



**CÁTEDRA “VÍCTOR SANABRIA”**

Escuela de Economía y  
Escuela de Ciencias de la Religión  
UNIVERSIDAD NACIONAL

**¿UN NUEVO MARCO PARA LA  
COOPERACIÓN?  
Políticas económicas de la Unión  
Europea en Costa Rica**

Heredia, Costa Rica  
Mayo 2001

337.728604

U58u Universidad Nacional (Costa Rica) Cátedra Víctor Sanabria

**¿Un nuevo marco para la cooperación? Un análisis ético interdisciplinario del marco de acción de las políticas de cooperación económica de la Unión Europea en Costa Rica en la década de los noventa / Jorge Arturo Chaves... [et al.]. Heredia, C.R.: La Cátedra, 2001.**

**125 p.: il; 28 cm.**

**ISBN: 9968-811-05-X**

**1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL – POLÍTICA ECONÓMICA – COSTA RICA. 2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL - POLÍTICA ECONÓMICA – UNIÓN EUROPEA. 3. ÉTICA ECONÓMICA. 1. Chaves Ortiz, Jorge Arturo. II Título.**

## **TABLA DE CONTENIDO**

<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>5</b>
SENTIDO DE ESTA INVESTIGACIÓN.	5
LA ELECCIÓN DEL TEMA.	6
CONSTATAIONES QUE PLANTEAN INTERROGANTES.	6
MODO DE TRABAJO Y ENRIQUECIMIENTOS METODOLÓGICOS.	10
<b>RECONOCIMIENTOS</b>	<b>12</b>
<b>CAPITULO I: DIAGNOSTICO</b>	<b>13</b>
1.1. EL OBJETO DE ESTUDIO DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN	13
1.2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN	14
1.3. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN: CR, UN CASO LABORATORIO	26
NOTAS	30
REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	32
<b>CAPÍTULO II : POBREZA, DESARROLLO Y COOPERACIÓN</b>	<b>45</b>
2.1. PREÁMBULO	45
2.2. LA MULTICAUSALIDAD DE LA POBREZA Y DEL DESARROLLO	47
2.3. DIFERENTES MARCOS, DIFERENTES CONCEPCIONES DE COOPERACIÓN	59
2.4. CONCLUSIONES Y ELEMENTOS PROPOSITIVOS	61
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	63
<b>CAPÍTULO III: PARA UN ENFOQUE ÉTICO DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN</b>	<b>64</b>
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	74
<b>CAPITULO IV: MARCO SOCIOCULTURAL DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA LIMITACIONES Y POSIBILIDADES</b>	<b>75</b>
4.1. CUANDO LA COOPERACIÓN ECONÓMICA NO EXISTÍA, PORQUE NO ERA POSIBLE	76
4.2. CUANDO LA COOPERACIÓN FUE POSIBLE Y SE COMENZÓ A IMPLEMENTAR	97
4.3. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA POSIBLE HOY	108
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	114
<b>CAPÍTULO V: REGIONALISMO ABIERTO O DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: ¿LA COOPERACIÓN EN PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS?</b>	<b>116</b>
5.1. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO DE LAS QUE SE PARTE PARA EL ANÁLISIS	116
5.2. HIPÓTESIS DE TRABAJO	117
5.3. CONSTATAIONES Y ELEMENTOS DE ANÁLISIS ENTORNO A LAS HIPÓTESIS	117
5.4. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS	140
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	142

<b>CAPÍTULO VI: LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: ENTRE EL NEOASISTENCIALISMO Y EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE</b>	<b>145</b>
<b>6.1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>145</b>
<b>6.2. RELACIÓN ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>147</b>
<b>6.3. POLÍTICA DE COOPERACIÓN Y CIUDADANÍA SOCIAL</b>	<b>159</b>
<b>6.4. LAS CONDICIONES SOCIALES DE CR Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN</b>	<b>169</b>
<b>6.5. CONCLUSIONES</b>	<b>176</b>
<b>REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA</b>	<b>178</b>

## INTRODUCCIÓN.

Jorge Arturo Chaves

### **Sentido de esta investigación.**

El presente trabajo tiene un doble sentido. Al mismo tiempo que analiza un caso específico de políticas de cooperación internacional, intenta realizarse como ejercicio de análisis ético - interdisciplinario. Es desde ese doble ángulo que se ofrecen sus reflexiones para la discusión y que su lectura puede hacerse más provechosa y más crítica.

Como un esfuerzo analítico que entrelaza los enfoques de la economía, la sociología, la historia y la ética, forma parte de un proyecto de investigación más amplio que la Cátedra “Víctor Sanabria” viene realizando desde hace varios años en la Universidad Nacional (Heredia, Costa Rica) y por el que se intenta desarrollar un método teórico y aplicaciones prácticas del mismo para analizar ética y científicamente las políticas públicas, en particular las económicas. Es un intento por superar con procedimientos racionales el divorcio positivista que se ha consolidado, sobre todo, entre la economía y la ética, así como el ineficaz intento de unir ambas disciplinas por medio de discursos grandilocuentes y, a menudo, oportunistas. Es, al mismo tiempo, un intento por aprender a trabajar prácticamente en equipo interdisciplinario y, con ello, una manera de reafirmar nuestra convicción de que los fenómenos económicos, y los sociales, en general, son pobremente comprendidos si no se entienden los nexos entre sus diversas dimensiones, superando las restricciones de la especialización disciplinar de la modernidad. Como es de dominio común, ante cualquier problema, la calidad y el acierto de las respuestas y soluciones, dependen del que tengan las preguntas que se planteen. En ese sentido, este intento de realizar análisis ético - interdisciplinarios de políticas públicas, aspira a colaborar para un mejor planteamiento de interrogantes sobre problemas de relevancia en la vida de la sociedad internacional hoy día.

## **La elección del tema.**

Creemos que los propósitos expuestos no se pueden realizar sino con una serie de investigaciones prácticas y el refuerzo de reflexiones teóricas. El haber iniciado la lista de posibles temas con el de la cooperación fue el resultado de una decisión práctica. En el momento en que lo elegimos se pensó que la naturaleza de los asuntos que nos planteaba facilitaban una aproximación más conforme a la especialización de los investigadores del equipo. No era un tema económico “puro y duro”, lo que podría resultar más complicado para un primer intento de análisis ético - interdisciplinario. También, en ese momento, en que intentábamos constituir una red de analistas a nivel internacional<sup>1</sup>, el tema de la cooperación resultaba particularmente atractivo tanto para estudiosos del primer mundo, como para los que estamos en países “en vías de desarrollo”. Por diversas razones, además, que quedan claras en el capítulo de diagnóstico, muy pronto vimos que también ofrecía una atracción especial, el concentrar el estudio en el caso de Costa Rica, país al que pertenecemos la totalidad de los autores de este trabajo. Costa Rica no es una nación fácilmente clasificable como beneficiaria de la cooperación y quizás nuestro enfoque podría ayudar a formular preguntas nuevas sobre el tema, a partir de un caso tan particular. Así surgió esta investigación sobre las Políticas de Cooperación Económica de la Unión Europea hacia Costa Rica.

## **Constataciones que plantean interrogantes.**

En cuanto a los contenidos temáticos, hay una serie de constataciones importantes que quedan claras ya desde el momento del diagnóstico (Capítulo 1). Así, por ejemplo, el hecho de que la naturaleza compleja de las políticas económicas de cooperación exige una perspectiva de análisis ético interdisciplinaria. Es dicha perspectiva la que permite, ya desde ese momento preliminar, releer los datos cuantitativos de una manera más matizada y trascender una interpretación simplificadora de las necesidades de la

---

<sup>1</sup> De hecho, en una etapa previa a la investigación que aquí se ofrece, se contó con aportes específicos de distinguidos académicos en España y Estados Unidos. Sus nombres aparecen en otra sección de este trabajo. Lamentablemente,

cooperación, que suelen limitarse a pensar según la dicotomía: o ayuda humanitaria, o relación de socios. Quebrando esa simplificación, se detecta la figura del país intermedio, —que tiene que ver pero no se identifica con la categoría de ingreso medio—, del que Costa Rica puede ser un caso ilustrativo. La existencia de esta categoría, y la ausencia de su consideración en las concepciones habituales de la cooperación, dentro de las que se enmarcan las de la Unión Europea fuera de su territorio o el de los países ACP, genera desde el momento del diagnóstico la inquietud sobre posibles parcializaciones en la manera de entender la cooperación según los intereses políticos y económicos de los países cooperantes, y a contrapelo de los de los beneficiarios.

Ese tercer miembro del modelo, el de los países intermedios, surge cuando la cooperación se define desde una concepción más plural del desarrollo y de la pobreza. De hecho, así es la perspectiva que viene imponiéndose recientemente incluso en organismos internacionales como el Banco Mundial y el PNUD, y que aquí se asume (Capítulo 2). Y es con esa perspectiva que se intenta contrastar aquí el marco de acción de las políticas de cooperación de la Unión Europea en Centroamérica, es decir “el conjunto conceptual dentro del que se establece un nexo entre la definición de dichas políticas y determinada concepción de desarrollo y pobreza que las sustenta”. Conforme al enfoque ético asumido por este estudio, importa un énfasis en el proceso de diseño de las políticas, más que en una consideración limitada a resultados. De allí la conveniencia de examinar este marco de acción, y de ver de que manera maneja la multidimensionalidad del desarrollo y de la pobreza, analíticamente y no sólo a nivel de discurso. El capítulo segundo concluye que la práctica adecuada de la cooperación se inscribe en una concepción interdisciplinaria del desarrollo y de la lucha contra la pobreza. Y aclara que este enfoque no se construye por adición cuantitativa de varios aspectos —económicos, culturales, políticos, etc.—, sino por una concepción teóricamente integrada, sistemática de todas esas dimensiones que, entre otras cosas, supere las limitaciones habituales del enfoque basado en el crecimiento del ingreso.

Desde allí invita a examinar el marco de acción dentro del que se conciben las políticas de la Unión Europea en Centroamérica.

Un análisis histórico sociológico (Cap. 4) dará sentido y contenido empírico a este mismo enfoque al ilustrar, partiendo de los acontecimientos históricos, la necesidad de entender la cooperación, no en forma voluntarista e incluso moral, sino inscribiendo su posibilidad en un marco material, científico y cultural. Esto quiere decir que la cooperación para superar el subdesarrollo y enfrentar la pobreza no es posible, sin una comprensión de las raíces: tanto de los problemas que se trata de resolver como de los orígenes mismos de la cooperación. Al mostrar la relación entre la cooperación económica y su marco cultural, cuando la cooperación no era aún posible y cuando lo fue y se implementó, puede descubrirse mejor en dónde se inserta y en qué consiste la cooperación y cuáles son las nuevas posibilidades que se le abren en la época de la actual globalización. Entre otros, hay cuatro elementos claves e importantes en este análisis: la consideración de los efectos destructurantes que tiene el encuentro entre formas de organización económica de diferente nivel, el carácter novedoso de la pobreza que aparece con el nacimiento de la economía capitalista, el nexo que se da entre la cooperación y la división social del trabajo y la importancia que tiene el descubrimiento de la unidad estructural que liga a diversas economías para poder entablar relaciones de verdadera cooperación. Es el manejo y comprensión relativa de estos elementos el que aparece ligado a casos históricos virtuosos de cooperación, y son también los que parecen abrir caminos por dónde las políticas correspondientes deben transcurrir en el futuro inmediato. La coherencia del análisis de la historia de estos últimos siglos parece dar base para afirmar que la cooperación, entendida desde esta perspectiva, no puede ser voluntaria, sino una relación económica obligatoria.

