

CENTROAMERICA: HACIA UNA POLITICA DE COOPERACION INTERNACIONAL
EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACION¹

Harold Villegas Román*

GLOBALIZACION Y CAMBIO MUNDIAL

La globalización es el conjunto de cambios culturales, sociales, políticos, económicos, financieros y comerciales que unidos a la Revolución Científica y técnica y de las comunicaciones ha establecido un conjunto de vínculos entre todas las partes del planeta.

Malcolm Waters², por su parte, define a la globalización como un proceso social en el que se van borrando y restringiendo los límites geográficos y culturales. Además, menciona Waters que hasta la mitad del presente milenio fue un proceso periódico y esporádico, pero ahora se ha convertido en un proceso lineal y permanente.

La globalización posee algunas características bien definidas. Entre estas podemos mencionar las siguientes:

Fenómeno universal. Abarca a todo y a todos, es decir, incluye a todos los países pero también a todos los niveles de desarrollo de la actividad humana, es decir, a la ciencia y a la tecnología, a la música, a la medicina, la comida, la ropa, etc.

¹ Ponencia presentada por el autor ante la XIV Convención Centroamericana de Estudiantes Universitarios UNIV 97, realizada del 13 al 17 de setiembre de 1996 en Ciudad de Guatemala.

* Estudiante de cuarto año de Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica. Expresidente de la Asociación de Estudiantes de Ciencias Políticas y fundador y exdirector de la Revista Zoon Politikon de los estudiantes de Ciencias Políticas.

² Waters, Malcolm. Globalization. Routledge. New York y Londres, 1995.

Fenómeno simultáneo. Las transformaciones de la globalización se están produciendo de forma simultánea en todas las partes del mundo. No existe ningún país del planeta ajeno a este proceso.

Desigual. Es desigual dependiendo de la región del mundo en que ésta se produzca. Por ejemplo, los efectos de la globalización serán diferentes en Estados Unidos y en Haití. Esto también significa que afecta unas áreas más que a otras de la realidad social.

Asimétrico. Sus efectos positivos y negativos se distribuyen de forma distinta según el país y la actividad de que se trate.

Globalización o tercera Revolución Industrial

En los últimos 15 años la economía del mundo ha cambiado más que en los 80 años anteriores. Una "nueva revolución industrial", la tercera, se ha desarrollado ante nosotros, incrementando el sentido del cambio que experimentamos.

El primero es la revolución de la informática³. En los últimos años se han inventado e implementado cambios tan profundos en el campo de la comunicación entre los seres humanos que podemos afirmar que estamos en presencia de una nueva forma de desarrollar los instrumentos que permiten a la raza humana volverse consciente de sí misma; "lo que hoy vivimos sólo es comparable con la aparición de la escritura o de la imprenta"⁴. Desde la CNN hasta las "super-carreteras" de la información, desde los satélites de

³ ISED. Globalización, Estado y Mercado. Guatemala, 1996.

⁴ ISED. Op cit, 1995.

comunicaciones, hasta la fibra óptica, las posibilidades de mover conocimiento se han multiplicado de tal manera que su impacto se hace sentir no sólo en la cultura y la educación, sino, que está cambiando la estructura de la empresa capitalista y su modo de operar.

Un segundo cambio trascendental se refiere al papel de la fuerza de trabajo. A lo largo del Siglo XX la producción capitalista desarrolló la tendencia a ahorrar el costo de la fuerza de trabajo, sustituyendo hombres por máquinas, o trasladando plantas a los lugares donde la fuerza de trabajo era más barata; pero en los últimos años se ha dado un salto significativo de calidad con la introducción de la robótica a los procesos industriales, de tal manera que en la producción capitalista contemporánea hay una clara tendencia a sustituir trabajadores por máquinas preprogramadas reduciendo cada vez más el papel de la clase obrera.

Y el tercer cambio importante es la apertura de un nuevo campo de desarrollo: la bio-tecnología y la bio-ingeniería. Esto significa que la industria muestra una creciente capacidad de producir y reproducir en condiciones artificiales, lo que la naturaleza ha estado produciendo y que conocemos como materias primas. La producción capitalista contemporánea ya no sólo se plantea el reto de "transformar" la naturaleza, sino ahora con la bio-ingeniería trata de sustituirla.

