

# Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo\*

CÉSAR MONTÚFAR\*\*

**L**a literatura que intenta interpretar la asistencia internacional para el desarrollo (AID) expresa muchas limitaciones a la hora de explicar por qué y cómo medio siglo de interacciones internacionales alrededor de la AID no solo ha podido consolidarse en el tiempo, crear una enmarañada red de actores, propuestas y flujos financieros y técnicos, sino imprimir un sentido específico al proceso de modernización de los países receptores de asistencia y a la configuración del orden internacional. En general, la literatura existente, concebida al interior de círculos académicos, gubernamentales y de las organizaciones internacionales de asistencia adscritas a los países donantes, interpreta a la AID como un fenómeno geopolítico, tecnocrático o humanitario, pero se queda corta en explicar: 1. las fuerzas que la han modelado desde sus orígenes; 2. su influencia sobre la trayectoria reciente de los Estados de los países receptores; y, 3. el papel que ésta ha tenido en la definición de un muy particular proceso de integración de los países receptores al sistema internacional constituido en la posguerra.

Para superar las limitaciones de esta literatura, propongo partir de la consideración de que la AID es un elemento del nuevo orden in-

\* Este artículo es una parte del libro de César Montúfar, *Hacia una teoría de la asistencia internacional de desarrollo* que, editado por el Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y la Corporación Editora Nacional, aparecerá como parte de la Serie Estudios Internacionales, vol. 2, Quito, 2001.

\*\* Director del Centro Andino de Estudios Internacionales, CAEI, y del Área de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

ternacional que se configuró luego de la Segunda Guerra Mundial y una fuerza modeladora de las estructuras estatales en los países receptores en dicho período. Esta propuesta interpretativa parte de la premisa de explicar este fenómeno no desde la perspectiva de las sociedades donantes, sino de aquellas sociedades que han sido asediadas por dichas donaciones. El punto nodal consiste en entender que la asistencia internacional operó como un canal a través del cual los Estados de los países más poderosos en el sistema internacional, los países donantes, influyeron sobre el proceso de cambio o “modernización” de las regiones y países asumidos como no desarrollados del planeta y ello, por medio de la institucionalización de un conjunto de normas y principios que determinaron el comportamiento interno e internacional de dichos Estados. La AID ha actuado como un mecanismo de difusión y aplicación de dichos principios y normas, que al

**La AID actuó como una fuerza integradora y estabilizadora del sistema internacional.**

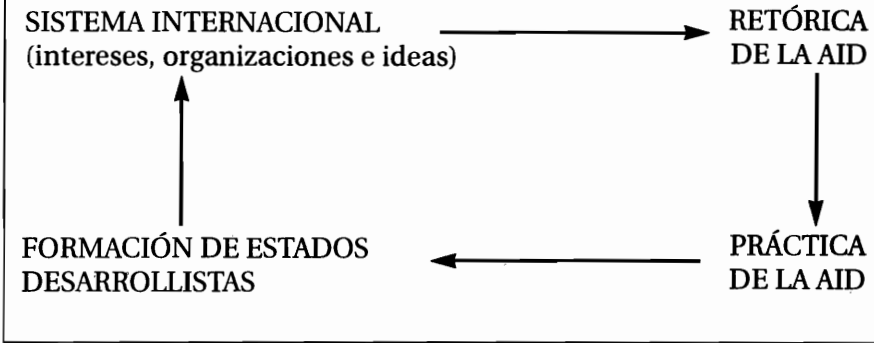
haberse difundido por los países receptores, aseguraron una cierta vinculación de sus Estados al sistema internacional. En otras palabras, la AID actuó como una fuerza integradora y estabilizadora del sistema in-

ternacional que conectó las conductas de los Estados de los países receptores a un orden internacional en proceso de formación luego del fin de la Segunda Guerra Mundial.

¿Pero cómo surge, cómo opera y qué determina la AID? La siguiente figura resume la cadena causal de nuestro argumento. Describe cómo a nivel del sistema internacional, la interacción de intereses y poder de los donantes, organizaciones internacionales e ideas sobre el desarrollo produjo una retórica particular en torno a la asistencia para el desarrollo. La retórica de la AID se tradujo en diversos patrones de asistencia por medio de la práctica de las organizaciones de asistencia internacional; práctica que, a su vez, determinó el proceso de formación estatal y “modernización” de las sociedades receptoras de asistencia. Por último, las transformaciones generadas por la AID en las estructuras políticas y sociales de los países receptores permitieron su integración al orden internacional.