Pero la práctica de la cooperación internacional está aún lejos de definirse dentro de un enfoque como el aquí propuesto. Esto se evidencia al examinar el marco de acción dentro del cual la Unión Europea define sus políticas de cooperación hacia



Centroamérica. A pesar de las buenas declaraciones e intentos por alcanzar un enfoque integrado y nuevas formas de relación entre socios corresponsables en la tarea del desarrollo sostenible, los esfuerzos de cooperación internacional de la UE parecen estar atrapados en un enfoque neoasistencialista, (Cap. 6). Así, por ejemplo, se puede ver cómo el índice de pobreza utilizado como criterio de las políticas de cooperación a la hora de fijar prioridades de ayuda, no es suficiente para entender la cooperación dentro de la perspectiva de desarrollo humano sostenible ni para concebir una política económica desde lo social. El análisis permite apreciar, además, que acelerar el paso hacia una inserción al mercado globalizado, sin afianzar un marco legal e institucional que garantice efectos redistributivos de los beneficios que puedan derivar de esa inserción, puede resultar en un efecto bumerang. Esto aparte de observar la influencia de razones políticas más que de eficacia social, a la hora de focalizar el gasto social y de descentralizar la gestión social del Estado. Otros datos, tales como la ausencia de un apoyo sustantivo a aspectos económicos, financieros y científico-tecnológicos permiten ver cómo todavía no se alcanza a rebasar la modalidad tradicional de Ayuda Oficial al Desarrollo. El mismo capítulo da la perspectiva para entender que una política de cooperación que pretenda orientarse hacia aquellas áreas y sectores estratégicos para impulsar el DHS conlleva la opción por un “camino escabroso” y, en todo caso, por unas prácticas que articulen en la realidad y no sólo en el discurso, lo social, lo político y lo económico. No basta hablar y considerar la importancia de todas esas dimensiones: lo que es clave es la manera de entender su interrelación. Aun teniendo en cuenta todas ellas, puede sobrevivir un enfoque dual, como de hecho parece ser el caso, que supedita lo social a lo económico. Tal visión pareciera estar presente en la manera de plantear el proceso de integración, pensado desde la lógica de la incorporación, sin demora, de la región a la economía globalizada. Persistirán y se profundizarán contradicciones si la cooperación no atiende con igual solicitud las demandas de transformación de orden socio-cultural en el marco de las mismas políticas económicas. Todo lo contrario sucedería si el marco de definición de la cooperación utiliza un enfoque realmente integrado. Para el caso de Costa Rica, el mismo diagnóstico realizado del país por la UE parece mostrar un perfil adecuado para que la cooperación

logre potenciar sus condiciones socio-económicas y políticas en la dirección de un proceso relativamente rápido de inserción competitiva en la economía globalizada que le permitiría constituirse en un “socio fuerte” de la UE en la región. Este tipo de planteamientos pueden hacer la diferencia entre una región políticamente débil y sin capacidad de negociación con sentido de autonomía y una región que se vincula en forma dinámica y creativa a la economía global. Se conecta así con la idea de constituir como metas de la cooperación, la construcción de la ciudadanía social y económica que va de la mano de la civil y política. Asimismo la dimensión global de la sociedad, coloca a la “cohesión social” regional como derrotero ineludible, que exige para su construcción, a su vez, una participación sustantiva de la sociedad civil. El estudio de este capítulo se completa con análisis de lo que pueden ser prácticas de fortalecimiento de esa ciudadanía y de la participación de la sociedad civil, coherentes con enunciados que la UE sostiene al nivel de sus intenciones.

El análisis de un aspecto muy específico —la concepción del regionalismo abierto— permite que el capítulo 5 aborde el tema de la cooperación desde un ángulo complementario.

### **Modo de trabajo y enriquecimientos metodológicos.**

El capítulo 3 establece lo que constituye una de las líneas guías de la presente investigación: la necesidad de integrar perspectivas disciplinares diversas no sólo para tener una comprensión conceptual más completa del fenómeno en estudio —en este caso, el de un marco que define las políticas de cooperación de la Unión Europea en Centroamérica—, sino para construir un análisis ético sobre la base de esa misma comprensión. Cada realidad humana tiene su propia densidad ética y ésta saldrá a la superficie en la medida en que un análisis científico ponga en evidencia los alcances y limitaciones que definen el espacio de libertad en esa misma realidad. Por eso, comprender sus aspectos sociales, económicos, políticos y culturales, supone

comprender las condiciones de posibilidad o de factibilidad para la realización de valores éticos en su ámbito determinado. Esta ha sido nuestra intención con nuestro estudio sobre el marco de acción de las Políticas de Cooperación Económica de la Unión Europea en Costa Rica. Sin embargo, dado su carácter inicial en este tipo de estudio, hay que reconocer que su aporte es todavía limitado y preliminar. Dicho esto, hay que afirmar también que el esfuerzo permanente de trabajo colectivo, el propósito de evitar la mera yuxtaposición de trabajos independientes en torno a un tema común y la búsqueda de puentes y complementos entre los respectivos enfoques, constituyó una buena práctica de trabajo en equipo y un primer paso a convertir el enfoque teórico de la ética de las políticas económicas, en una estrategia de análisis empírico. Una vez despegados de la línea de partida, lo principal queda por delante.

## Reconocimientos

El Equipo de Trabajo que tuvo a su cargo esta investigación estuvo integrado por  
**Jorge Arturo Chaves, director del proyecto,**  
**Amando Robles,**  
**Ana Cristina Carmona,**  
**Álvaro Vega,**  
**Axel Hernández, asistente de investigación**  
**Greivin Hernández. asistente de investigación.**

Sin embargo, es justo reconocer que en la primera etapa de nuestro trabajo contamos con la valiosa ayuda de distinguidos académicos de las Universidades de Valencia (España), y de Notre Dame, Indiana (EE.UU). No sólo contribuyeron con sus aportes analíticos, sino además, organizando sendos Seminarios de trabajo interdisciplinario que alimentaron nuestro punto de partida. Son ellos,

De la Universidad de Notre Dame:

Dr. Denis Goulet, (O'Neill Chair)  
Dr. Georges Enderle.

De la Universidad de Valencia y Fundación ETNOR (Ética en los Negocios y en las Organizaciones):

Dr. Agustín Domingo Moratalla,  
Dr. Jesús Conill,  
Dra. Adela Cortina.

Todos hicieron posible no sólo la realización del presente trabajo, sino el fortalecimiento de nuestra confianza en estas formas de colaboración internacional.

## **CAPITULO I: DIAGNOSTICO**

Jorge Arturo Chaves Ortiz,  
Director de la investigación;  
Ana Cristina Carmona Segnini,  
Greivin Hernández González.

### **1.1. EL OBJETO DE ESTUDIO DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN**

Nos interesa estudiar las políticas de cooperación de la Unión Europea (UE) hacia Centroamérica, inicialmente con respecto a Costa Rica (CR). Y nos interesa analizarlas desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible (DHS), es decir, valorando la coherencia de dichas políticas de cooperación con la integralidad y sostenibilidad del proceso de DHS y conforme a un análisis ético e interdisciplinario.

Entendemos por DHS el proceso dinámico que amplía la generación de capacidades y oportunidades de las personas, asumiendo la integralidad de las dimensiones que confluyen en ese resultado, dentro de una perspectiva de círculo virtuoso que se auto reproduce sistémicamente.<sup>2</sup>

Independientemente de la perspectiva que se asuma, en su elaboración, las políticas económicas en un país determinado son el resultado de un complejo proceso en el que se conjuntan elementos teóricos, factores externos al propio país e intereses de grupos múltiples, además de la mayor o menor eficiencia de procesos administrativos o burocráticos.

De allí que para un análisis y evaluación del diseño y puesta en marcha de cualquier política económica, sobre todo en la perspectiva del DHS, resulta indispensable una perspectiva ética interdisciplinaria.

---

<sup>2</sup> Nuestra interpretación de este concepto se precisa más en el capítulo 2 del presente trabajo.

Por eso, la presente investigación, al mismo tiempo que estudia un caso en materia de cooperación internacional -a mediano plazo el caso centroamericano y, en un primer momento, iniciándonos por el de CR-, se propone generar y fortalecer un enfoque particular de evaluación ético-interdisciplinaria de políticas públicas.

## **1.2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN**

### **1.2.1. Un problema relevante: posición marginal de CR como beneficiario de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea**

Es importante iniciar nuestra reflexión con una primera mirada general al panorama de la cooperación europea en Centro América (CA). Se suele resaltar el hecho de que CA es el receptor per cápita de ayuda de la UE más alto del mundo. Aunque podríamos dejarnos impactar por este dato, sospechamos que por sí solo, al fin y al cabo un simple promedio aritmético, no puede dar una visión adecuada de lo que realmente significa CA y, dentro de ésta, CR para la UE como interlocutor o destinatario en materia de cooperación. Más bien puede que confunda. Quizás desde otros ángulos o perspectivas pueda apreciarse mejor el papel o lugar que ocupa CA para la política exterior de la UE. Veremos que, en términos absolutos y en comparación con las metas que ésta tiene en otras partes del globo e incluso, en fuerte contraste, con otras áreas de la región latinoamericana, en realidad pareciera ocupar un lugar más bien marginal. Aunque esta hipótesis inicial puede chocar con convicciones muy extendidas, los datos que aportamos a continuación pueden ayudar a modificar el diagnóstico habitual.

En lo que se refiere a los países del tercer mundo que reciben ayuda por parte de la UE, los de América Latina y Asia (ALA) ocupan el último puesto como receptores de AOD (16% de la ayuda total acumulada otorgada por la UE entre 1980-1993, y un 10% en 1994. Ver Gana, 1996). Dentro de esta agrupación de naciones, América Latina (AL) ocupa un lugar nada destacado. Con base en datos que van desde 1980 hasta 1997 en cuanto a volúmenes absolutos de AOD bilateral, recibidos por parte de la UE, AL recibió

un promedio anual de 9.12% del total mundial otorgado por la UE (Gana, 1996; IRELA, 1999: 65; INTERMÓN, 1999-2000: 121; Cox and Chapman, 1999: 133).

En cuanto a la ayuda que la Comisión Europea (CE) como organismo multilateral brinda a las regiones en desarrollo, AL junto con el Caribe son los últimos beneficiarios de la cooperación externa al recibir un promedio anual de 7.15% del total, entre 1970 y 1997 (Cox and Chapman, 1999: 133. Para efectos de ilustración véase los cuadros 1 y 2 en el ANEXO ESTADÍSTICO)<sup>3</sup>.

En definitiva, se concluye que AL como región es la última de las últimas beneficiarias de la AOD proveniente de la UE.

CA durante los años de 1990-1997, mantiene la posición mundial privilegiada como receptor per cápita de ayuda de la UE más alto del mundo, y ocupa el segundo lugar dentro de la región latinoamericana en cuanto al volumen total recibido (ver cuadro 3). Sin embargo, ante todo, no pueden perderse de vista los datos absolutos que acabamos de ver referentes a toda la región latinoamericana, que muestran que AL es una región marginal en el contexto del volumen de la ayuda que la UE destina a nivel mundial. Además, ese “segundo lugar” equivale a decir que recibió AOD -multilateral y bilateral conjuntamente- por un monto de US\$ 4744 millones que equivale solamente al 29% del total asignado a AL y el Caribe, de 1990 a 1997.

Por su parte, todavía en lo que se refiere al promedio de ayuda per cápita que le corresponde a CA, puede observarse que está distorsionado por cuanto no toma en cuenta el monto que absorbe Nicaragua tomada aisladamente, como se verá en un párrafo posterior.

Si descendemos más particularmente al caso de CR, de los seis países hispanohablantes del Istmo, incluyendo a Panamá, CR es con mucho el menos beneficiado por los proyectos de cooperación multilateral europea, tanto por el número de los mismos como por el monto total a los que asciende la suma asignada.

---

<sup>1</sup> Ver las NOTAS y ANEXO ESTADÍSTICO al final de este capítulo.

Una primera ilustración de la diversa importancia de CR con respecto a otros de sus vecinos centroamericanos, podemos tenerla considerando el número de proyectos en ejecución y/o aprobados a abril del 2000, por la CE. Mientras que CR cuenta con 5 proyectos, por un monto total de 4.4 millones de euros, El Salvador, cuenta con 42 proyectos por 86.6 millones de euros, Honduras 50 proyectos por 67 millones de euros. Panamá, aunque tiene también sólo 5 proyectos, éstos sin embargo, contabilizan 15.6 millones de euros.