En este sentido, podemos mencionar tres implicaciones directas de este proceso de globalización: la enorme expansión y concentración del capital, rápido crecimiento del comercio mundial, y en tercer lugar, las fronteras nacionales económicas

empiezan a sufrir una drástica reorganización, dando paso a la formación de grandes bloques económicos regionales, con tendencia a constituirse en bloques políticos. En este sentido podemos distinguir tres áreas económicas, a saber: la Comunidad Económica Europea, un segundo bloque conformado por Japón y los países del sureste Asiático cuya aspiración es extenderse por toda China y la India, y finalmente los EE.UU. que a través del NAFTA pretende crear una zona regional en este Continente.

El resultado de estas tendencias es que vivimos hoy en un mundo que económicamente está más integrado, que se acerca cada vez más a la noción de "aldea global", pero que esa integración va acompañada de un desequilibrio económico-social cada vez mayor entre el Norte y el Sur del planeta. Algunos indicadores al respecto muestran lo anterior:

- Hace 20 años, el 20% más rico de la humanidad poseía 30 veces más ingreso que el 20% más pobre. Hoy es 60 veces más rico.
- El coeficiente Gini, que sirve para medir la desigualdad en la distribución del ingreso, nos dice que en la década de los 70 pasó de 0.71 a 0.79 y a principios de los años 90 está llegando a 0.85 (en esta medida 0.00 sería total igualdad y 1.00 es total desigualdad).
- La inversión externa se está alejando de los países del sur y concentrándose cada vez más entre los países del norte de tal manera que en 1991 los países subdesarrollados sólo tomaron el 21.3% de la inversión extranjera y el 78.7% se movió entre países ricos.
- A inicio de los 80 el 24.4% del comercio mundial, era entre países desarrollados y subdesarrollados, pero al final de la

década el porcentaje había cambiado al 19.6%, mientras que el comercio entre países ricos había pasado del 71.6% al 76.6%.

- El resultado de ese medio milenio de globalización ha sido que el 20 por ciento de la humanidad acapara el 80 por ciento del producto mundial⁵.

En otras palabras, la globalización tiene como consecuencia la reducción de la presencia económica del mundo subdesarrollado en el concierto mundial y al mismo tiempo que nos volvemos cada vez más superfluos, la distancia entre ellos y nosotros se agranda.

CENTROAMERICA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACION

La inserción en la nueva economía mundial y la magnitud de esfuerzos y sacrificios de toda clase que ello conlleva, teniendo en cuenta las múltiples deficiencias y atrasos que nos aquejan, representa sin duda alguna un enorme desafío para nuestros países centroamericanos.

El intento de incursionar en un tema tan complejo como la globalización quedaría inconcluso si no tratáramos de extraer algunas reflexiones respecto a las desventajas y limitaciones a superar de parte de Centroamérica, teniendo en cuenta su atraso en materia de desarrollo y la problemática política y social, que en este caso actúa como una poderosa fuerza por los diversos factores negativos que nos afectan.

En este sentido es oportuno transcribir lo que dicen Rodrigo Villamizar y Juan Carlos Mondragón en su libro "Zenshin"⁶: la

⁵ Madrigal M., Rodrigo. "EL subdesarrollo sostenible". En LA NACION, sábado 29 de julio, 1996.

⁶ Villamizar, R., Mondragón, J.C. Zenshin. Lecciones de los

mayoría de los países en vías de transformación, y muy especialmente los de América Latina han pasado por tres grandes etapas del desarrollo económico.

- a. La exportación de materias primas resultado de un contexto semifeudal y oligárquico.
- b. La de sustitución de importaciones basada en un modelo populista nacionalista.
- c. (la actual) La de liberación y apertura, resultado de una concepción neoliberal pero sin un modelo de desarrollo definido. A esta última etapa corresponden los ajustes estructurales que los países latinoamericanos se han visto obligados a realizar y cuyos frutos favorables fueron de corta duración como lo manifiestan actualmente los países en apariencia más exitosos respecto a la puesta en práctica del modelo neoliberal. Basta citar los casos de México y Argentina.