La interpretación precedente enfatiza en la influencia de lo inter-

FIGURA 1



nacional, en sus distintas dimensiones, sobre el proceso de cambio de las sociedades receptoras de asistencia y sus instituciones políticas, en particular. En general, estamos acostumbrados a pensar que los procesos de transformación económica y social y formación estatal son solo resultado de determinaciones nacionales. Este *sesgo internalista* ha oscurecido las poderosas influencias internacionales, entre las que la AID ocupa una posición privilegiada, que han promovido y detenido transformaciones cruciales en todos los países del globo, una vez que casi todos los Estados del planeta se articularon al sistema internacional que surgió al calor de la Guerra Fría.

Ello nos abre a la problemática destacada inicialmente por historiadores políticos y económicos como Otto Hintze y Alexander Gerschenkron, cuyo trabajo ha sido de gran importancia para cuestionar las rígidas fronteras interpretativas entre lo internacional y lo nacional y, por tanto, incorporar el ambiente internacional como fuerza constitutiva de los procesos domésticos.<sup>1</sup> Igualmente, en los años sesenta y setenta, autores identificados con la teoría de la dependencia y con los planteamientos de la teoría del sistema-mundo ofrecieron sugerentes interpretaciones de la vinculación entre lo internacional y lo interno.<sup>2</sup> Sin embargo, su visión dio una importancia excesiva a las fuerzas del capitalismo internacional sin considerar otras variables internacionales que también tienen una influencia muy grande sobre la constitución del mismo sistema y de los Estados y sociedades parte

del mismo. Entre ellas, se puede **mencionar** el sistema internacional de Estados y los principios, normas y **reglas** difundidos internacionalmente por medio de las organizaciones internacionales. De esta manera, los autores dependentistas y los partidarios del sistema-mundo, si bien tuvieron el mérito de establecer la imposibilidad de entender el cambio político, económico y social de las sociedades “subdesarrolladas” sin considerar sus vinculaciones al sistema económico mundial, fracasaron en explicar otras dimensiones de los intercambios internacionales, tanto políticos como normativos, que también tienen influencia en la constitución del sistema internacional, y en las características internas de los países “periféricos”.

Autores más recientes han abordado el mismo problema a partir de la noción de internacionalización. En el capítulo introductorio del libro *La internacionalización de la política doméstica* (Internationalization of domestic politics, 1996), co-editado por Robert Keohane y Hellen Milner, se plantea que no se puede interpretar la política al interior de los países “sin comprender la naturaleza de los vínculos entre las economías nacionales y la economía mundial, y los cambios en dichas vinculaciones”.<sup>3</sup> Este estudio se basa sobre los mismos supuestos de la literatura de interdependencia de los años setenta. Sin embargo, la propuesta es anclar su interpretación en herramientas importadas de la teoría económica para así demostrar con mayor precisión las vinculaciones existentes entre las transformaciones en el nivel internacional de la economía mundial y los cambios en las preferencias de política doméstica, y el declive de la autonomía gubernamental en el ámbito de su capacidad para decidir sus políticas macroeconómicas.<sup>4</sup>

No obstante los autores mencionados postulan la importancia de las dimensiones económica y política del sistema internacional, dejan de lado la posición de las ideas y normas en la definición de los procesos de interpenetración o internacionalización. Por esta razón, es importante incluir en esta discusión la posición mantenida por los sustentadores de las teorías de los regímenes internacionales, cuyo análisis otorga un papel preponderante a las ideas y normas en el establecimiento de patrones de colaboración en la política internacional.<sup>5</sup> La literatura en regímenes internacionales es vasta.<sup>6</sup> Autores como Peter