De hecho, la cooperación externa que la CE tenía comprometida con CR de 1986 a 1998 sumaba 42 millones de euros, lo que nos colocaba en el puesto 144 entre los 201 beneficiarios a escala mundial de tal ayuda (Cox and Chapman, 1999: 131), muy por debajo de países como Nicaragua,

Bolivia o El Salvador lo cual nos sugiere que CR está entre las últimas prioridades de la CE (ver cuadro 6). Además, CR es el único país de la región para el cual los montos de AOD vienen disminuyendo año con año desde 1990 -a excepción del año 1992 en que hubo un ligero repunte. (Esta tendencia se puede ilustrar mejor en los gráficos 1 y 2 del ANEXO ESTADÍSTICO). Está claro cómo los flujos de AOD -tanto la bilateral como la multilateral-, para CA sin incluir CR, vienen aumentando, y cómo los flujos de AOD para CR vienen cayendo, y cómo del total de AOD asignada a CA, el monto correspondiente a CR representa cada vez una proporción menor. Ya al inicio de la presente década CR recibió AOD por un total de US\$ 63 millones, mientras que en 1997 el flujo de AOD descendió a casi la mitad, es decir US\$ 34 millones. Durante el mismo período para el resto de CA, la AOD sumó un total de US\$ 364 millones en 1990 y finalizó en 1997 contabilizando US\$ 469 millones. Esta tendencia ha sido arrastrada desde la década de los ochenta, en la que CR recibió de 1979 hasta 1989 el equivalente al 9.6% del total de AOD europea asignada a la región (ver cuadro 4). El principal beneficiario de esta misma ayuda ha sido Nicaragua, recibiendo la mitad de la misma entre 1990-1997 (ver cuadro 5). Este dato, de no ser subrayado, distorsiona cualquier estimación de la AOD de la UE a la sub región centroamericana que se limite a cifras de conjunto.



La cooperación multilateral que la UE brindó a CR en la segunda mitad de los 90 (1994 a 1998), en relación al total de AOD recibido por CR, representó un aporte pequeño (1.79%) en comparación con el que brindaron otros organismos multilaterales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (5.44%) o la FAO (2.84%, ver cuadro 7). Sin embargo, los organismos multilaterales no son los que cooperaron con mayor dinamismo en el periodo mencionado, sino que fueron los cooperantes bilaterales. La República de China (32.53%), los Estados Unidos de América (11.2%) y España (7.75%) encabezaron la lista de países con proyectos de cooperación técnica y financiera en el país.

Por otra parte, añadamos que los proyectos y programas que la CE financia y desarrolla en CR, están principalmente en los sectores agrícola, ambiental, económico y jurídico (ver cuadros 8 y 9).

Este hecho de que CR sea un país de menor prioridad para los cooperantes europeos encuentra su justificación oficial en dos tipos de argumentaciones. Por un lado, -arguye la UE-, en el Índice de Desarrollo Humano del país, que le ha otorgado un lugar muy destacado a nivel mundial; la posición 33 en 1997, por ejemplo. Por otro lado, en la realidad de que los países vecinos se encuentran en una situación mucho más preocupante. Esta visión es compartida en general por el conjunto de los cooperantes internacionales. Ello ha implicado que no sólo la cooperación de la UE y de sus Estados Miembros se esté reduciendo para CR, sino también la del BID y de los Estados Unidos (Comisión Europea, 1997).

El “nuevo dinamismo” en la cooperación de la UE hacia CA, apreciado por algunos analistas, está asociado más bien a los coyunturales esfuerzos de reconstrucción por los daños causados por el huracán Mitch. Esta ayuda se materializó en el *Programa de Reconstrucción Regional para América Central* aprobado en mayo del presente año y cuenta con un presupuesto de 250 millones de euros (Delegación de la Comisión Europea para CR, Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá, 1999a: 3).

Todos estos datos sobre la AOD hacia CA y CR hay que encuadrarlos, además, en un marco más global. Se habla, a ese nivel, de un “cansancio de la cooperación”, en la medida en que en el año 1997 se ha alcanzado el volumen más bajo de la década de los noventa en los flujos mundiales de cooperación (IRELA, 1999c). Un encuadre de la situación actual en materia de cooperación internacional, realizado por analistas del Banco Mundial, permite observar que el declive en la cooperación se produce en un momento en el cual, por un lado, es mayor que nunca la disparidad entre el volumen de los flujos de cooperación y el de las necesidades de los receptores. Por otra, las reformas internas impulsadas en muchos de estos países, permitirían predecir una mayor eficacia en el uso de los fondos (BM, Press Conference, Nov. 10, 1998). Allí está una de las paradojas de la cooperación internacional al finalizar el siglo.

Para el caso centroamericano la presencia de la UE en materia de cooperación se ha visto destacada por el indudable respaldo que esos países brindaron en la década de los 80 al proceso local de construcción de la paz, la democracia y la defensa de los derechos humanos. Es, en efecto, en ese campo socio-político donde la Unión Europea aportó una contribución muy valiosa para CA impulsando la canalización del mayor bloque de recursos financieros hacia la región centroamericana.

A partir de allí se generó la simultánea y, sobre todo, posterior apertura a otras formas de cooperación, entendida siempre en su forma clásica como ayuda financiera, tecnológica y alimentaria, con la intención de favorecer a sectores más necesitados.

### **1.2.2. Instrumentos para describir y analizar el problema: dificultades de definición**

A partir de estos datos sobre la cooperación de la UE en CA, en particular en CR, la realidad mostrada es aparentemente contradictoria y podría pensarse que parte del problema proviene de una utilización imprecisa de categorías conceptuales. Es importante atender a esta observación por cuanto, de hecho, dentro del lenguaje

utilizado por la UE, en materia de cooperación, existe una serie de términos muy próximos entre sí, que inicialmente pueden confundir cuando se trata de comprender la naturaleza de la relación. Se habla de cooperación, cooperación al desarrollo, cooperación para la paz, cooperación económica, ayuda oficial al desarrollo, donación, ayuda humanitaria y ayuda de emergencia. Aunque se trata de conceptos de uso común en la literatura de este género, pareciera que no hay un extremo rigor de precisión al aplicarlos al caso centroamericano. En términos generales, da la impresión que, en lo que se refiere a ayuda y cooperación oficial, tras la variedad de términos podríamos más bien reducir todas a dos grandes tipos de relaciones: las de *ayuda* y las de *cooperación económica*.

En la primer categoría podemos incluir desde las formas extremas y a menudo instantáneas de ayuda humanitaria, -de emergencia u otras-, hasta las formas clásicas, convencionales de procesos normales de transferencia tecnológica y financiera.

En la segunda categoría podemos agrupar las que conllevan, más allá de la simple donación o transferencia, la aplicación de políticas propiamente económicas que afectan la inversión, el crédito, la estabilización de ingresos, el acceso preferencial al mercado de la UE, y otras semejantes. Puede ser que esta segunda categoría incluya, según el grado y área del compromiso adquirido, los llamados Acuerdos de Primera, Segunda y Tercera Generación, que conllevan alguna forma de reciprocidad, más propia de una cooperación en sentido literal, mientras que las formas de ayuda, como tales, por estar definidas en función del grado de necesidad de los países receptores, suponen un alto grado de unilateralidad en cuanto a dirección desde la cual salen los bienes y servicios en movimiento.

En cuanto al uso de la expresión “para el desarrollo” en los documentos de la UE, a veces es tan amplio como para incluir actividades de una u otra de las dos categorías señaladas. Otras veces, por el contrario, el “desarrollo” en la práctica cooperante se interpreta de manera muy restrictiva, al punto de identificársele con los procesos de ajuste estructural que se aplicaron en el Istmo entre los años ochenta y noventa.

La categorización simplificada que proponemos con carácter orientador coincide con la decisión de la UE de distinguir dos ejes en torno a los cuales desarrollar sus actividades de cooperación, según se trate de países más pobres y necesitados, o de países con mayor desarrollo relativo. Si en el primer caso, se trata claramente de ayuda unilateral, en el segundo, la cooperación se dirige a la modernización y el progreso económico de una región, a contribuir y promover el comercio, a la cooperación en ciencia y tecnología, a la cooperación industrial, la cooperación energética y la integración regional. En definitiva, más que a la solución de necesidades puntuales, se persiguen como objetivos: contribuir al mejoramiento del entorno económico para la inversión y el desarrollo, y fomentar la competitividad de las empresas locales. Por su propia naturaleza conllevan un importante componente de beneficio mutuo entre cooperantes y suponen, por tanto, un flujo menor de beneficios de la ayuda convencional, que se focalizan más bien hacia los países más pobres.

### **1.2.3. Un segundo problema: el caso de las “situaciones intermedias”, y el consiguiente vacío en la práctica y en el análisis (del enfoque diferenciado)**

Según el análisis realizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como preparación a la Cumbre de Río de junio de 1999, la UE en AL ha reafirmado su voluntad de proceder en materia de cooperación al subcontinente conforme a un “enfoque diferenciado”. Se trata del reconocimiento de las diferencias regionales que presentan la Comunidad Andina, Centroamérica y Mercosur, y por países: Chile, Cuba y México, las que incluyen una heterogeneidad de situaciones en el subcontinente, desde el desigual tamaño de los diferentes Estados, hasta la diversidad de poblaciones, culturas, lenguas, Creencias religiosas, como también demográfica y de desarrollo económico y humano. Tal y como lo propuso desde 1995 la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE) algunos países y/o regiones seguirán siendo receptores principales de ayuda al desarrollo, mientras que otros, más desarrollados y potentes, serán valiosos socios en actividades de interés mutuo. De esta manera, el enfoque diferenciado debería permitir desarrollar las potencialidades específicas de cada país o grupo de países en su relación con la UE, modulando la cooperación comunitaria en

función de los diferentes niveles de desarrollo alcanzados por cada país o grupo de países.

Los gobiernos europeos consideran, desde este marco, que la cooperación tradicional seguirá siendo todavía preponderante para los países de la Comunidad Andina y de Centroamérica, los que básicamente mantendrían su calidad de receptores de la AOD.

En la Conferencia Ministerial de San José XV (Bonn, 20.5.99) el lugar de CA en esa clasificación queda clara. Ocupa un lugar destacado en las conversaciones el problema de las secuelas del huracán Mitch. Permanecen en agenda los intereses de la UE por dinamizar el proceso de integración regional, cooperando en procesos socio-políticos de reforma de institucionalidad regional, formulación de políticas comunes y participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional. También, dentro del permanente interés por la paz, se habla de esfuerzos por eliminar la diseminación descontrolada de armas pequeñas y, sobre todo, por acabar con el problema de las minas antipersonales. Ciertamente, a nivel de reconocimiento de la importancia, se incluyen también referencias a alentar las inversiones y el comercio.

Sin embargo, en todo caso, no hay ninguna referencia explícita, ni en la preparación de Río, ni en San José XV, a la posibilidad de aplicar el enfoque diferenciado al caso de CR, dando, más bien, la impresión que este país queda fuera de las dos categorías, en una especie de zona de nadie: ni es un país que clasifica prioritariamente para la cooperación-ayuda en sentido convencional, ni alcanza a despertar interés como socio potencial dentro de la categoría de quienes tienen mayor desarrollo relativo.

Aun cuando CR presenta rasgos que le califican como interlocutor de potencial interés dentro de los países de mayor desarrollo relativo, dentro del área centroamericana, esto no parece ser valorado por la UE, ni reivindicado por los propios gobiernos locales. O bien no se le están aplicando las “reglas de juego” de la cooperación económica europea o bien estas reglas no consideran la modalidad propia de estas situaciones intermedias.

