más amplia.

La crisis económica, ideológica y social que se vivió desde fines de los ochenta fue la que repercutió directamente en los niveles de ayuda que los países suministraban. En Canadá, se vivieron recortes presupuestales en casi todos los departamentos de gobierno, incluyendo el de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, que imposibilitó la continuidad en sus programas de ayuda, y que además hizo que la búsqueda de

intereses propios fuera más difícil de ocultar a través de la práctica de la ayuda y cooperación para el desarrollo.

Los inicios de la Posguerra Fría fueron la muestra del ambiente tan desequilibrado en la economía mundial y dieron cuenta también de los grandes gastos que se habían hecho en defensa, lo que arrastró el déficit gubernamental que en algún momento ya no podría ser controlado. Los afectados fueron en gran medida los países del Tercer Mundo que se beneficiaban de la ayuda gubernamental canadiense, y que incluso hasta ahora no han podido recuperarse a pesar de que reiteradamente el gobierno de Canadá han elaborado nuevos planes y se ha comprometido a su ejecución; sin embargo, todo ha quedado escrito y nada considerable se ha hecho.

Junto con todos los nuevos planes se ha pensado también en la necesidad de un mejor manejo de las finanzas públicas a fin de revertir el déficit y apoyar en una mayor medida a los pueblos del mundo que han quedado al margen, o en desventaja de la reorganización mundial, ejemplos de ello han sido los nuevos planes para ciertas regiones del mundo como América Latina o África, y la condonación de la deuda de algunos otros países; sin embargo nada es palpable y somos testigos día a día de la pobreza de la mayoría de los pueblos del mundo.

Con lo anterior, pareciera ser que el panorama no da muchas esperanzas y que las opciones no se ven muy viables a raíz del tamaño de la brecha económica. Es claro que ningún país se responsabiliza por la desgracia de otros, aunque muchas veces su situación tan precaria sea un legado de tantos años de coloniaje, que concretamente en el caso de Canadá no es el caso.

Cuando un país se compromete con la causa de ayuda al exterior, eso significa gastos mayores, muy por encima de aquello que oficialmente se destina a la AOD o incluso de lo que se imaginaban que pudiera costar; de modo que en un mundo, que cada vez encuentra mayores desafíos económicos, políticos y sociales, es poco probable que alguno se comprometa permanentemente a dicha causa, incluso alguno de los países

que se encuentren más saludables económicamente, pues nada garantiza que esa etapa de estabilidad sea una constante.

Al hacer mención dentro del trabajo de que Canadá ha basado mucho de sus relaciones con el exterior en el libre comercio, es importante considerar que algunos de sus programas de ayuda y cooperación tienen como objetivo el estandarizar los niveles económicos y comerciales de sus posibles socios, que cada vez más se concentran en un grupo de países con economías emergentes, a fin de hacerlos socios potenciales e idóneos en una dinámica comercial de gran escala.

América Latina, región con varias de sus economías en un estado emergente, ha jugado un papel importante y se ha beneficiado de ello sobre todo desde la época de los años noventa gracias a la adhesión de Canadá como miembro permanente de la OEA, favoreciendo con su ingreso las relaciones exteriores entre ambos y colaborando en la inclusión de temas hemisféricos como de seguridad, democracia, derechos humanos, indígenas, mujeres, etc.

Es importante destacar el hecho de que en primera instancia Canadá vio la necesidad de ayudar y estabilizar la zona latinoamericana porque es sin duda una región muy ligada a los Estados Unidos, quién es el principal socio canadiense, por lo que cualquier altercado o síntoma de desestabilidad en América Latina, haría un efecto de dominó en Estados Unidos, e indiscutiblemente en Canadá. De modo que para protegerse a sí mismo, habría que atacar el problema de raíz y ello era resolviendo los conflictos de la región, al mismo tiempo que se ganaba la confianza de los países y cultivaba posibles acuerdos comerciales con las economías más prósperas, sin dejar de lado todas aquellas pequeñas contribuciones para programas de desarrollo específicos de cada país.

Los grupos vulnerables de América Latina han sido los más tomados en cuenta por Canadá al momento de llevar a cabo esos planes y programas de ayuda y cooperación para el desarrollo con cada uno de los países elegidos. Sin embargo, los programas no

han arrojado resultados muy significativos por el grado de marginación y pobreza dentro de su país, además de que los montos no son suficientes si tomamos en cuenta que Canadá en cada proyecto sólo coopera con una parte igual a la dada por el país de origen.