Haas, Ernest Haas y Emanuel Adler sostienen que la constitución de dichos regímenes depende de la percepción de los actores respecto a la naturaleza de problemas internacionales; percepciones que a su vez son el resultado de sus creencias normativas. Por ello, los intereses, identidades y preferencias de los Estados y demás actores serían modelados por los conocimientos y comprensiones que comparten sobre los problemas internacionales y sus interacciones.<sup>7</sup> Este enfoque mira a los procesos de convergencia internacional, que conducen a la formación de regímenes internacionales, como procesos de aprendizaje colectivo y no como la simple adaptación de los actores domésticos a las presiones internacionales.<sup>8</sup> A este nivel, comunidades epistemológicas de expertos (que poseen conocimientos relevantes y especializados en algún dominio de las políticas públicas) juegan un papel crucial en la circulación de ideas entre gobiernos y organizaciones internacionales.<sup>9</sup> Estos expertos comparten conocimientos y comprensiones y, además, cuentan con influencia política sobre gobiernos y organizaciones internacionales, de modo que se convierten en el canal que hace posible la convergencia y coordinación internacional en el marco de un orden internacional no hegemónico.<sup>10</sup>

La principal limitación de la visión cognitivista de los regímenes internacionales tiene que ver con el manejo que se hace de la cuestión del poder y el problema de la hegemonía. Parecería que los actores internacionales podrían cambiar sus preferencias sin un cambio en la distribución del poder y la riqueza en el orden internacional. En ese sentido, otros autores como Robert Cox intentan superar esta limitación articulando tres variables para la comprensión de los regímenes internacionales: ideas, instituciones y capacidades materiales. En esta formulación, el poder de los Estados, que para los realistas era la variable más importante, se convierte en algo que tiene que ser explicado.<sup>11</sup> Para Cox, la variable crucial, la que define, finalmente, la trayectoria de los regímenes internacionales, es la influencia de las fuerzas sociales, pero entendida en una dimensión transnacional. Así, los órdenes internacionales dominantes se han producido por la expansión de clases dominantes nacionales a través de las fronteras. Las clases sociales, los Estados y los órdenes mundiales interactúan unos con otros determinando distintas configuraciones de ideas, instituciones y relaciones de poder.<sup>12</sup> Según Cox, la formación de regímenes inter-

nacionales va de la mano de la consolidación de órdenes hegemónicos internacionales. Esta es la noción básica de la explicación de Cox. A partir de ella, este autor intenta explicar la consolidación de una organización a escala global con la capacidad de estabilizar las interacciones internacionales y relaciones de poder iniquitativas.<sup>13</sup>

Desde una perspectiva distinta, John Ruggie desarrolla un enfoque de los regímenes internacionales que toma el tema del poder en el marco de procesos de institucionalización de formas de autoridad transnacional. Su posición es problemática puesto que, contrario a lo que ocurre en el nivel nacional, a nivel internacional es imposible establecer una distribución desigual de autoridades formales entre las diferentes unidades. Ruggie, sin embargo, considera que ciertas formas de autoridad pueden consolidarse internacionalmente cuando los regímenes provocan en los Estados un sentido de obligación compartida que sea asumido a la hora de tomar decisiones sobre ciertos temas. De esta manera, Ruggie propone que a través de los regímenes sí se constituye un tipo de autoridad internacional que se expresa en la institucionalización de "conjuntos específicos de obligaciones y normas que son incorporadas por los Estados e instituidas en relaciones de mutua rendición de cuentas entre los mismos".<sup>14</sup> Para ello, este autor hace una muy importante distinción entre la noción de poder y sentido internacionales, a partir de lo cual, es posible distinguir entre poder y autoridad en el marco de los regímenes. La autoridad institucionalizada en los regímenes, por tanto, no solo tiene que ver con el poder de sus actores dominantes sino con el establecimiento de un sentido compartido, a partir de conocimientos e interpretaciones comunes.<sup>15</sup>

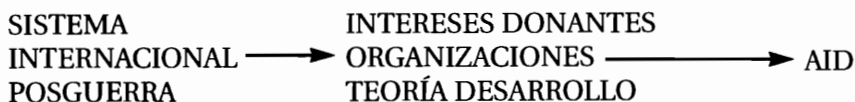
La discusión presentada por los teóricos de los regímenes internacionales resulta muy relevante para la interpretación de AID como una fuerza internacional con el poder de estructurar las relaciones entre países donantes y receptores de asistencia, así también como una fuerza modeladora de las estructuras estatales en los segundos. La literatura existente sobre AID ha entablado un debate sobre si los flujos de asistencia son un esfuerzo geopolítico o imperialista, sobre si éstos han sido exitosos en cumplir sus objetivos o producir desarrollo o reducir la pobreza de regiones deprimidas, sin reconocer que lo que realmente produjo la AID han sido procesos sostenidos de reforma es-