El caso costarricense podría evidenciar una situación genérica de países que tratan de impulsar procesos de desarrollo sostenible, pero que por su capacidad económica y nivel de desarrollo, no siendo receptores de ayuda básica, tampoco cuentan con los recursos y mecanismos para hacer despegar ese “proceso dinámico que amplía la generación de capacidades y oportunidades de las personas, que asume la integralidad de las dimensiones que confluyen en ese resultado, dentro de una perspectiva de círculo virtuoso que se autorreproduce sistémicamente” (punto A, 2 supra). Es decir, para hacer despegar un proceso de desarrollo humano sostenible, tal y como lo entendemos, lo que conlleva un proceso de ampliación de capacidades endógenas de su población.

Se trataría de una situación paradójica desde el punto de vista del país en cuestión y desde la lógica de las políticas de cooperación, en la medida en que éstas, tras una etapa de ayuda, por su misma naturaleza, conducen al receptor a un estado de equilibrio de bajo nivel, imposibilitado por sí solo de avanzar en el proceso de desarrollo, e inhabilitado para recibir los impulsos adecuados “para superar la dimensión estática del estado actual de calidad de vida y bienestar de las personas y de propulsar el alcance de un estadio cualitativamente superior. Ello implicaría necesariamente la satisfacción de sus requerimientos básicos, pero dentro de un horizonte de potenciación de sus capacidades y oportunidades de modo que las conduzcan a su máxima realización posible”.

Esta situación, pues, de países de desarrollo intermedio parece evidenciar un vacío en la práctica de la cooperación económica internacional, y en particular, en la que aplica la UE y que resulta, incluso, contradictoria con el marco dentro del cual realiza otras prácticas de cooperación.

#### **1.2.4. La lógica de la cooperación de la UE en AL, a la luz de sus propias prácticas internas y en los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)**

Llama la atención que en las políticas de cooperación con CA, en concreto en lo que se refiere a CR, no parece haber paralelismo con la lógica misma que guió, a partir de Robert Schumann, la Creación de la UE, una lógica que buscaba desterrar para siempre el fantasma de la guerra, construir la paz, sobre la base de la cooperación económica en sentido estricto, sobre los convenios en el campo de la producción, del carbón y del acero inicialmente, pasando por la eliminación de barreras aduaneras y no aduaneras al comercio, hasta llegar a la unión monetaria preparada con el cuidadoso trabajo de varias décadas. En la misma dirección, sería útil explorar el contraste entre el concepto de cooperación aplicado al interior de la UE, para impulsar a sus regiones menos desarrolladas, con las aplicadas con los “países intermedios”. Por supuesto que no se trata de confundir “cooperación” con “integración”, sino de observar que hacia adentro pareciera que la UE ha fundamentado sólidamente el proceso de relaciones políticas entre los estados miembros, con una gran preocupación por los intereses económicos de cada uno de ellos<sup>2</sup>. Se revela así una manera de entender el papel de la economía en el fortalecimiento político, que no parece encontrar paralelo en el área de la cooperación hacia países de desarrollo medio como CR. En cuanto a CA en conjunto, incluso en los momentos en que directamente se ha intentado el apoyo a los procesos de integración centroamericana, la meta parece haberse definido por la construcción de organismos políticos tales como el PARLACEN (Parlamento Centroamericano), más que hacia mecanismos de integración económica. Con esto no sólo parecen colocarse los bueyes detrás de la carreta, sino que además con esa dinámica parece irse a contrapelo de lo que enseña la historia centroamericana en cuanto a posibilidades de éxito para los esfuerzos de unión.

Esta exploración de contraste entre políticas internas y externas de cooperación de la UE, también resultaría interesante, para definir con más precisión el modelo práctico de cooperación aplicado en el caso centroamericano y costarricense en particular, si lo

contrastáramos con el que se utiliza con los países ACP, institucionalizado en los diferentes tratados de Lomé<sup>3</sup>. En efecto, en el marco actual de globalización, que propone la integración regional sobre la base del libre flujo de productos, se podría entrar en conflicto con las ventajas que aplican los Acuerdos de Lomé para los países ACP, básicamente en cuanto al disfrute de régimen de franquicia arancelaria para sus productos industriales y agrícolas, además de las ventajas que tienen al contar con transferencias estabilizadoras que compensan el deterioro de sus balanzas comerciales cuando se producen caídas de los precios de sus productos principales. Por otra parte, la cooperación de la UE con CR no cuenta con un control institucional de los acuerdos como sí sucede con los Acuerdos de Lomé.

En fin, no deja de ser oportuno además, estudiar nuestro tema en relación a la relativamente nueva tendencia en el comercio internacional conocida como comercio justo o alternativo. Esto por cuanto algunos conocedores de la dinámica de la cooperación internacional (referencias en Marozzi, 1999), lo consideran un buen instrumento de cooperación internacional, coherente con el modelo de cooperación denominado: comercio, no ayuda (trade not aid), aplicado a los países con mayor desarrollo relativo, aunque los autores referidos aún no lo han tratado de esta manera. Cabe añadir que este tipo de comercio tiene en su concepción elementos que lo aproximan al concepto de DHS, y a los valores de equidad y sostenibilidad. Es relevante también un estudio de este tipo, ya que en la presente década, distintos autores plantean que el modelo de ayuda tradicionalmente usado: ayuda sin comercio (aid not trade), implica más pérdidas que beneficios para los receptores de la misma (PNUD, 1992: 153 y Hansen, 1996: 60)<sup>4</sup>.

De todas maneras, desde cualquiera de estas perspectivas podría considerarse razonable pensar, para el caso de CR, que de no caer dentro de las prioridades del primer eje, el de ayuda a los más necesitados, caería dentro del segundo, entre los de mayor desarrollo relativo y, por tanto, como interlocutor interesante en un rol de cooperación económica propiamente dicha. Sin embargo, éste no parece ser el caso.



### **1.2.5. La lógica de la cooperación actual a la luz de un desarrollo humano sostenible**

En el marco que utilizamos, el DHS se concibe como un proceso dinámico que vincula dimensiones que normalmente se encuentran separadas: el crecimiento económico, el desarrollo social y la equidad, las condicionantes políticas y de preservación de los recursos naturales, las características culturales y la dimensión ética del desarrollo. Por supuesto que no le son ajenas las políticas comerciales y las de inversiones. Se trata de un enfoque que analiza los casos como el que proponemos desde una perspectiva múltiple que, necesariamente, es ética-interdisciplinaria. Para este enfoque, y mirando de momento sólo a la dimensión de sostenibilidad del desarrollo, puede anticiparse que la situación de “países intermedios” como hemos descrito, se constituyen en objeto de particular interés y preocupación.

Es un verdadero reto para un “país intermedio” como CR, aspirar al logro del DHS, cuyos rasgos, paradójicamente aparecen accesibles en la actualidad sólo para quienes tienen un nivel superior de desarrollo.

- En este sentido, la consecución efectiva de los objetivos que la UE ha propuesto en sus políticas de cooperación con AL, entre ellos: la consolidación de los sistemas democráticos, un reparto más equitativo de la riqueza y una inserción armoniosa en la economía mundial basada en una mayor capacidad de resistencia a las turbulencias financieras internacionales (Comisión de la Unión Europea, s/f: 6 y 7), significarían un fortalecimiento en el avance del camino del DHS.
- Esta perspectiva enlaza con la de los llamados “cuatro componentes esenciales” del DHS; a saber: la productividad, la equidad, la sostenibilidad y la participación. Una mayor democracia facilitará, en efecto, el logro de la equidad y por supuesto de la participación, sobre todo si la redistribución de la riqueza se propone explícitamente como un objetivo a alcanzar por la cooperación. Además, una inserción armoniosa en la economía mundial y el fortalecimiento de los procesos regionales de

integración, si son asumidos bajo el reto que propone la cooperación de la UE de “paliar las consecuencias negativas de la mundialización y actuar de forma que estos efectos positivos beneficien sin discriminación al conjunto de las capas sociales” (Comisión de la Unión Europea, s/f: 7), no sólo reforzarán los dos principios apuntados sino que facilitarán procesos que posibiliten el incremento de la productividad, todo ello en un contexto de sostenibilidad ecológica y económica.

- Pero para que así sea no bastan las declaraciones de principios y grandes objetivos. Se requiere de una estrategia coherente con dichos objetivos que se adecúe mejor a la diversidad real de los países receptores -vistos mejor aún como interlocutores-, que no quede atrapada en el dilema convencional de “o ayuda focalizada a pobres extremos o relación de mercado pura y dura”.

En definitiva, la sostenibilidad que hoy día se demanda para el desarrollo humano, ha de redefinir el tipo de cooperación internacional requerida. No es cooperación eficaz para el DHS la que no facilita a un país la superación de aquellos rasgos estructurales propios de su situación concreta de subdesarrollo. En este sentido, el que CR se profile como un “país intermedio” no es más que la apreciación de que “está a mitad del camino” y de que, por tanto, requiere de aquel tipo de cooperación que le impulse a recorrer la otra mitad que le hace falta para llegar a la meta del desarrollo.

### **1.3. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN: CR, UN CASO LABORATORIO**

Así las cosas, subrayamos el particular interés que ofrece un estudio ético interdisciplinario sobre las políticas de cooperación de la UE en CR, a pesar de la insignificancia del país en la agenda de intereses europea. Se trata, precisamente, de un estudio triplemente atractivo por la misma situación peculiar del caso en estudio, CR por su naturaleza como país de situación intermedia, por su ubicación y potencial papel en la región centroamericana. Asimismo, por el enfoque distinto, original que utilizará

este análisis, con una perspectiva ética interdisciplinaria aplicable luego en otros casos de estudio para enriquecimiento de una teoría general de la cooperación y el desarrollo.

Podríamos pensar, dadas las circunstancias, que tal cual ha sido hasta ahora el volumen de las políticas de cooperación económica de la UE respecto a CR, no dan pie a un análisis ético-interdisciplinario relevante del tema. Sin embargo, en esta presentación inicial podemos apreciar que, por sus características propias, configura un caso peculiar en el campo de la cooperación y potencialmente representativo de la situación de otros países. Precisamente la escasa importancia concedida recientemente a esta nación centroamericana como receptora de ayuda de la UE, desde la perspectiva del DHS, permite apreciar las carencias que presentan, al menos en la práctica, dichas políticas. Queda por verificar si estos vacíos reflejan también un fallo conceptual de la UE que, en los procesos de impulso al desarrollo, pese a las hermosas declaraciones sobre objetivos, no han conceptualizado adecuadamente a los países de desarrollo intermedio, ni a la estrategia de cooperación requerida por los mismos. Una ausencia semejante generaría de hecho una práctica omisa clasificable, por analogía extensiva, dentro de lo que desde Bentham hasta Lord Robbins consideraron como campo de la “inacción del Estado”, o “nonagenda estatal”.

Un análisis como el que se propone conlleva un componente propositivo, al identificar los rasgos necesarios para que unas políticas de cooperación económica, en este tipo de casos de desarrollo intermedio, conduzcan a un proceso verdaderamente sostenible. Esta característica del estudio propuesto habla de su importancia desde otro ángulo de interés para los países europeos. En la medida en que a CR se le apliquen unas “reglas de juego” de la cooperación económica más conformes con el concepto de DHS y de los propios objetivos de la UE, y en la medida que estas reglas consideren prácticamente la modalidad propia de estas situaciones intermedias, CR evidenciará cada vez más rasgos que le califican, en el campo de las relaciones económicas, como interlocutor de potencial interés dentro del área centroamericana y no sólo para su desarrollo propio, sino para el del Istmo como un todo. Estudios recientes (Dollar y Burnside, 1998) demuestran que en países en vías de desarrollo con un buen

desempeño institucional y buenas políticas económicas (como es el caso de CR), el efecto que tiene la ayuda internacional en el crecimiento económico, es mayor que en países con instituciones débiles y políticas económicas deficientes. Una dinámica de cooperación adecuada hacia CR para impulsar en el país un modelo de desarrollo con objetivos estratégicos que miren a los demás vecinos centroamericanos podría representar de gran importancia para hacer de todo el Istmo un potencial socio de intereses compartidos con la UE.