Los países centroamericanos, que son los más pobres y menos desarrollados del continente, ven también con gran preocupación el progresivo agotamiento del modelo y en el presente confrontan los mismos problemas: déficit comercial con la mayoría de los países o regiones; cuantiosa deuda externa que consume un alto porcentaje de los presupuestos nacionales; déficit fiscal; altos niveles de inflación; un elevado grado de delincuencia e inestabilidad social; desempleo, altos porcentajes de pobreza extrema; condiciones todas que dificultan los esfuerzos en materia de desarrollo.

países del Asia-Pacífico en tecnología, productividad y competitividad. Editorial Norma, Barcelona, 1995.

A ésto debemos agregar otras desventajas más específicas como son: el atraso tecnológico, la escasez de recursos humanos técnicamente capacitados; falta de infraestructura física y otras carencias que vuelven precaria nuestra capacidad para desarrollar una economía competitiva como las que requiere el mercado mundial debido a la globalización.

Las anteriores circunstancias unidas a la falta de competencia de nuestros gobiernos para formular políticas coherentes y eficaces para superar las múltiples desventajas, definir un modelo viable de desarrollo, teniendo como referente las exigencias de la globalización y los múltiples condicionamientos a que nuestros esfuerzos, en materia de política económica se ven sometidos, es fácil tomar conciencia de que los países Centroamericanos aún no están listos para enfrentar con éxito los retos de la globalización ni pueden esperar que la solución a sus problemas les venga de fuera. De ahí que es prioritario la elaboración de una estrategia que permita atraer la cooperación internacional.

PRIORIDADES GEOGRAFICAS EN LA BUSQUEDA DE COOPERACION INTERNACIONAL

Frente a la escasez de recursos, deben definirse prioridades para asignarlos de acuerdo con los intereses regionales más importantes. Dos criterios determinan qué países o grupo de países son los más importantes, el uno se basa en su peso económico, el otro en su cercanía. En función de estos criterios la política de cooperación internacional de los países centroamericanos debe concentrarse en tres áreas: Estados Unidos, el resto del

hemisferio americano y la Unión Europea; complementado con una presencia activa ante los organismos multilaterales.

La prioridad de los Estados Unidos se justifica por ser el principal socio comercial y la mayor fuente de inversiones en Centroamérica, por su cercanía geográfica y por su poder como superpotencia. Ello justifica concretar una política congruente con los objetivos de desarrollo y consolidación de la democracia para definir los lineamientos específicos para que la relación bilateral y multilateral con EEUU promueva el comercio y las inversiones.

Dada la importancia de las asimetrías que surgen de negociar bilateralmente con los Estados Unidos, conviene complementar este vínculo con una diplomacia multilateral que contribuya a definir compromisos multilaterales -interamericanos o universales- que establezcan los límites dentro de los cuales se dan las relaciones bilaterales, en particular, antes de suscribir acuerdos hemisféricos. ecimiento de un marco hemisférico y no bilateral de las relaciones con EE.UU.

Lo que se intenta es aprovechar la historia, instituciones y la interdependencia de los países centroamericanos para contribuir a una profundización de las relaciones del bloque con terceros países, tomando en cuenta que los compromisos adoptados por los presidentes americanos en la Cumbre de Miami implican fusión entre la integración hemisférica y la centroamericana. Ésta debe concebirse como un cimiento de la integración hemisférica que favorece la definición y la negociación conjunta de temas de interés para los países centroamericanos, hasta desembocar en la creación de una política de cooperación coherente y estratégica.

Ello requiere de un trabajo técnico sólido con el objeto de poder hacer, discutir y negociar propuestas, así como de un fortalecimiento institucional de la capacidad regional para promover iniciativas y ponerlas en práctica. También se requiere de una visión que va más allá de la integración centroamericana, y que requiere fortalecer los vínculos con los países del continente americano, incluyendo a los países pequeños y cercanos como Panamá y República Dominicana.

Por otra parte, las negociaciones interamericanas destinadas a conformar el ALCA (Acuerdo del Libre Comercio de las Américas) permiten llegar a acuerdos hemisféricos sobre las reglas que se aplicarán a las inversiones y al comercio de bienes y servicios del continente americano en su conjunto, independientemente de los compromisos de liberalizar el comercio de bienes dentro y entre grupos subregionales.