tatal y convergencia de políticas públicas; función íntimamente conectada con la institucionalización de intercambios permanentes, normados y reglados, entre países donantes y receptores en el sistema internacional. En otras palabras, estos intercambios han sido establecidos sobre la base de un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos que han operado con variada flexibilidad a lo largo de la historia de la AID. A partir de los mismos, los donantes han adquirido la prerrogativa de intervenir en el proceso de construcción de los Estados de los países receptores y promover un patrón predeterminado de modernización económica y social. Al mismo tiempo, esta prerrogativa se desarrolló vinculada a la "obligación" de proveer asistencia financiera y técnica para tal efecto. Por el otro lado, los países receptores adquirieron el "derecho" a recibir dichos flujos de asistencia pero sobre la base de promover los cambios requeridos a nivel de sus estructuras políticas, económicas y sociales.

Para entender la dinámica de la AID y su impacto sobre los procesos de reforma y construcción estatal en los países receptores, es necesario analizar la interrelación de los siguientes elementos: los intereses de los donantes, es decir, la variable intereses en los intercambios de la asistencia internacional; la dinámica organizacional de las organizaciones bilaterales y multilaterales encargadas de canalizar los flujos de la asistencia internacional, es decir, la variable organizacional; las orientaciones y cambios de las teorías de desarrollo, la variable epistemológica; y, finalmente, los cambios en las estructuras estatales de los países receptores, resultante de las tres variables mencionadas. Este estudio se asienta sobre las tres fuerzas definidas por Robert Cox como determinantes de la definición de regímenes internacional, poder, organizaciones e ideas, pero incorpora al análisis elementos de la propuesta de Ruggie respecto a analizar el orden internacional en el proceso de internacionalización de formas de autoridad, o de un sentido social compartido. Esta opción metodológica toma muy en serio el desafío de autores cognitivistas como Ernest y Peter Haas, quienes

Los países receptores adquirieron el "derecho" a recibir dichos flujos de asistencia pero sobre la base de promover los cambios requeridos a nivel de sus estructuras políticas, económicas y sociales.

**FIGURA 2**  
**MARCO INTERPRETATIVO PARA LA AID**



otorgan una importancia medular a las ideas y construcciones epistemológicas. Este marco interpretativo lo resume la figura 2.

De acuerdo al modelo causal propuesto, contenidos distintos para cada una de estas variables determinarían un contenido diferente de la AID en cada época. En ese sentido, la AID, más que responder a intereses económicos o de seguridad reducidos, promover el progreso económico de los países considerados atrasados, aliviar sus condiciones de pobreza, satisfacción de necesidades básicas o, simplemente, servir al bienestar de las burocracias internacionales, ha creado durante las últimas cinco décadas un actor doméstico e internacional, el Estado desarrollista, con responsabilidades y funciones tanto frente a sus sociedades y mercados internos, como frente al sistema internacional. Por eso es que la AID, más que un simple conjunto de transacciones técnicas y financieras entre países pobres y ricos, motivadas por el altruismo o el interés económico, debe ser entendida como una fuerza determinante en el período de la posguerra que ha modelado, tanto la forma y estructura interna de los Estados de los países receptores de asistencia, como el carácter de su vinculación al orden internacional. Podemos identificar dos períodos en la trayectoria general de la AID desde sus orígenes hasta el presente. El cuadro de la siguiente página presenta un resumen general del marco interpretativo de la AID que expone este estudio.