### **1.3.1. Potencial interés del presente estudio para instituciones específicas**

Esta investigación resulta importante para instituciones públicas que se han beneficiado o podrían beneficiarse de la cooperación económica de la UE, en particular, universidades y gobiernos municipales. En tiempos recientes se nota una preferencia por parte de la UE, de canalizar los flujos de ayuda hacia países en vías de desarrollo, a través de instituciones de carácter local, como las Organizaciones No Gubernamentales -ONG- (Sanahuja, en Morales, 1996), bajo el argumento de que las mismas pueden identificar y ejecutar mejor los programas y proyectos que se financien. De esta manera, en el contexto de esta tendencia descentralizadora, es clara la relevancia que tienen las municipalidades como canalizadoras de la ayuda europea, y el potencial que poseen las mismas, de convertirse en protagonistas de la ejecución de programas, financiados con ayuda internacional, que promuevan el desarrollo a nivel local.

En un país como CR, en una coyuntura de transformación del régimen municipal, tomando en cuenta el reciente proceso de transformación y consolidación de la figura del alcalde, así como el de la descentralización en la recaudación y administración de fondos, se abre entonces la posibilidad de una experiencia interesante para desarrollar políticas de cooperación económica que fortalezcan el desarrollo a nivel local, a partir de la experiencia que tienen otras regiones del continente europeo, en las que este proceso ya está más consolidado. La UE además de tener mayor experiencia acumulada, también posee ventajas comparativas en la cooperación a nivel municipal,

en la medida en que en muchas situaciones, los ayuntamientos han logrado generar procesos de desarrollo local con fondos de cooperación.

## NOTAS

1. Sólo en 1994, AL experimentó una disminución de US\$ 900 millones recibidos por concepto de AOD, respecto del año anterior.

2. La Unión Europea dispone de cuatro Fondos Estructurales a través de los cuales canaliza su ayuda financiera para la resolución de problemas estructurales de índole económica y social, a saber: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y finalmente, Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Sus objetivos para el período 1994-1999 son: objetivo 1 (FEDER – FSE - FEOGA), fomento del desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas; objetivo 2 (FEDER - FSE), reconversión de las regiones o zonas regionales afectadas por la crisis industrial; objetivo 3 (FSE), corregir el desempleo de larga duración, inserción laboral de jóvenes menores de 25 años; objetivo 4 (FSE), facilitar la adaptación de los trabajadores a los campos industriales y a la evolución de los sistemas de producción; objetivo 5a (FEOGA), adaptar las estructuras de producción, transferencia y comercialización de la agricultura y objetivo 5b (FEOGA - FEDER - FSE), facilitar el desarrollo y ajuste estructural de zonas rurales ([www.inforegio.org](http://www.inforegio.org)).

3. El modelo aplicado por la UE en Centroamérica es el de cooperación de ayuda sin comercio (aid, not trade) mientras que el acordado con los países ACP es el de comercio y ayuda (trade and aid), también existe otro tipo de cooperación para los países en desarrollo que se denomina como de comercio sin ayuda (trade, not aid). Para el caso centroamericano, hasta mediados de la década de los noventa, se evidencia la debilidad del modelo de ayuda practicado. Lo que nos dan con la mano derecha nos lo quitan con la izquierda, pues mientras que la ayuda ha sido un factor favorable en las relaciones entre estas dos regiones el comercio ha sido claramente desfavorable para Centroamérica (Morales, 1996).

4. El comercio entre estas dos regiones no ha variado su estructura tradicional, CA produce y exporta: café, banano y azúcar, además de algunos productos no tradicionales, mientras que la UE le exporta bienes industriales como maquinaria y bienes de capital. El saldo regional de la balanza comercial con la UE es positivo para el conjunto de los países que conforman AC en casi todos los años desde 1990 hasta 1997 (ver [cuadro 10](#)), siendo las únicas excepciones los años de 1992 y 1993. Sin embargo, este resultado oculta grandes diferencias entre los balances comerciales de los países de la región.. Por ejemplo, mientras Panamá incurre en déficit todos los años, CR y Honduras presentan sendos superávits comerciales año tras año con la UE. Sin embargo, los incentivos comerciales que la UE le brinda a CR, por ejemplo, son los mismos que tradicionalmente le ha facilitado a los demás países de la región. Nada en especial. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), vigente desde mediados de los 90, establece bajos aranceles para bienes agrícolas, excepto para el banano, y posteriormente en 1999 se amplían los beneficios para bienes industriales. Cabe señalar que los distintos SPG han sido aprobados tras múltiples intentos y negociaciones entre los países de CA y la UE por igualar los beneficios comerciales que la UE le brindara a los países de la Comunidad Andina mucho antes. (cfr. Hansen, 1996 y Sanahuja, en Morales, 1996). La situación general de relaciones comerciales la ilustran estos datos: “En la primera mitad de la década de los noventa, América Latina representó tan sólo el 4.6% de las exportaciones extrarregionales y el 5.1% de las importaciones extrarregionales de la Unión Europea. Entre 1990 y 1997 el porcentaje de las exportaciones de América Latina y el Caribe destinadas a los países de la Unión Europea disminuyó del 24% a cerca del 13% del total. Por lo demás, dos terceras partes del comercio de la Unión Europea con América Latina se produce con los países económicamente más poderosos de la región: Argentina, Brasil, Chile y México...” (INTERMÓN 1999: 122).

## REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Banco Central de CR (2000), **Balanza de Pagos**, Depto. de Balanza de Pagos. Rándall Romero.

Burnside, CRAig and Dollar, David (1998), **Aid, policies and growth, Macroeconomics and Growth Division Policy and Research Department**, World Bank, Washington DC.

Carmona Segnini, Ana C. y Chaves Ortiz, Jorge A. (1999), **Desarrollo Humano Sostenible: políticas económicas para impulsarlo y necesidad de un enfoque interdisciplinario para su análisis**, Documento N° 1 para discusión en la Red Pasos, Enero.

Comisión de las Comunidades Europeas (1995), **Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectivas del fortalecimiento de la Asociación. 1996-2000**, Bruselas, COM (95), 495 final.

Comisión de la Unión Europea (s/f), Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre Una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI.

Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) (1991), **Apreciaciones acerca de la cooperación entre las comunidades europeas y los países del Istmo centroamericano**, CEPAL, Méjico D. F.

Comisión Europea (1998a), **CR Country Strategy Paper 1998 - 2000**. IB/1027/98 -ES-rev.3, Bruxelles.

\_\_\_\_\_ (1998b), **América Central Regional Strategy Paper 1998–2000**, IB/1080/98 ES-rev.

Consejo de la Unión Europea-Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Gobiernos de: CR, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá, (1999), **Comunicado conjunto. Conferencia Ministerial San José XV**, Bonn, 20 de mayo de 1999.

\_\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XIV**, San José, 10 de febrero de 1998.

\_\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XIII**, La Haya, 25-26 de febrero de 1997.



\_\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XII**, Florencia, 21 de marzo de 1996.

\_\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XI**, Panamá, 23-24 de febrero de 1995.

Consejo de las Comunidades Europeas, Gobiernos de: CR, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá (1999), **Acuerdo Marco de Cooperación. Legislación Comunitaria vigente**, documento 299A0312(01). Diario oficial N° 063 de 12-3-1999. P. 039-0053.

Cox, Aidan and Chapman, Jenny (1999), **The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution**, Overseas Development Institute, London. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

Delegación de la Comisión Europea para CR, Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá (1999a), **Euro Notas**, N° 11, mayo-junio 1999;

\_\_\_\_\_ (1999b), **Euro Notas**, N° 10, marzo-abril 1999;

\_\_\_\_\_ (1999c), **Euro Notas**, N° 9, enero-febrero 1999.

Dollar D., Hay and Stiglitz J. (1998), **Press Conference. Assesing AID: what works, what doesn't, and why**, Washington DC, November 19.

Faingezicht Waisleder, Sara y Zamora Montoya, Arturo (1985), **La Comunidad Económica Europea y su cooperación económica al tercer mundo: casos de Centroamérica y CR**, Heredia, CR, 1985. Tesis Lic., UNA, Escuela de Relaciones Internacionales. 379 pp.

Gana, Eduardo (compilador) (1996), **Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea**, CEPAL, Santiago Chile, 1996. 395 pp.

Hansen, Finn (1996), **Relaciones europa-centroamérica: Ayuda externa y comercio esfavorable**, Cries, Managua, Nicaragua. 107 pp.

INTERMÓN (1999-2000), **La Realidad de la Ayuda 1999-2000**, Barcelona.

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1999a), **Special report, Europe's relations with Latin America: towards a birregional agenda for the twenty-first century**. 7 de junio.

\_\_\_\_\_ (1999b), **Las relaciones económicas Unión Europea-América Central: Balance y perspectivas**. Mayo. INF-99/7-SIC.

\_\_\_\_\_(1999c), **Cooperación al desarrollo con América Latina: ¿Hacia un menor rotagonismo Europeo?** Marzo. INF-99/5.

\_\_\_\_\_(1999d) **XIV Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, 15 al 18 de Marzo, 1999.**

\_\_\_\_\_(1998a), **Cooperación con América Latina, el liderazgo de Europa.** INF-98/1-COOP.

\_\_\_\_\_(1998b), **América Latina y Europa. Más allá del 2000.** Dossier N° 65. Sept., 1998.

\_\_\_\_\_(1995), **La nueva Europa y su impacto en América Latina.** Dossier N° 53. Marzo, 1995.

\_\_\_\_\_(1994a), **La cooperación europea hacia América Latina en los 90: una relación entransición.** Dossier N° 51. Diciembre, 1994.

\_\_\_\_\_(1994b) **Diez años del proceso de San José: un balance de la cooperación Unión Europea - América Central.** Madrid, 1994.

Marozzi, M. (1999), **Comercio Internacional: una visión alternativa desde el Sur.** **Memoria de Investigación**, Universidad de Alicante, España.

Martínez Peinado, Jaime y Vidal Villa, José (1995), **Economía Mundial.** Cap. 25, Madrid, 1995.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (1998), **Ante una Nueva Visión de la Cooperación.** Memoria de la Dirección de Cooperación Internacional (1994-1998), San José, CR, marzo. OEA y CIDI.

Morales, Abelardo (coordinador) (1996), **Unión Europea: Centroamérica cambio de escenarios**, FLACSO, San José, CR. 159 pp.

OECD (1999), **Geographical distribution of financial flows to aid recipients, disbursements commitments country indicators 1993-1997.**

Sanahuja, José Antonio (1994), **Relaciones Europa Centroamérica: continuidad o cambio, San José CR**, Flacso, 1994. 97 pp.

Sánchez Orozco, Flor (1996), **Condicionantes externos e internos y su influencia en la Ayuda Oficial al Desarrollo de CR, 1980-1990**, Heredia, Costa Rica. Tesis (Master), UNA, Escuela de Relaciones Internacionales, 1996.

Sede de la Unión Europea para Centroamérica y Panamá (2000?), **Proyectos y programas de cooperación**, CR-Unión Europea.

Sotillo, José Ángel (1997), **Las relaciones Unión Europea-América Central. En América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales**, N° 17, noviembre.

Sotillo, José Ángel y Sanahuja, José Antonio (coords.) (1998), **Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio**, Cap. 10, Libros de La Catarata, Madrid, 1998.

Vargas Solís, Luis Paulino (1988), **Ayuda económica a cuentagotas. Aportes N° 44, 1988**. pp.38-40.

#### SITIOS VISITADOS EN INTERNET

- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- \* [www.inforegio.org](http://www.inforegio.org)
- \* [www.intermon.org](http://www.intermon.org)
- \* [www.irela.org](http://www.irela.org)
- \* [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

#### ENTREVISTAS REALIZADAS

Crespo, Antonio: Desk Officer de la CE para Centroamérica. Bruselas, marzo del 2000.

Fanjul, Gonzalo: Departamento de Estudios y Relaciones Internacionales, INTERMÓN. Abril del 2000.

Llombart, Patricia: Célula de Planificación, Comisión Europea. Bruselas, marzo del 2000.