Participar en este proceso interamericano de negociación evitaría tener que llevar a cabo negociaciones bilaterales o subregionales sobre estos temas, por lo que requiere de un alto nivel de preparación técnica por parte de los negociadores centroamericanos. Por otra parte, podría impulsarse una puesta en práctica temprana de estos acuerdos entre los países centroamericanos, con el fin de que el Mercado Común Centroamericano funcionara como vanguardia del proceso hemisférico de integración.

Fortalecimiento de la relación con la Unión Europea

Mientras que se han registrado avances considerables en materia de cooperación con la Unión Europea, no ha ocurrido lo

mismo con las relaciones comerciales. Lo anterior plantea como opción estratégica de negociación comercial, privilegiar el uso de las instancias multilaterales, y en particular al GATT/OMC (Organización Mundial del Comercio), para tratar los temas de comercio entre el bloque Centroamericano y la Unión Europea. Ello debiera combinarse con una gestión diplomática que tome en cuenta las diferencias en materia comercial dentro de la UE, en particular la actitud más abierta al libre comercio por parte de algunos países como Holanda, Bélgica, el Reino Unido y Alemania.

Debe aprovecharse el ámbito multilateral como una fuente de reglas que protegen a los países más vulnerables y como una instancia que permite vincularse con el conjunto de países cuya relación con Centroamérica no es necesariamente prioritaria. Ya se ha mencionado la importancia de contar con reglas estables y transparentes para países pequeños. Centroamérica debiera aprovechar estas reglas para enfrentar sus relaciones externas y apoyar su reforzamiento en la medida que pueda tener una incidencia positiva en esa materia. Por otra parte es en el campo multilateral donde mejor se pueden ampliar las relaciones más allá del hemisferio americano y de la Unión Europea.

HACIA UNA POLITICA DE COOPERACION INTERNACIONAL

La estabilidad económica y la estabilidad política

Un renovado énfasis en la necesidad de contar con equilibrios macroeconómicos y estabilidad política será parte del ya creciente grado de consenso en materia de las políticas nacionales que las fuentes de financiamiento externo consideran necesarias para que sea aprovechada efectivamente la cooperación internacional.

Este consenso incluye planteamientos que favorecen un desarrollo sustentable apoyado en una situación de estabilidad económica y política, así como una adecuada gestión de gobierno, participación democrática, inversión en la gente, preocupación por el medio ambiente, reducción del gasto militar y un sector privado vigoroso y dispuesto a asumir riesgos. Todo ello con la debida supervisión y planeamiento del Estado.

Estos consensos fundamentales se han convertido en la base de lo que se conoce como el "diálogo sobre políticas", más amplio que la condicionalidad de corto plazo que antes se exigía para desembolsar los préstamos de estabilización y que ahora cubre políticas de largo plazo que son estrategias de desarrollo en general.

El acceso condicionado al financiamiento, posibilita la reducción de que los grupos gremiales acomoden el programa a sus intereses. Aunque se supone que las condiciones son impuestas desde el exterior, es un hecho que entre los oficiales gubernamentales del país beneficiario y de la agencia encargada de otorgar el financiamiento, existe una alianza. Esto a menudo no es percibido por otros sectores que no comparten los intereses de grupos gremiales, y sin un adecuado análisis hacen planteamientos demagógicos de oposición a los programas de ajuste. Con ello se pierde la oportunidad de fortalecer, con argumentos, a los representantes nacionales que participan en el diálogo sobre políticas, al igual que se reduce la posibilidad de que se den ciertas modificaciones válidas de los programas de ajuste que tomen en cuenta especificidades nacionales y de que los programas de ajuste con interés nacional cuenten con el apoyo social y

político que requeriría su implementación adecuada.

Es necesario crear una contraparte que tenga un nivel sustantivo comparable al de la contraparte externa, con autonomía frente a los intereses gremiales locales.