El cuadro describe los dos paradigmas dominantes de la AID durante el período 1950-2000. El primero que se basó en la formación de capital físico y el otro en el desarrollo humano sustentable. Cada paradigma surgió como producto de la combinación e interacciones entre las tres variables mencionadas: los intereses de los donantes (sea la es-



**CUADRO 1**  
**MODELO INTERPRETATIVO DE LA AID**  
**1950-2000**

PARADIGMA DE AID	PARADIGMA DE FORMACIÓN DE CAPITAL FÍSICO 1950-1970	PARADIGMA DE DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE 1970 HASTA EL PRESENTE
<b>MARCO DE INTERESES DE LOS DONANTES</b>	<p>Estabilidad económica y geopolítica de la posguerra; seguridad política y económica de los Estados dominantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad monetaria y financiera internacional</li> <li>• Contención de la expansión comunista</li> </ul>	<p>Promoción y control de la globalización e interdependencia; establecimiento de un marco de seguridad humana global y gobernabilidad global</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración de los países receptores a mercados globales</li> <li>• Regulación y control de externalidades transfronterizas y comunes internacionales</li> </ul>
<b>MARCO ORGANIZACIONAL DE LA AID</b>	<p><b>Modelo Estado céntrico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTERNACIONAL: dominio de transferencias bilaterales. Liderazgo de EE.UU.</li> <li>• NACIONAL: Estado centralizado, planificador e inversionista</li> </ul>	<p><b>Modelo mixto: estatal y no estatal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTERNACIONAL: dominio de transferencias multilaterales, participación importante de transferencias no gubernamentales</li> <li>• NACIONAL: Estado descentralizado, participativo, inclusión de actores sociales: ONG, sector privado, organizaciones sociales</li> </ul>
<b>MARCO EPISTEMOLÓGICO</b>	<p><b>Definición de desarrollo: formación de capital físico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teoría de la escasez de dólares, transferencia de capitales a economías participantes en el sistema internacional, necesidad de corregir disparidades de productividad a nivel mundial</li> <li>• Inversiones en capital físico sea en infraestructura o industria sustitutiva</li> </ul>	<p><b>Definición de desarrollo: aumento de la capacidad de elección de la gente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalización de la economía, apertura de la economía a los mercados internacionales, estabilidad macroeconómica, inversión en capital humano</li> <li>• Regulación y control de externalidades transfronterizas como la pobreza, protección del medio ambiente, control poblacional, tráfico de drogas, eliminación de iniquidades de género y étnicas, respeto a los Derechos Humanos. Provisión de bienes públicos globales.</li> </ul>

tabilidad internacional de la posguerra o los retos de la globalización), el marco organizacional por medio del cual la AID fue transferida (sea predominantemente bilateral o multilateral, sea el centrado en el Estado o en la gente) y el marco epistemológico en que fue entendido el desarrollo (sea la noción de desarrollo como acumulación de capital físico o como el aumento de la capacidad de elección de la gente). El paradigma de desarrollo de acumulación de capital físico mantuvo su vigencia desde los inicios de la AID hasta principios de la década de los setenta. El paradigma de desarrollo humano sustentable emergió como consecuencia de la crisis de las propuestas economicistas en la co-

Los flujos de asistencia técnica y financiera para el desarrollo han sido un medio muy eficaz de cimentar un tipo particular de autoridad a nivel internacional.

yuntura anotada y del interés renovado de los donantes por los temas vinculados a la pobreza y las necesidades básicas. La consolidación del paradigma de desarrollo humano sustentable ocurrió en tres distintos momentos: 1973-1982: período en que el enfoque de las necesidades

básicas, el énfasis en la pobreza y el desarrollo rural tomaron el lugar principal en las propuestas de desarrollo; 1982-1988: período de la crisis de la deuda en que las AIO condicionaron su asistencia a los países receptores a la aplicación de políticas de ajuste y estabilización económica; 1988-presente: período en que procesos de liberalización económica, inversión en capital humano, políticas de desarrollo sustentable, promoción de Derechos Humanos, etc., se integraron en un solo modelo de intervención estatal, descentralizado y participativo, dirigido a ampliar el ámbito de elección a todos los sujetos del desarrollo. En esta última fase, sobre todo desde mediados de los noventa, ganaron terreno nociones como la seguridad humana y el tema de la provisión de bienes públicos globales.