Gracias a que hasta ahora Canadá no tiene una política tan coercitiva hacia la región como Estados Unidos, tiene mayores posibilidades de sembrar una relación más próspera con la región, sobre todo por las posibilidades emanadas a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte donde a partir de su relación con México, tendrá la posibilidad de relacionarse con otros países latinoamericanos cuyas relaciones son importantes con México; asimismo, la posibilidad es la misma si se llega a concretar el Área de Libre Comercio de las Américas en un futuro, lo cual sería un espacio ideal canadiense donde podría desenvolverse multilateralmente y de manera específica con cada uno de los países americanos según el área de interés.

América Latina debe aprovechar las ventajas que la relación con Canadá puede traer debido a que en muchos aspectos, sus males son similares a los de la región, y por ello pueden hacer un grupo de contrapeso a las disposiciones de Estados Unidos al momento de efectuar cumbres hemisféricas.

En ese sentido, Canadá ha promovido bastantes iniciativas dentro del sistema interamericano, sin embargo, el éxito no ha dependido únicamente de la voluntad canadiense por ejecutar las acciones eficazmente, sino de las barreras que un país tan poderosos como Estados Unidos puede imponer, minando así la credibilidad canadiense y la viabilidad de sus iniciativas.

III.

A partir de todo lo ya mencionado podemos identificar los siguientes factores que favorecen que Canadá otorgue ayuda y cooperación para el desarrollo, lo que también puede funcionar como una forma de estratificar los países con quiénes Canadá ha

comprometido algún monto de ayuda o algún programa de cooperación. En un orden de menor a mayor importancia para el gobierno canadiense podemos citar:

- Países más pobres con menor grado de desarrollo; es decir, entre mayor grado de pobreza tenga un país, debería ser susceptible a recibir mayores recursos para su desarrollo. En este aspecto es importante decir que los flujos concretos de AOD canadiense sí se dirigen a estas regiones, como por ejemplo África, sin embargo estas cantidades no son las más importantes, pues tienen que ver casi exclusivamente con donaciones, las cuales cada vez son menores. De modo que estos países no se benefician de verdaderos programas de cooperación que pueden incidir más en avances de desarrollo y crecimiento económico.
- Países miembros de la Commonwealth y de la Francophonie, en virtud de que Canadá nunca contó con territorios coloniales y no siente alguna obligación con sus ex colonias pero sí con sus grupos culturales inmediatos. Ese elemento es tradicional y prácticamente forma parte importante de los valores canadienses y de los compromisos históricos, de modo, que aunque sea en muy pequeñas cantidades, siempre trata de estar presente en estas zonas.
- Países comprometidos con los derechos humanos, el buen gobierno, respeto a mujeres y niños, al medio ambiente y con el desarrollo sustentable. Lo cual es cada vez un condicionante y por ello Canadá afirma que a mayor compromiso con estos valores, mayor será el empeño canadiense en atender esas zonas.
- Países de economías emergentes, capaces de convertirse en importantes socios comerciales en el corto o mediano plazo. Estos son los que han ganado terreno y por tanto se han beneficiado de los flujos de ayuda e inversión canadiense, logrando incidir en su comercio y dando pie para mayores relaciones con Canadá, y sobre todo para que sean vistos como potenciales socios económicos, por lo que cualquier programa de cooperación tiene el objetivo de estabilizar el terreno donde posiblemente Canadá situara empresas y con quienes hará negocios.

Finalmente podemos concluir diciendo que para que la disminución de la pobreza y el desarrollo económico y social sean evidentes y se compruebe la eficacia de cada uno de los programas de ayuda al desarrollo en el caso de Canadá al igual que en los otros donantes, debe haber una responsabilidad mutua de verdadero compromiso que busque cumplir con lo pactado, que contribuya a un mundo más equitativo en donde todos puedan tomar ventajas de los beneficios que el desarrollo puede significar, ya que se infiere que ese fue el objetivo primordial por el que el mundo vio nacer la política de ayuda y cooperación para el desarrollo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTES DE INFORMACION

a) Libros:

- Adams, Patricia y Lawrence Solomon; In the Name of the Progress; EPRF, Canadá, 1985, 233pp.
- Andrew, Arthur; The Rise and Fall of a Middle Power; James Lorimer & Company, Toronto, Canadá, 1993, 186pp.
- Alonso, José Antonio y Paul Mosley; La Eficiencia de la Cooperación internacional al desarrollo: Evaluación de la ayuda, Cívitas, Madrid, España, 1999, 348pp.
- Benham, Frederic; Ayuda Económica y Subdesarrollo, Hobbs-Sudamericana S.A., Buenos Aires, Argentina, 1965, 211pp.
- Canchola, Ma. Guadalupe; Las aportaciones sociales de Canadá en la Organización de Estados Americanos (tesis de licenciatura); FCPyS – UNAM, México, 2003, 140pp.
- De Silva, Leenanda; Ayuda al desarrollo. Datos y problemas, Iepala, Madrid, España, 1985, 152pp.
- Dickerson, Mark y Stephen Randall (eds.); Canada and Latin America: Issues to the year 2000 and Beyond, Canadá, 1991, 255pp.
- Eberstadt, Nicholas; Foreign Aid and American Purpose, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D.C., EE.UU., 1988, 164pp.
- Fromm, Paul y James P. Hull; Down the Drain?; Griffin House Graphics Ltd., Canadá, 1981, 165pp.
- Granatstein, J.L.; Towards a New World; Coop Clark Pitman Ltd., Canadá, 1992, 296pp.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa (coord.); Canadá, Un Estado Posmoderno; Plaza y Valdés; México, 2000, 578pp.
- _____; Procesos de Integración Económica en México y Canadá. Una perspectiva histórica comparada; IIE- UNAM /Porrúa, México, 2002, 147pp.
- Gutiérrez-Haces, María Teresa y Mónica Vereá (coords.); Canadá en Transición; CISAN-UNAM; México; 1994, 683pp.
- Hawkins, E.K.; Los Principios de ayuda al desarrollo, Alianza, Madrid, España, 1974, 159pp.

- Hébert Jaques y Maurice Strong; Le Grand Branle – Bras. Le Canada espoir du tiers monde, Quinze, Québec, Canadá, 1980, 189pp.
- Hook, Steven (ed.); Foreign Aid toward the Millennium, Lynne Rienner Publishers, EE.UU., 1996, 269pp.
- Instituto Norte – Sur; North – South Encounter. The Third World and Canadian Performance; Ottawa, Canadá, 1977, 200pp.
- Irwin, Rosalind (ed.); Ethics and Security in Canadian Foreign Policy; UBC Press, Canadá, 2001, 294pp.
- Kissinger, Henry; La Diplomacia; Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 919pp.
- Krauze, Enrique; México Siglo XX. El Sexenio de Luis Echeverría; Clío; México, 95pp.
- Krauze, Walter; Economic Development, Wadsworth Publishing Company, San Francisco, EE.UU., 1961, 524pp.
- Levinston, Jerome y Juan de Onis; La Alianza Extraviada; Fondo de Cultura Económica; México; 1972; 337pp.
- Mariño, Fernando y Carlos Fernández (ed.); El Desarrollo y la Cooperación Internacional; Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria – Universidad Carlos III de Madrid, España, 1997, 363pp.
- McKenna, Peter; Canada and the OAS; Carleton University Press; Canadá, 1995, 276pp.
- Miller, Robert; Aid as Peacemaker. Canadian Development Assistance and Third World Conflict; Carleton University Press; Canadá, 1992, 210pp.
- Morrison, David; Aid and Ebb Tide, Wilfrid Laurier University Press & North South Institute, 1998, 604pp.
- Nossal, Kim Richard; The Politics of Canadian Foreign Policy; Prentice Hall Canada Inc.; Canadá, 1989, 294pp.
- Organización de las Naciones Unidas; A.B.C. de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Nueva York, EE.UU., 1995, 602pp.
- Osler, Fen y Maureen A. Molot; Canada Among Nations 1996: Big Enough to be Heard; Carleton University Press, Canadá, 1996, 323pp.