Martínez, Jose Luis: Entrevista realizada en su calidad de Encargado de los Proyectos de la UE para CR. 24 de abril del 2000.

Sanahuja, José Antonio: investigador de la Universidad Complutense de Madrid, consultor del IRELA. Abril del 2000.

Sotillo Lorenzo, José Ángel: investigador de la Universidad Complutense de Madrid y Director del Instituto Universitario de Desarrollo Cooperación de esa universidad. Colaborador habitual en estudios del IELA. Abril del 2000.

ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro 1**

<b>Distribución geográfica de la ayuda bilateral de la CE</b> (porcentaje total de las erogaciones brutas)				
<b>REGIÓN</b>	1980-1981	1985-1986	1992-1993	1996-1997
África del Sahara del Sur	60,4	65,2	64	45,4
Asia Central y del Sur	17,2	9,3	5,1	7,9
Otra Asia/Oceanía	5	5,5	6,4	16,2
Medio Oriente y África del Norte	12	12,6	16,4	14,7
América Latina	5,4	7,4	8,1	15,6

**FUENTE:** Gana, Eduardo. Comp. Cepal, 1996 y elaboración propia con datos de la OCDE.

**Cuadro 2**

<b>Distribution of EC External Cooperation by DAC Region 1970-1997</b> (share of total EC aid, %)				
<b>Región</b>	1970-71	1980-81	1990-91	1996-97
sub-Saharan Africa	73,1	60,4	48,8	30,4
Noth of Sahara	5	6,8	9,4	5,7
Asia	9,1	20,6	7,1	11,4
Latin America & Caribbean	5,9	5,4	7,7	9,6
Middle East & Southern Europe	5,9	5,2	8,8	13,5
Oceania	1	1,6	1,4	0,9
Part III CEECs & NIS			12,4	20,2
Unallocable			4,4	8,3
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100

**FUENTE:** Cox and Chapman, 1999.

Cuadro 3:

Cuadro 4

**Ayuda Comunitaria a Centroamérica y Panamá, 1979-1989**  
(montos comprometidos, en millones de ecus)

PAÍSES	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%	1989	%	TOTAL	% del total a cada país
Costa Rica	0.00	0	0.00	0	0.00	0	18.32	28.16	0.73	1.94	0.51	2.70	13.78	27.23	0.02	0.04	0.90	1.66	0.18	0.31	5.66	15.16	40.10	9.60
El Salvador	0.36	4.07	0.56	3.61	0.91	5.26	2.21	3.40	1.97	5.24	2.94	15.57	7.73	15.28	1.74	3.22	19.64	36.16	2.2	3.79	4.05	10.85	44.31	10.61
Guatemala	0.05	0.56	0.12	0.77	0.04	0.23	0.81	1.25	0.93	2.47	0.88	4.66	1.41	2.79	14.94	27.66	9.22	16.98	14.11	24.32	7.13	19.09	49.64	11.89
Honduras	5.34	60.34	9.96	64.22	3.77	21.78	21.25	32.66	17.75	47.17	3.06	16.21	4.63	9.15	15.30	28.32	6.47	11.91	5.92	10.21	3.30	8.84	96.75	23.17
Nicaragua	3.10	36.03	4.85	31.27	12.59	72.73	22.46	34.51	16.00	42.52	11.49	60.86	23.02	45.49	21.93	40.60	17.92	33.00	35.13	60.56	16.80	44.99	185.28	44.38
Panamá	0.00	0	0.02	0.13	0.00	0	0.02	0.03	0.25	0.66	0.00	0	0.03	0.06	0.09	0.17	0.16	0.29	0.47	0.81	0.40	1.07	1.44	0.34
Regionales	0.00		2.70		1.60		3.20		1.40		20.00		22.65		2.90		22.00		39.9		53.03		169.38	
TOTAL	8.85		18.21		18.91		68.26		39.03		38.88		73.25		56.92		76.31		97.91		90.37		586.90	

FUENTE: Sanaheja, José Antonio, 1994.

Cuadro 5:

**The Major Recipients of European Community External Cooperation, 1986-1998**  
(commitments, m euro)

Position	Country	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	TOTAL	%
42	Perú	17	6	29	14	29	37	32	45	60	58	67	46	49	489	15.31%
49	Nicaragua	3	9	12	17	25	23	27	25	56	61	65	32	55	410	12.83%
51	Bolivia	13	24	12	31	26	21	42	34	7	35	41	74	35	395	12.36%
60	Guatemala	0	20	11	3	4	18	15	29	55	34	53	37	42	321	10.05%
75	Brasil	1	1	5	13	6	13	24	18	30	27	39	30	34	241	7.54%
76	El Salvador	4	18	1	8	4	14	55	44	17	22	13	28	8	236	7.39%
88	Chile	5	5	5	13	12	19	25	20	13	18	9	27	2	173	5.41%
90	Colombia	5	1	5	3	16	10	23	17	11	15	23	17	19	165	5.16%
95	Ecuador	0	12	4	5	7	13	3	13	21	21	14	18	13	144	4.51%
100	Honduras	3	15	0	5	4	3	11	2	16	31	10	21	15	136	4.26%
108	Paraguay		1	0	3	0	14	1	5	17	5	21	9	26	102	3.19%
114	México	6	0	1	9	3	8	9	7	13	7	10	7	14	94	2.94%
118	Venezuela		1	0	1	0	1	2	13	3	22	13	16	12	84	2.63%
126	Argentina	1	3	3	1	2	3	4	3	6	18	8	6	5	63	1.97%
133	Uruguay	1	0	1	1	1	3	3	2	4	14	10	13	1	54	1.69%
141	Panamá		0	1		4	0	1	7	1	21	3	4	4	46	1.44%
144	Costa Rica	0	0		1	7	1	2	11	2	5	11	1	1	42	1.31%
	<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>110</b>	<b>61</b>	<b>114</b>	<b>121</b>	<b>164</b>	<b>247</b>	<b>250</b>	<b>272</b>	<b>356</b>	<b>343</b>	<b>340</b>	<b>286</b>	<b>3195</b>	<b>100.00%</b>

FUENTE: Cox and Chapman, 1999.

Cuadro 6:

<b>Ayuda Oficial al Desarrollo de la UE* hacia los países de América Central, 1990-1997.</b>																		
<b>(pagos netos en millones de USD)</b>																		
	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	TOTAL (1990-1997)	%
Costa Rica	63	14.75	55	11.34	59	11.24	57	11.45	56	9.67	51	6.88	49	4.97	34	6.76	424	8.94
El Salvador	60	14.05	60	12.37	84	16.00	93	18.67	87	15.03	99	13.36	106	10.75	84	16.70	673	14.19
Guatemala	62	14.52	70	14.43	55	10.48	76	15.26	64	11.05	90	12.15	108	10.95	132	26.24	657	13.85
Honduras	82	19.20	75	15.46	58	11.05	89	17.87	85	14.68	113	15.25	64	6.49	83	16.50	649	13.68
Nicaragua	160	37.47	225	46.39	269	51.24	183	36.75	287	49.57	388	52.36	659	66.84	170	33.80	2341	49.35
Panamá	-4	-0.94	6	1.24	9	1.71	11	2.21	10	1.73	19	2.56	19	1.93	17	3.38	87	1.83

FUENTE: Comisión Europea. Unión Europea América Latina Caribe: Progresando juntos, 1999.

\* Incluye bilateral y multilateral.

Cuadro 7

<b>Consolidado de Proyectos de Cooperación Técnica y Fianciera En CR, 1994-1998 Según Monto y Fuente de Cooperación (miles de US\$)</b>		
<b>País u Organismo</b>	<b>Aporte de Cooperación</b>	<b>%</b>
Alemania	13729,5	5,30%
Argentina	125,0	0,05%
Bélgica	1618,4	0,63%
Canadá	14060,0	5,43%
Corea	1177,0	0,45%
España	20072,2	7,75%
Inglaterra	6636,2	2,56%
Italia	1250,0	0,48%
Japón	2147,5	0,83%
México	3174,0	1,23%

Noruega	6607,1	2,55%
Países Bajos	5451,1	2,11%
República de China	84209,3	32,53%
República Checa	10,0	0,00%
Suecia	17137,6	6,62%
Suiza	4231,3	1,63%
USA	28985,6	11,20%
Orden Soberana y Militar de Malta	614,0	0,24%
<b>Total Bilateral</b>	<b>211235,8</b>	<b>81,61%</b>
Banco Mundial	27,5	0,01%
BID	14093,5	5,44%
FAO	7350,5	2,84%
IICA	595,8	0,23%
ILANUD	5740,7	2,22%
OEA	2111,0	0,82%
OIEA	1078,4	0,42%
OPS	6395,9	2,47%
UNESCO	177,5	0,07%
UNICEF	4608,7	1,78%
Unión Europea	4637,9	1,79%
OIM	782,6	0,30%
<b>Total Multilateral</b>	<b>47600,0</b>	<b>18,39%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>258835,8</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1998.

Cuadro 8

Proyectos de Cooperación de la Unión Europea en CR, 1994-1998 (miles de US\$)		
<b>Sector</b>	<b>Monto</b>	<b>%</b>
Agricultura y Economía	789,8	17,03%
Asistencia Humanitaria	362,0	7,81%
Asuntos Políticos y Jurídicos	1771,0	38,19%
Ciencia y Tecnología	372,1	8,02%
Desarrollo Rural	229,1	4,94%
Educación	333,6	7,19%
Infancia	74,7	1,61%
Recursos Naturales y Medio A.	206,1	4,44%
Salud	379,9	8,19%
Desarrollo Social	119,6	2,58%
<b>TOTAL</b>	<b>4637,9</b>	<b>100,00%</b>

**FUENTE:** Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1998.



Cuadro 9

<b>Compromisos presupuestarios de la Comisión Europea con CR</b>									
<b>(euros, revisión abril del 2000)</b>									
<b>Descripción</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
Cooperación Financiera		550000			940000		850000	<b>7290000</b>	24,59%
Cooperación Económica	250000	37500		975000				<b>1262500</b>	4,26%
Democratización y derechos humanos	238000	223000	324700	736000	245000	810000		<b>2576700</b>	8,69%
Apoyo a Refugiados				100000				<b>1000000</b>	3,37%
Drogas	284566	584566			238994			<b>1108126</b>	3,74%
Rehabilitación					224780			<b>2247800</b>	7,58%
Bosques Tropicales	651583	204815	487896		472887			<b>7916503</b>	26,71%
Mujer y Desarrollo			188490					<b>188490</b>	0,64%
Ayuda Humanitaria (ECHO)					550900			<b>550900</b>	1,86%
Prevención de catástrofes				179256			300000	<b>479256</b>	1,62%
ONG		755705	189707	114248	295264	203961		<b>2587126</b>	8,73%
SIDA		475590	376910	995672	545500			<b>2393672</b>	8,07%
Formación		6000			36727			<b>42727</b>	0,14%
<b>TOTAL</b>	<b>1424149</b>	<b>9630515</b>	<b>1567703</b>	<b>5028417</b>	<b>9829055</b>	<b>1013961</b>	<b>1150000</b>	<b>29643800</b>	<b>100,00%</b>

**FUENTE:** Delegación de la Comisión Europea en San José, C.R.

**Cuadro 10**

<b>Balanza comercial entre los países de América Central y la Unión Europea, 1990-1997</b>								
<b>(millones de US\$)</b>								
<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
CR	435	459	295	295	720	509	726	723
El Salvador	-11	-5	-62	-40	45	83	77	14
Guatemala	-24	-47	-71	-108	-4	64	8	94
Honduras	142	145	182	83	95	182	189	232
Nicaragua	14	24	20	-3	5	47	42	103
Panamá	-10	-108	-370	-481	-419	-370	-749	-626
América Central	546	468	-6	-254	442	515	293	540

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Europea.