Ambos paradigmas surgieron como la confluencia de la interrelación de cambiantes intereses, estructuras organizativas y modelos epistemológicos que influyeron sobre los actores de la comunidad internacional del desarrollo. No obstante, cada una de estas variables influye sobre la otra, la primera y la tercera constituyen las variables principales. No se puede imaginar siquiera la instauración de la AID en el mundo de la posguerra sin una referencia a los intereses de los

países donantes, especialmente EE.UU. Del mismo modo, estos intereses traducidos en demandas no pueden ser explicados sin que se considere las teorías y los marcos epistemológicos al interior de los cuales dichos intereses pudieron ser elaborados e interpretados. Los patrones organizacionales, bilaterales o multilaterales, Estado-céntricos o mixtos deben ser entendidos como derivación del acuerdo o desacuerdo en las dimensiones epistemológicas y de interés anotadas. La importancia de unos, sin embargo, no debe desvirtuar su interacción e influencia permanente entre las tres variables.

El ámbito de los intereses de los donantes puede clasificarse en dos grupos. La demanda por asegurar la estabilidad monetaria internacional y el control de la expansión comunista en el período de la posguerra hasta fines de los sesenta, y la demanda de responder a los retos de la interdependencia y la globalización desde principios de los setenta hasta nuestros días; la seguridad nacional de los donantes, en el primer caso, y el logro de un marco de seguridad humana global y gobernabilidad global, en el segundo. La retórica de la interdependencia comenzó a exponerse por países donantes como EE.UU. a raíz de que se tornaron sensibles temas como la sobre población, el deterioro del medio ambiente, la escasez de alimentos, la pobreza generalizada en los países receptores, la llamada "tragedia de los comunes". Sin embargo, al tiempo que para la década de los ochenta, el debate mundial sobre el tema de la globalización copó las discusiones en relaciones internacionales, las demandas de los donantes se enfocaron paulatinamente en cómo integrar a los países receptores a los mercados globales y en homogeneizar sus políticas e instituciones para el control de problemas locales con un impacto transnacional.

En relación al marco organizacional, este trabajo identifica dos modelos predominantes. El primer modelo que se basa en estructuras Estado-céntricas. En ellas, la AID se canalizó predominantemente por la vía de transferencias bilaterales, especialmente de EE.UU. hacia Estados centralizados en los países receptores. Con el fin de manejar mejor estos recursos, programas de asistencia técnica aseguraron que estos Estados consoliden aparatos de inversión, planificación, manejo presupuestario y programación que fortalecieron el carácter centralizado de su gestión. Este modelo estuvo vigente durante las prime-

ras dos décadas de la AID. Al tiempo que los donantes cambiaron sus demandas y expectativas, desde fines de los sesenta, el modelo organizacional de la AID incorporó en las estructuras estatales la participación de los beneficiarios y otros actores del sector privado, como las ONG. Del mismo modo, gracias a la aplicación del proceso de descentralización, las estructuras centralizadas del Estado fueron dando paso a una participación creciente de gobiernos locales, los cuales, se sostenía, estaban más cerca de las necesidades de los beneficiarios. A nivel internacional, a partir de esa misma época adquirieron importancia los flujos multilaterales y aquellos provenientes de ONG internacionales. En suma, en el ámbito organizacional lentamente se produjo un cambio del modelo Estado-céntrico a otro en que las estructuras estatales promoverían una relación interactiva con los actores privados.

Finalmente, el marco epistemológico fue también determinante a la hora de modelar las tendencias de la AID en ambos paradigmas. Si bien desde sus inicios la AID incluyó elementos de condicionalidad, ayuda atada a sanciones directas de los donantes, los patrones de asistencia poco a poco han sido aceptados por los distintos actores al interior de los países receptores como un proceso persuasivo en el que primaron consensos interpretativos respecto al carácter de subdesarrollo y a las soluciones previstas para superarlo. Estas teorías fueron difundidas y aceptadas ampliamente no solo por las elites nacionales e internacionales encargadas de tomar las decisiones de políticas sino también por los beneficiarios de las mismas. En este caso, se puede identificar dos marcos epistemológicos principales. En primer lugar, a fines de los años cuarenta distintas explicaciones basadas en la teoría de la escasez de dólares sostuvieron que para evitar una depresión como la de 1929 era necesario asegurar un flujo constante de recursos al sistema monetario internacional. Para ello, EE.UU. debía exportar capital a los países y regiones del mundo con las que mantenía sus redes comerciales. Los países pobres o atrasados constituían una parte pequeña de la economía mundial pero también fueron considerados en este problema, máxime cuando esta teoría vinculó la idea de que el problema de la escasez de dólares tenía como su origen las diferencias en productividad entre la economía estadounidense y el resto del mundo. Por ello, y allí es posible ubicar el origen

conceptual de la AID y la teoría del desarrollo que la respaldó, la transferencia de recursos económicos hacia el exterior debía promover aumentos en la productividad, mediante la transferencia de tecnología y la formación de capital físico.