Para evitar la volatilidad de los mercados financieros así como para tener acceso a los recursos de los organismos internacionales, es necesaria una estabilidad macroeconómica. Dicho requisito es reforzado mediante la existencia de la condicionalidad "cruzada", que implica que otros organismos de financiamiento requieren de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) como condición previa para otorgar su financiamiento, como es el caso del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Alcanzar la estabilidad requiere de "disciplina fiscal, una deuda externa moderada, un tipo de cambio estable y una estabilidad de precios"⁷. La debilidad fiscal de Centroamérica y la reducida carga tributaria, se ha transformado en el obstáculo para que las agencias internacionales de financiamiento y demás proveedores de crédito o donaciones, tengan una imagen más positiva de la situación financiera del bloque. Por parte de las instituciones multilaterales, se observa claramente en relación al financiamiento total del BM que, por ejemplo, ha quintuplicado los préstamos para el desarrollo de capital humano respecto a los niveles que tenían a principios de la década de los ochenta. Como contraparte del apoyo internacional correspondería realizar a cada país un esfuerzo de ayuda al desarrollo social, especialmente en el campo de la educación.

⁷ ISED. Globalización, Sociedad, Estado y Mercado. Guatemala, 1995.

Estrategia de cooperación internacional

Esta estrategia debe cubrir tanto la cooperación financiera como la técnica⁸, tomando en cuenta las necesidades globales de la estrategia de desarrollo, así como diagnósticos específicos de las necesidades de cooperación. No debe despreciarse la necesidad de contar con estudios cuando en realidad no se conocen las necesidades más concretas de cooperación técnica y financiera, especialmente para sectores pobres y marginados de Centroamérica.

También existen necesidades vinculadas a los cambios que impone la globalización -por la vía del comercio, la tecnología, el capital o las migraciones- que requiere especificarse para aplicar políticas que sean reforzadas de manera eficaz por la cooperación internacional.

Por otra parte, y en relación a la cooperación bilateral, ésta responde a intereses específicos de los países donantes, lo cual no ocurre en la misma medida con la cooperación multilateral, proveniente de instituciones como el BID, el FMI, el BM o las Naciones Unidas. Conviene entonces evaluar si son compatibles los intereses económicos y políticos de los donantes bilaterales con los intereses de nuestra región y por supuesto debe sopesarse los costos de ese financiamiento.

Los atrasos, la subejecución de proyectos e incumplimiento de metas obstaculiza la cooperación internacional. También existe una

⁸ Por cooperación financiera entendemos la ayuda económica de países amigos y de Organismos Internacionales para financiar obras de infraestructura, como también invertir en programas específicos de educación, salud, vivienda, etc, que sean congruentes con la estrategia de desarrollo en cada país. Y por cooperación técnica entendemos la ayuda de países desarrollados en información y asesoramiento técnico y tecnológico para implementar políticas de desarrollo congruentes con las necesidades regionales.

escasez de recursos humanos con capacidad gerencial para conducir proyectos o para dirigir instituciones ejecutoras con responsabilidades de conducción y orientación de la cooperación internacional. Estos problemas requieren un mayor número de agentes de ejecución reforzando el papel de ONGs y del sector privado como ejecutores de proyectos- y definir las responsabilidades básicas correspondientes a distintos ministerios. También se requiere reformar la legislación y aumentar la capacidad técnica para evaluar e identificar necesidades de cooperación internacional, así como para darle seguimiento.

El panorama de la cooperación internacional se refleja en mayor medida en la disminución de la cooperación bilateral, mientras que existen posibilidades de acudir en mayor medida al BID y al FMI. "El fortalecimiento del FMI, como fuente es conveniente desde el punto de vista de países pequeños, ya que reduce las posibilidades de que se consoliden las áreas financieras de influencia dadas por las regiones donde predomina como moneda internacional el dólar, el yen o el marco alemán"⁹; ésto evita que Japón, Estados Unidos y Alemania se encarguen de decidir unilateralmente las condiciones en que se otorgaría financiamiento en su respectiva zona de influencia.

Cabe privilegiar la relación con el BID, dado su mayor peso financiero y su reorganización interna, reforzando una tendencia a darle prioridad al financiamiento de proyectos de desarrollo y reforma social.

⁹ Fuentes Knight, J.A. Ponencia: Una Política Exterior para Guatemala ante la Globalización. Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz. Guatemala, 1995.