- _____; Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue; Oxford University Press, Canadá, 1998, pp. 143-168.
- _____; Canada Among Nations 1999: A Big League Player?, Oxford University Press, Canadá, 1999, 273pp.
- _____; Canada Among Nations 2001: The Axworthy Legacy, Oxford University Press, Canadá, 2001, 318pp.
- Task Force Parlamentaria sobre Relaciones Norte – Sur; Altering the Images. Canada and the North South Dialogue; Personal Library Publishers, Canadá, 1981, 124pp.
- Pelletier, Irene; La Politique Canadienne d'aide au Développement; Librería General de Desarrollo y Jurisprudencia, Paris, 1971, 128pp.
- Potter, David; et al.; Breve Historia de los Estados Unidos de América; Limusa – Wiley S.A.; México, 1969, 606pp.
- Pratt, Cranford; Canadian International Development Policies: An Appraisal; Mc-Gill-Queen's University Press, Canadá, 1994, 388pp.
- Rochlin, James; Descubriendo las Américas. La evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina; Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 389pp.
- Rodríguez, Juan Claudio; Economía Mundial y Desarrollo, Acento Editorial, Madrid, España, 1997, 124pp.
- Rosas, Cristina; Australia y Canadá ¿Potencias Medias o Hegemonías Frustradas? Una visión desde México, UNAM, México, 2002, 759pp.
- _____; Que las 'Rondas' no son buenas... La OMC y la Ronda de Doha: ¿Proteccionismo vs. Desarrollo?, FCPyS- UNAM, 2003, 446pp.
- Soria, Ernesto; La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la política mexicana en la materia. Evolución y Desarrollo (tesis de licenciatura); FCPyS-UNAM, México, 1999, 322pp.
- Spicer, Keith; A Samaritan State?, University of Toronto Press, Canadá, 1966, 272pp.
- Stevenson, Brian; Política Exterior Canadiense: Debates Teóricos, ITAM- PARMEC, México, 1996, 97pp.

b) Artículos de Revista:

- Fernández, Luis René; "Estados Unidos y Canadá en las Relaciones Interamericanas de cara al nuevo milenio"; en Revista Mexicana de Estudios Canadienses; Vol. 1, Núm. 2, México; enero 2000, págs. 193-217
- Gutiérrez- Haces, María Teresa; "Canadá descubre las Américas: Entre un liderazgo en la promoción de la Democracia y las exigencias del Libre Comercio"; en Revista de Relaciones Internacionales, Núm. 79; FCPyS- UNAM; México; enero- abril 1999; págs. 17-26
- _____; "Canadá – México: vecindad interferida"; en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 51, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, Otoño-Invierno 1996-1997, págs. 11- 32
- _____; "La contribución de la política exterior de Canadá a la construcción de una identidad pan-canadiense"; en Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política; FCPyS – UNAM, Séptima Época, enero- abril 2003, págs. 13-52
- Kirk, John; "Thoughts on Canadian Development Assistance Program in Cuba"; en Revista Mexicana de Estudios Canadienses; Vol.2, Num.3, México, septiembre de 2000, págs. 63-80
- Lozoya, Jorge A.; "México y la Cooperación Internacional"; en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm.44, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño 1994, págs. 131-140
- Pérez, Alfredo e Iván R. Sierra; "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Nuevos Actores, Nuevas Estrategias", en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 51, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, otoño – invierno, 1996-1997, págs. 182-196.
- _____; "Vertientes de la Cooperación Técnica y Científica: La Práctica Mexicana", en Revista de Relaciones Internacionales, Núm. 70, FCPyS – UNAM, México, abril- junio 1996, págs. 109-117
- Rioux, Jean Sébastien ; "Les défis pour le Canada en matière d'aide publique au développement"; en Etudes Internationales, Vol. XXXIII, Núm. 4, Canadá, diciembre, págs. 723- 743.
- Rosas, Ma. Cristina; "La transferencia de tecnología nuclear canadiense a India. Las desventuras de la cooperación para el desarrollo durante las décadas de los 50, 60, y 70"; en Revista Mexicana de Estudios Canadienses, Vol.2, Núm. 3, septiembre de 2000, págs. 5-43

c) Artículos de Periódico:

- González, Roberto; "Drástica caída en la Ayuda para el Desarrollo de Naciones Pobres", La Jornada, 14 de marzo de 2002, p. 9
- Mejía, Angelina y Adriana García; "Rechazan condiciones de Washington"; El Universal, 21 de marzo de 2002, p. A10
- Reforma Redacción; "Consideran Ineficaz Prestablecer cifras. Rechaza E.U. fijar cuotas de ayuda", El Reforma, 19 de marzo de 2002, Pagina Principal.

d) Documentos Oficiales:

- Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI); CIDA and the International Cooperation; Departamento de Trabajos Públicos y Servicios de Gobierno, Canadá, 1997, 16 pp.
- Christie, Keith y David Preston; Gérer la Diversité: Les Relations Économiques du Canada avec les Pays en Développement; Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Canadá, 1995, 29pp.
- Comité Especial de la Casa de los Comunes sobre Relaciones Norte Sur; North South Relations 1980-85. Priorities For Canadian Policy, Instituto Norte Sur, Canadá, 1980, 73pp.
- Consejo Canadá 21; Le Canada et la Sécurité Commune au XXIe siècle; Centre For International Studies, Universidad de Toronto, Canadá, 1994, 93pp.
- Fundación Canadiense para las Américas; ¿Cuál futuro para las Américas?; FOCAL, Canadá, 1995, 51pp.
- _____; Toward a new World Strategy: Canadian Policy in the Americas into the Twenty-First Century; FOCAL; Canadá, 1994, 26pp.
- _____; Back in Business. Canada -Cuba relations after 50 years; FOCAL; Canadá; 1995; 30pp.
- Gobierno de Canadá; Foreign Policy For Canadians; Departamento de Asuntos Exteriores, Ottawa, 1970, 42pp.
- _____; Foreign Policy For Canadians. International Development; Departamento de Asuntos Exteriores Ottawa, 1970, 21pp.
- _____; Foreign Policy for Canadians. Latin America; Ottawa, 1970, Departamento de Asuntos Exteriores Ottawa, 1970, 32pp.

- Hibler, Michelle y Anne Chevalier; Canadian Development Report 2000: The North-South Institute, Canadá, 2000, 90pp.
- Organización de las Naciones Unidas; Carta de Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Departamento de Información Pública, Nueva York, EE.UU., 1998, 108pp.
- Sheck, Conrad et al.; Canadá en las Américas: Nuevas Oportunidades y Retos; División de Políticas del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional; Canadá, 1994, 24pp.

e) Documentos Electrónicos:

- Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI); Program Priorities; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/cida-ind.nsf/>; 02/01/02
- _____; Organization Chart; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/organi-e.htm>; 07/08/02
- _____; Programas Bilaterales de la ACDI –Cono Sur; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaind.nsf/682f5cd8co17661b8525677d007117d9/0508877f19eb24585256943003f7925?OpenDocument>; 10/02/03
- _____; Fondo de Transferencia de Tecnología Canadá- Cono Sur. Fase II; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/682fcd8c017661b8525677d007117d9/dcb8aa60cef9c68285256dod004e0a8c?OpenDocument 10/02/03
- _____; Indigenous Peoples Partnership Program (IPPP); en <http://www.acdi-cida.gc.ca/ippip>; 10/02/03
- _____; Brazil- Canadian Assistance; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocEn/Brazil-Canadianassistance>; 10/02/03
- _____; Mexico-Canadian Assistance; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocEn/Mexico-Canadianassistance>; 12/02/03
- _____; Canada Cooperation with Cuba 1999 Edition; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocEn/Cuba-ProgrammingFramework>; 10/02/03
- _____; Interamerican Program; en <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/vall/979FE1423A29F4E585256B61005ACB51?OpenDocument>; 20/02/03
- _____; Americas Branch; en: http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/americas_e.html; 20/02/03

- _____; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Colombia; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568b1/c9f855d4230e6819852567bc005e5abd?OpenDocument; 15/02/03
- _____; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Brazil; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/682f5d8co17661b8525677d007117d9/0508877f19eeb24585256945003f7925?OpenDocument; 15/02/03
- _____; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Chile; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568b31/b2cd3f66655436e3852567bd003f1154?OpenDocument#2; 10/02/03
- _____; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Venezuela; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568be1/3f668396bca63e0885256984005b51ad?OpenDocument; 12/02/03
- _____; Canadian Cooperation in South America 1999 Edition: Argentina; en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568be1/767bdd3b75f685e5852567bc0060662c?OpenDocument; 12/02/03
- _____; CIDA's Sustainable Development Strategy 2001-2003: An Agenda For Change en http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/9c9c207b0db5a8c68525651c005db5a5/66b40739651368c4852569f1005a1107?OpenDocument#Top; Enero 2002
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional; About Foreign Aid; en <http://www.usaid.gov/about>, 4/05/02
- _____; A History of Foreign Aid; en <http://www.usaid.gov/about/usaidhist.html>; 04/05/02
- _____; USAID Organization Chart; en <http://www.usaid.gov/about/usaidchart.htm>; 16/08/02
- Centro de Investigación sobre el Desarrollo Internacional; Who we Are; en; http://www.idrc.ca/institution/general_index_e.html; 25/10/02
- Gobierno de Canadá; Canada in the World, en: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/foreignp/cnd-world/menu.htm>; mayo 2001.
- Organización de Estados Americanos; Carta Organizacional; en <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>, 24/06/03
- Secretaría de Relaciones Exteriores; Estructura del IMEXCI; en <http://www.sre.gob.mx/imexci/>, 04/05/02
- _____; Acerca de la SRE; en <http://www.sre.gob/acerca/organigrama>; 16/08/02