En segundo lugar, desde principios de los setenta una nueva definición de desarrollo fue encubándose como resultado de una percepción distinta del sistema internacional, inicialmente centrada en la noción de interdependencia y luego en la de globalización. A este nivel el riesgo de un colapso financiero, producto de un ciclo de escasez de dólares a nivel internacional, o el fantasma de la expansión comunista fue reemplazado por una nueva gama de problemáticas vinculadas a una posible "tragedia de los comunes". Como consecuencia, el desarrollo dejó de ser concebido como dependiente de la formación de capital físico, y se vinculó al tema de las necesidades básicas, la expansión de las posibilidades de elección de los beneficiarios, su empoderamiento y, finalmente, la provisión de bienes públicos globales. Todo ello en un marco de creciente integración de los países receptores a los circuitos económicos, políticos y culturales de un orden internacional globalizado.

En suma, esta investigación llama la atención de la contribución de la AID para la institucionalización, desde principios de los cincuenta, de un patrón de relaciones jerárquicas entre países donantes y recipientes de asistencia. Aun más, proponemos que los flujos de asistencia técnica y financiera para el desarrollo han sido un medio muy eficaz de cimentar un tipo particular de autoridad a nivel internacional, vital para asegurar la estabilidad y el orden internacional en las últimas cinco décadas. Así, al tiempo que la AID se consolidó, produjo un vínculo jerárquico y de autoridad, entre los países ricos y pobres del planeta, inexistente hasta antes de 1950.

La producción y consolidación de ese vínculo internacional ha sido la principal función cumplida por la AID desde su origen hasta el presente. Esta función trasciende los objetivos declarados de la AID en términos de producir la industrialización, la construcción de infraestructura básica, el alivio de la pobreza, el desarrollo del capital humano, etc. De hecho, no es que los flujos de la AID no hayan provocado procesos de cambio en los países receptores, sino que tales ob-

jetivos deberían ser considerados como condición de esta función principal. En otras palabras, lo que está en juego con la AID no es lo que aparece en sus informes u objetivos declarados sino la institucionalización de un patrón de relaciones jerárquicas entre países y organizaciones donantes y países receptores de asistencia, sustentado en un conjunto acordado de obligaciones a cumplir y beneficios a recibir. En ese sentido, lo que debemos entender por “subdesarrollo” y “desarrollo” se refiere a la capacidad de los países receptores para satisfacer las demandas de los donantes respecto a los receptores, tal cual fueron definidas por la necesidades de los donantes. Por ejemplo, entre 1950 y 1970 un país hubiera alcanzado el desarrollo si su nivel de formación de capital físico y productividad justificarían un diagnóstico en el cual dicho país estaría exento del problema de la escasez de dólares y, por tanto, contribuiría a la estabilidad monetaria y comercial internacional. De igual manera, en el paradigma vigente, “desarrollado” sería el país integrado a los mercados globales y que haya logrado, mediante la eliminación de la pobreza, la protección del medio ambiente, el control de crecimiento poblacional, la inversión en capital humano; en suma, el control y regulación de problemas locales con posibles impactos transnacionales. En general, y este es uno de los puntos fundamentales de esta investigación, las nociones de “subdesarrollo” y “desarrollo” no deben ser entendidas como atributos internos a los países receptores sino como una cierta forma de relaciones internacionales a través de las cuales los países y organizaciones donantes han determinado la posición de los Estados, ciudadanos, ONG y sectores privados de los países receptores de asistencia en el sistema internacional. Esta relación internacional, edificada por la AID en el período de la posguerra, contribuyó decisivamente a conformar un orden internacional, que por primera vez incluyó a los países “pobres”, “atrasados” y “no industrializados”, no como colonias sino como países independientes. En ese sentido, desde una perspectiva diferente a la teoría de la dependencia y a la perspectiva del sistema-mundo, este trabajo sostiene que los intercambios jerárquicos entre países donantes y receptores de asistencia que estableció la AID en el período de la posguerra no solo dependieron de la posición de las economías periféricas en el sistema económico internacional sino de un proceso político a nivel internacional tendente a la consolidación de formas

de autoridad política; proceso en el cual la AID desempeñó el papel de fuerza política articuladora. En cumplimiento de estas exigencias, la AID funcionó durante el período de la posguerra como una retórica que se difunde a nivel internacional, encaminada a la transformación de los países receptores y al logro de una vinculación específica de los mismos al orden internacional.