Independientemente de lo que ocurra con la cooperación internacional, "tendrán que reforzarse las medidas tendientes a promover el ahorro interno, ello asegurará estabilidad macroeconómica, supervisión del sistema financiero, política fiscal que aumente el ahorro público y reformas institucionales de sistemas de pensiones que fomenten el ahorro privado"¹⁰. El aumento del ahorro y la inversión pública tendrían el efecto de complementar la inversión privada, promover el desarrollo social y compensar parcialmente una eventual reducción del financiamiento externo.

CONSIDERACIONES FINALES

Debido a su atraso económico, tecnológico, político y social, Centroamérica debe adoptar una estrategia de cooperación internacional que le permita incursionarse y sobrevivir en el proceso de globalización. En este sentido, puntualizamos a continuación las consideraciones finales más significativas de esta investigación al respecto:

-la política de cooperación internacional de los países centroamericanos debe concentrarse en tres áreas: Estados Unidos, el resto del hemisferio americano y la Unión Europea; complementado con una presencia activa ante los organismos multilaterales;

-dada la importancia de las asimetrías que surgen de negociar bilateralmente con los Estados Unidos, conviene complementar este vínculo con una diplomacia multilateral que contribuya a definir compromisos multilaterales;

¹⁰

Fuentes Knight, J.A. Op. cit, Guatemala, 1995. p.28.

-participar en el proceso interamericano de negociación multilateral requiere de un alto nivel de preparación técnica por parte de los negociadores centroamericanos. Por otra parte, podría impulsarse una puesta en práctica temprana de estos acuerdos entre los países centroamericanos, con el fin de que el Mercado Común Centroamericano funcionara como vanguardia del proceso hemisférico de integración;

-lo anterior plantea como opción estratégica de negociación comercial, privilegiar el uso de las instancias multilaterales, y en particular al GATT/OMC (Organización Mundial del Comercio), para tratar los temas de comercio entre el bloque Centroamericano y la Unión Europea.

-debe aprovecharse el ámbito multilateral como una fuente de reglas que protegen a los países más vulnerables y como una instancia que permite vincularse con el conjunto de países cuya relación con Centroamérica no es necesariamente prioritaria. Ya se ha mencionado la importancia de contar con reglas estables y transparentes para países pequeños.

-es necesario contar con equilibrios macroeconómicos y estabilidad política como parte de las condiciones que las fuentes de financiamiento externo consideran necesarias para que sea aprovechada efectivamente la cooperación internacional;

-estos planteamientos favorecen un desarrollo sustentable apoyado en una situación de estabilidad económica y política, así como una adecuada gestión de gobierno, participación democrática, inversión en la gente, preocupación por el medio ambiente, reducción del gasto militar y un sector privado vigoroso y dispuesto a asumir riesgos, y finalmente:

-la estrategia de cooperación internacional debe cubrir tanto la cooperación financiera como la técnica, tomando en cuenta las necesidades globales de la estrategia de desarrollo de cada país en particular, así como diagnósticos específicos de las necesidades de cooperación.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Arenal, Celestino del. Introducción a las relaciones internacionales. Madrid: Tecnos. 1984.

Fuentes Knight, J.A. Ponencia: Una Política Exterior para Guatemala a ante la Globalización. Primer Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales e Investigaciones para La Paz. Guatemala, 1995.

Hoffman, S. Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales. Madrid, Tecnos, 1963.

ISED. Globalización, Sociedad, Estado y Mercado. Guatemala, 1995.

Keohane, R. y Nye, J. Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Buenos Aires: GEL, 1963.

Madrigal Montealegre, R. El subdesarrollo sostenible. En La NACION, sábado 29 de julio de 1995.

Reynolds, P.A. Introducción al estudio de las relaciones internacionales. Madrid. Tecnos, 1977.

Torres Rivas, Edelberto. Centroamérica 1995: Una introducción a la realidad contemporánea de la Región. En Panorama Centroamericano. INCEP, Guatemala, 1995.

Villamizar, R., Mondragón, J.C.. Zenshin: Lecciones de los países del Asia-Pacífico en tecnología, productividad y competitividad. Editorial Norma, Argentina, 1995.

Waters, Malcolm. Globalization. Routledge. New York y Londres, 1995.