**Cuadro 11**

<b>Importaciones de América Central provenientes de la Unión Europea, 1990-1997</b>										
<b>(millones de US\$)</b>										
<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
CR	222	228	320	362	343	454	395	443	2767	15,76%
El Salvador	171	174	168	179	266	284	268	394	1904	10,85%
Guatemala	234	250	320	359	340	400	412	423	2738	15,60%
Honduras	123	102	116	186	176	229	192	168	1292	7,36%
Nicaragua	98	112	108	69	84	103	113	63	750	4,27%
Panamá	741	743	934	886	835	1153	1614	1197	8103	46,16%

FUENTE: Comisión Europea, 1999.

**Cuadro 12**

<b>Exportaciones de América Central hacia la Unión Europea, 1990-1997</b>										
<b>(millones de US\$)</b>										
<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>CR</b>	657	687	615	657	1063	963	1121	1066	6829	34,15%
El Salvador	160	169	106	139	311	367	345	408	2005	10,03%
<b>Guatemala</b>	210	203	249	251	336	464	420	517	2650	13,25%
Honduras	265	247	298	269	271	411	381	400	2542	12,71%
<b>Nicaragua</b>	112	136	128	66	89	150	155	166	1002	5,01%
Panamá	731	635	564	405	416	783	865	571	4970	24,85%

FUENTE: Comisión  
Europea, 1999.

**Cuadro 13**

<b>Inversión extranjera directa de la Unión Europea* en los países centroamericanos, 1990-1997</b>										
<b>(millones de US\$)</b>										
<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>CR</b>	1	7	17	7	11	5	24	11	83	43,46%
El Salvador	0	2	0	1	0	24	0	6	33	17,28%
<b>Guatemala</b>	-1	-1	3	0	1	2	7	39	50	26,18%
Honduras	4	0	0	-1	0	1	6	5	15	7,85%
<b>Nicaragua</b>	1	0	1	4	0	2	2	0	10	5,24%

FUENTE: Comisión  
Europea, 1999.

\* Excluidas Grecia e  
Irlanda.

GRÁFICO 1

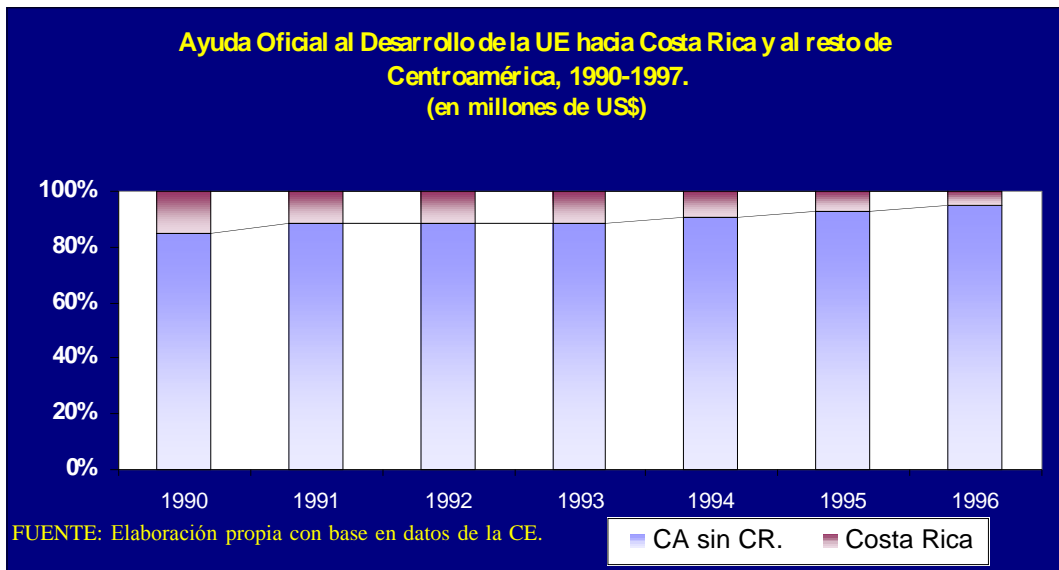
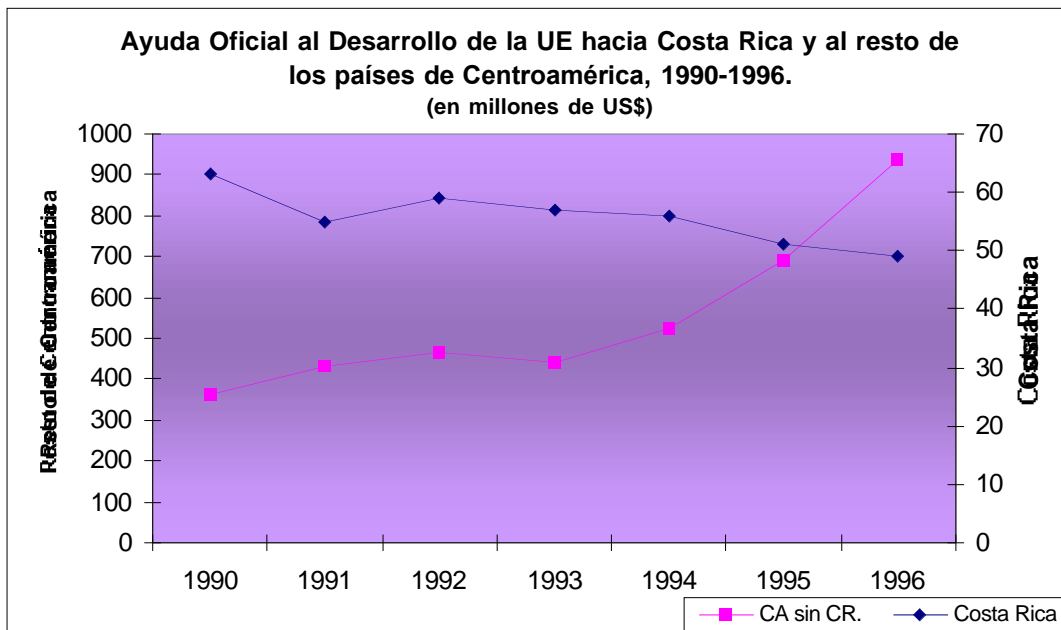


GRÁFICO 2



## CAPÍTULO II : POBREZA, DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Jorge Arturo Chaves<sup>4</sup>

### 2.1. PREÁMBULO

A nivel mundial la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha venido declinando (capítulos Primero y Sexto de esta investigación). Simultáneamente, en cuanto a ayuda europea se refiere, se ha producido una mayor focalización hacia países y sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (capítulo Primero, punto 6, de esta investigación). Esto último pareciera, en principio, comprensible. Sin embargo, redefinir de esta manera la orientación de la AOD puede o no ser susceptible de crítica. Depende del punto de vista de que se parta. Por eso, un primer juicio analítico en el presente trabajo apuntará a lo que podemos llamar el *marco de acción* de las políticas de cooperación de la UE en CA (capítulos Quinto y Sexto de esta investigación). Es decir, el conjunto conceptual dentro del que se establece un nexo entre la definición de dichas políticas y determinada concepción de desarrollo y pobreza que las sustenta. Porque las políticas de cooperación al desarrollo y la definición de sus áreas de acción vienen determinadas por la definiciones de pobreza y de desarrollo que se manejen así como por la explicación de las causas de una y otro. Aportaremos ese juicio desde una visión alternativa de desarrollo y pobreza que nos parece más adecuada a la situación de países de menor desarrollo relativo, como es el caso de los centroamericanos, y a la visión ética interdisciplinaria que asumimos.

En efecto, es nuestro interés realizar una *evaluación ética interdisciplinaria* de dicho marco de acción dentro del que se definen las políticas económicas de cooperación de la UE con respecto a CA y, de manera inicial, particularizando en el caso costarricense. Porque ni la pobreza, ni el desarrollo pueden ser vistos como un fenómeno exclusivamente económico. Es cada día más evidente que ambos son el resultado de procesos multicausales, donde los factores desencadenantes del desarrollo o de la

privación del mismo se refuerzan mutuamente y afectan diversas dimensiones de la vida humana. De allí que, ante esta consideración más amplia de sus costos o beneficios, haya mayor necesidad de plantearse el análisis de cada política, incluyendo la dimensión ética. Este enfoque ético interdisciplinario se torna en particular imprescindible para evaluar aquellos esfuerzos que, como es el caso de la cooperación internacional, y en particular de la europea, intentan contribuir al ataque a la pobreza y al impulso al desarrollo de países que poco disfrutaban de la prosperidad y bienestar a los que la actual globalización podría contribuir.

Hemos encontrado que, afortunadamente, no somos los únicos en propugnar un enfoque semejante. Al menos en lo que a interdisciplinariedad se refiere, no sólo entidades impulsoras del desarrollo como el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sino también organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) han adoptado en los últimos años una perspectiva semejante. En el caso del BM el giro analítico ha sido significativo. De allí que, para nuestro análisis interdisciplinario, iniciemos con la referencia a un modelo de *marco de acción* en este campo a partir de conceptos del BM y del PNUD. Enseguida ampliamos el marco con conceptos propios de la teoría del desarrollo de Amartya Sen, que es, en realidad, la fuente de inspiración, en buena parte, de los enfoques recientes en los citados organismos.

En lo que toca a la evaluación ética, campo en el que son más omisos los propios organismos de la UE y entidades como el BM, el PNUD, y otros actores relevantes del escenario internacional, proponemos, conforme a nuestra propia elaboración, un procedimiento racional de evaluación del proceso de diseño de las políticas públicas, que consideramos aplicable al campo de la cooperación. En el mismo se prioriza la participación de los sectores afectados por las medidas, la consideración de costos de oportunidad en políticas alternativas y el impacto social y ecológico de cada una de las

---

<sup>4</sup> El autor agradece la colaboración y aportes brindados para elaborar este capítulo por el investigador asistente Greivin Hernández.

políticas, como CRiterios valorativos, o *condiciones de posibilidad* de los valores éticos, según se explicará oportunamente.

## **2.2. LA MULTICAUSALIDAD DE LA POBREZA Y DEL DESARROLLO**

Desde el punto de vista socio-económico, la visión interdisciplinaria que adoptamos en este capítulo está ligada a una concepción multicausal del desarrollo y de la pobreza difundida, como queda dicho, desde hace varios años por el PNUD y más recientemente por BM, y cuyos fundamentos más importantes podemos establecerlos por referencia a los análisis del premio nobel de economía de 1998, Amartya K. Sen.

### **2.2.1. Posición del Banco Mundial**

En su más reciente Informe sobre Desarrollo Mundial (The World Bank, 2000), el propio BM toma conciencia de esa multicausalidad y propone un marco de acción adecuado a esta caracterización, con miras a encuadrar las políticas y acciones en el combate contra la pobreza. Este marco se construye sobre varios supuestos y tres pilares fundamentales que pueden resumirse de la manera siguiente.

- La importancia del producto económico nacional sigue viéndose como central, pero la pobreza se interpreta como resultado no sólo de procesos económicos sino también sociales y políticos, *que interactúan con y se refuerzan mutuamente* de maneras que pueden empeorar o aliviar la privación que los pobres enfrentan cada día.
- Las tres privaciones básicas detectadas en los pobres son la carencia de activos, la de voz y de poder, y la vulnerabilidad ante diverso tipo de desastres.
- Por lo tanto, atacar la pobreza implica promover oportunidades, facilitar el empoderamiento y ampliar la seguridad. El progreso en estos tres frentes conlleva la generación de una dinámica hacia una reducción sostenida de la pobreza.