## NOTAS

1. Ver Otto Hintze, *The historical essays of Otto Hintze*, Felix Gilbert (edit.), Nueva York, Oxford, 1975; y Alexander Gerschenkron, *Economic backwardness in historical perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.

2. Con respecto a los enfoques dependencistas ver Andre Gunder Frank, *Capitalism and underdevelopment in Latin America*, Nueva York, Monthly Review Press, 1967; Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1971; y Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1979. Con respecto a la teoría sistema-mundo, ver Immanuel Wallerstein, *The capitalist world economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

3. Ver Robert Keohane y Helen Milner, "Internationalization and domestic politics: An introduction", en Robert Keohane y Helen Milner (edit.), *Internationalization and domestic politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 3.

4. Ver Robert Keohane y Helen Milner, "Internationalization and domestic politics: a conclusion", en Robert Keohane y Helen Milner (edit.), *Internationalization and domestic politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 7 y 244.

5. Para Stephen Krasner, los regímenes internacionales están conformados por "los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los autores convergen en un área específica de las relaciones internacionales". El estudio de los regímenes internacionales no debe confundirse con el estudio de las organizaciones internacionales, sino con el análisis de los procesos de convergencia internacional que pueden producirse en un área cualquiera, pero especialmente, en aquellas áreas en que se pueden identificar intereses comunes: comercio, medio ambiente, control de la carrera armamentista, etc. Ver Stephen Krasner, "Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables", en Stephen Krasner (edit.), *International regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2.

6. De acuerdo a Andreas Hasenclever, Peter Meyer y Volker Rittberger, se pueden distinguir tres distintos enfoques en el estudio de los regímenes internacionales: los basados en el interés, los basados en el poder, y los basados en el conocimiento. Se diferencian por el distinto énfasis que cada enfoque otorga a los elementos menciona-

dos en el proceso de interpretar la formación y cambio de los regímenes internacionales. Ver *Theories of international regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-7.

7. Ver *Theories of international regimes*, *op. cit.*, p. 137.

8. De acuerdo a Ernst Haas, los procesos de aprendizaje implican que los miembros de las organizaciones internacionales y demás actores son inducidos a interpretar de manera homogénea la realidad y a seleccionar soluciones comunes a los problemas hallados. De esta manera, los procesos de aprendizaje derivan en cambios de comportamiento. La adaptación, en contraste, implica un cambio de comportamiento de los actores con el fin de cumplir ciertas demandas externas pero sin cuestionar ni evaluar el saber que lo sostiene. Ver *When knowledge is power*, Berkeley, University of California Press, 1990, pp. 23, 34.

9. Ver Peter Haas, "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination", en Peter Haas (edit.), *Knowledge, power and international policy coordination*, Columbia, South Carolina, University of South Carolina Press, 1992, pp. 27-28.

10. Ver Emanuel Adler y Peter Haas, "Conclusion: epistemic communities, world orders, and the creation of a reflective research program", en *Knowledge, power and international policy coordination...*, pp. 385-386.

11. Ver Robert Cox, "Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory", en Robert Keohane (edit.), *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, pp. 218-219.

12. Este autor identifica como órdenes hegemónicos a la *Pax Británica* del Siglo XIX y a la *Pax Americana* del Siglo XX. Ver Robert Cox (con Timothy Sinclair), *Approaches to world order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 224.

13. Ver "Social Forces, States and World Orders...", pp. 221-223.

14. Ver John Gerard Ruggie, "The new institutionalism in international relations", en John G. Ruggie, *Constructing the world polity. Essays on international institutionalization*, Nueva York, Routledge, 1998, pp. 61, 84.

15. Ver John Gerard Ruggie, "Embedded liberalism and the postwar economic regimes", *op. cit.*, p. 65.