- La *promoción de oportunidades* se refiere al campo de las condiciones materiales que sustentan la capacidad de trabajo. Siendo central el crecimiento del producto y del ingreso, la pregunta es ¿cómo alcanzar un crecimiento rápido, sostenido y en favor de los pobres? Hay que señalar entre esas condiciones necesarias para el crecimiento : empleos, créditos, calles, electricidad, mercados para sus productos, escuelas, agua, servicios sanitarios y de salud, crecimiento global, de conjunto, y calidad del mismo; reformas de mercado para ampliar las oportunidades de la gente pobre, que impliquen condiciones institucionales y estructurales; mecanismos para crear nuevas oportunidades y para compensar pérdidas de perjudicados potenciales en las transiciones. Y, de manera interesante, se incluye también como condición para el crecimiento la superación de la inequidad para un más rápido progreso. En suma, se trata de la necesidad de una acción del Estado para construir los activos de los pobres, -humanos, naturales, de infraestructura, etc.-, teniendo en cuenta que los activos y las inequidades sociales afectan tanto el ritmo del crecimiento como la distribución de beneficios. El conflicto distributivo, en el límite, puede minar la estabilidad necesaria para el crecimiento total.
- *Facilitar el empoderamiento*, significa ampliar la capacidad de los pobres para influir en las instituciones del Estado que afectan sus vidas, fortaleciendo su participación en los procesos políticos y en la toma de decisiones local. Significa remover barreras y se conecta con la construcción de activos para que los pobres tengan, en definitiva, mayor capacidad de negociación con el Estado y con el resto de la sociedad.
- Supone la expansión de oportunidades económicas, pero también que las instituciones sociales y estatales funcionen en el interés de los pobres: los procesos democráticos formales, los mecanismos a través de los cuales las intervenciones estatales pueden diariamente dañar o ayudar a los pobres. Empoderar es, pues, parte de una agenda más amplia en cuanto a forma de ejercer el gobierno con responsabilidad (capacidad de rendición de cuentas)



por parte de las instituciones estatales a sus ciudadanos. También implica construir capacidad administrativa y regulativa, y reducir la corrupción.

- *Ampliar la seguridad*, por su parte, el tercer pilar de la estrategia, significa reducir la vulnerabilidad de la gente pobre ante riesgos tales como la enfermedad, las conmociones económicas y los desastres naturales y ayudarlos a encarar las conmociones adversas cuando ocurran.
- Implica iniciativas que puedan reducir la inestabilidad, proveer medios para que la gente maneje por sí misma los riesgos, y fortalecer las instituciones de mercado o públicas para manejo de riesgo. Supone apoyar los activos de la gente pobre y las instituciones que los ayudan a manejar el riesgo, una aproximación modular con diferentes esquemas para cubrir diversos tipos de riesgos, y de grupos e intervenciones públicas a instituciones que funcionen bien. La importancia de esta dimensión institucional se ilustra con el hecho de que en el siglo XX ningún país democrático con libertad de prensa y oposición política ha experimentado una hambruna.

Se trata, pues, de una estrategia que requiere acción local, pero que se ve robustecida por el avance económico global, el acceso a mercados internacionales, a estabilidad financiera global, al avance tecnológico y a la cooperación internacional. Y así como las dimensiones y las causas están entrelazadas, así también las áreas de acción.

### **2.2.2. El Informe de Desarrollo Humano: perspectiva del PNUD**

Hoy día, un enfoque multicausal como el que asume el BM no es excepcional. Abriendo brecha en esta dirección el PNUD ha venido acercándose desde hace varios años a este tipo de comprensión multicausal de la pobreza y del desarrollo. Así, por ejemplo, cuando examina el fracaso que ha experimentado la mayor parte de los países en vías de desarrollo y las medidas impulsadas por las instituciones y organismos internacionales, concluye que se debe en gran parte a que: “las metas relativas a la pobreza fijadas en la Cumbre Social [sobre el Desarrollo Social de 1995] se basan en

medidas monetarias, en tanto que la mayoría de los practicantes del desarrollo concuerdan ahora en que la pobreza no se refiere sólo al ingreso, sino que es multidimensional. De esta manera, los países deben comenzar a incorporar en programas relativos a la pobreza metas expresas relativas a la pobreza, como reducir la malnutrición, aumentar la alfabetización y aumentar la esperanza de vida.” (PNUD, 2000: 8).

Semejante planteamiento aparece ya ligado a la conceptualización del desarrollo que el PNUD introduce y perfecciona a partir de su Informe de 1990 (PNUD, 1990: 31ss). Tras reconocer las limitaciones presentadas por el uso de estadísticas para medir los ingresos nacionales y su Crecimiento , así como la afirmación categórica de que el ingreso no es -no representa, interpretamos- la suma total de la vida humana, procede a definir el desarrollo en términos de oportunidades, capacidades y uso de las mismas. “El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo [...]”. Y un poco más adelante, en un recuadro, precisa: “El desarrollo humano tiene dos aspectos. La formación de capacidades humanas [...] y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas [...] Si el desarrollo humano no consigue equilibrar estos dos aspectos, puede generarse una considerable frustración humana” (*Ibíd.*). Aquí la referencia a los planteamientos de Sen es más obvia, como podrá apreciarse luego.

De esta reconceptualización del desarrollo se sigue que, en el Informe sobre desarrollo humano de 1997, el PNUD también amplíe el concepto de pobreza para incluir otras dimensiones además de la referente al ingreso. Conceptualmente la pobreza puede analizarse desde tres diferentes perspectivas, la del ingreso, la de las necesidades básicas y la de capacidad. El informe de PNUD de 1997 se identifica con esta última perspectiva: “la pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para

funcionar, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morbilidad prevenible, hasta logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El Criterio de la capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima.” (PNUD, 1997: 18). El PNUD considera desde su perspectiva que la pobreza implica que se “deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y Creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás.” (PNUD, 1997: 17). Esto también corresponde al enfoque de capacidades que ha sido elaborado por Amartya Sen.

El PNUD introduce también en su análisis de la pobreza tanto factores económicos como extra económicos, estableciendo distancia de lo que considera “recetas anticuadas” que, simplemente, intentaban complementar los costos del Crecimiento rápido con el gasto social y con redes de seguridad. El problema de esa visión, típica de los programas de ajuste estructural, es la de tratar la cuestión como si fuera un problema sectorial que pudiera resolverse con un conjunto de intervenciones dirigidas a grupos específicos. Es la línea, por ejemplo, de los esfuerzos que se limitan a impulsar el microcrédito o a extender los servicios sociales básicos. “Pero la pobreza es un problema multidimensional que exige programas amplios y multisectoriales vinculados con el proceso nacional de formulación de políticas.” (PNUD, 2000: 40).

Entre los elementos preteridos por las estrategias “estrictamente económicas” de lucha contra la pobreza está el combate directo contra la desigualdad. Los economistas de la corriente principal han enfatizado de manera sistemática que primero se hable de producir y, luego, de distribuir. El PNUD, en cambio, asume explícitamente el tema como condicionante del crecimiento en favor de los pobres. “Raras veces los

programas contra la pobreza se ocupan de la desigualdad en la distribución de la tierra, la que sigue siendo el bien más importante de los pobres rurales en muchos países en desarrollo de bajos ingresos.” (PNUD, 2000: 44). “En muchos países la desigualdad es un impedimento para el crecimiento rápido y sostenido. Además, un país con grandes desigualdades necesita un crecimiento más elevado para registrar procesos significativos en la erradicación de la pobreza.” (*Ibíd.*). En regiones con desigualdad muy pronunciada como los países al sur del Sahara, América Latina y el Caribe, existen pocas probabilidades de reducir la pobreza a la mitad en el 2015, ya que los más pobres reciben una proporción minúscula del ingreso nacional. “El crecimiento económico no puede acelerarse en medida suficiente para vencer la dificultad constituida por el ingreso excesivo orientado hacia los ricos. El ingreso no se “filtra”, sino que sólo circula entre los grupos de elite.” (PNUD, 2000: 45).

Por supuesto que toda esta estrategia no opera en el vacío, sino al interior de un proceso de globalización con una dinámica que no es precisamente favorable a la lucha contra la pobreza y por un desarrollo equitativo. Tanto en el BM como en el PNUD podemos encontrar constataciones de rasgos del contexto global que se constituyen en factores condicionantes de la pobreza: el mercado mundial está monopolizado, dado que la mayor parte del comercio internacional es entre pocos y entre los más ricos; existe un alto proteccionismo que perjudica el éxito en el comercio internacional de los países del Sur; el comercio está polarizado, entre quienes producen manufacturas y otros bienes primarios, en deterioro constante de los términos de intercambio de los últimos con respecto a los primeros (World Bank, 1990; 1991; PNUD, 1997). Y, en fin, el mercado mundial es excluyente en dos sentidos, por una parte, en la medida en que los países desarrollados ya encontraron la forma de sustituir gran cantidad de materias primas naturales por materiales sintéticos y, por otra parte, por cuanto los productores que no adopten las reglas del mercado imperantes en el comercio mundial, dejan de ser competitivos y por tanto excluidos por el mecanismo de los precios. Está claro que, en estas circunstancias, el comercio mundial de bienes y servicios, resulta empobrecedor para los países paradójicamente llamados “en vías de desarrollo”.

Sin embargo, dentro de todas estas perspectivas multidimensionales para analizar la pobreza y el desarrollo, lo novedoso en la presentación del WDR 2000/01 sea, quizás, que ahora queda más claro que no se trata de una *simple yuxtaposición de causas*, sino de un *acercamiento comprensivo* al desarrollo dentro del cual no hay jerarquía de importancia. Los elementos son profundamente *complementarios*. Cada parte de la estrategia afecta causas subyacentes de la pobreza, a las que se dirigen las otras dos partes, porque también la interrelación de causas de la pobreza se entiende en similar interacción. Por eso, se aboga por un *acercamiento comprensivo* al ataque a la pobreza y al impulso al desarrollo. Podríamos hablar de un intento de análisis de variables heterogéneas interactivas.

### **2.2.3. El desarrollo como libertad: el análisis de A. K. Sen**

El enfoque de ambos Informes, el de Desarrollo del BM, y el de Desarrollo Humano del PNUD, se manifiesta inspirado en el que viene realizando Amartya K. Sen (Sen, 1999; 1998) durante las últimas décadas. El Nobel hindú plantea un acercamiento a los temas del desarrollo y la pobreza distinto de otros más tradicionales en ética y economía, tales como el que se concentra en ingreso y riqueza, el utilitarista concentrado en satisfacción mental (más que en un descontento creativo y una insatisfacción constructiva), y el de los libertarios preocupados en procedimientos de libertad (que ignoran consecuencias), etc. De hecho, en diferentes partes de su obra, Sen marca distancia de otros enfoques convencionales tales como los de crecimiento económico, formación de capital humano, desarrollo de recursos humanos, bienestar humano o necesidades humanas básicas (Crocker, 1998; PNUD, 1990: 34ss).

En la idea básica de la teoría de Sen se afirma que el principal *objeto* y el principal *medio* del desarrollo es la ampliación de la libertad humana, entendiendo el desarrollo como un proceso de ampliación de libertades reales que la gente disfruta. En este enfoque la expansión de libertades es considerada tanto como fin primario (rol

constitutivo), como medio principal del desarrollo (rol instrumental). Es decir, que el ejercicio de la libertad juega un papel clave no sólo a nivel de los resultados en una situación alcanzada de desarrollo, sino durante el proceso mismo que conduce al desarrollo. En este encuadre, el factor político ocupa un lugar estratégico, junto a factores puramente económicos, de manera tal que política y economía no son separables. Se sabe que dentro del enfoque de ingreso y producto ha sido posible que algunos se preguntaran si la participación política conduce al desarrollo, e incluso que sugirieran que un mayor “desarrollo” sería posible de alcanzar bajo regímenes autoritarios, por decir lo menos. Por el contrario, en el enfoque de desarrollo como libertad, la participación política y el disenso son partes constitutivas del desarrollo, son indicadores de logros en este campo, y en el plano instrumental, estos derechos y libertades son también herramientas muy efectivas para el progreso económico (World Bank, 1991: 50).

Acostumbrados como estamos, a acercarnos al desarrollo económico desde el ángulo del ingreso, sobre todo, la sola mención de la palabra “libertad” puede sorprendernos y darnos la impresión de estarnos saliendo del campo de la economía. Para comprender cómo esto no es así, en la teoría de Sen, requerimos recordar, así sea brevemente, las categorías fundamentales de la misma.

Se comprende el *desarrollo como libertad*<sup>5</sup> dentro de lo que podríamos llamar una *antropología económica* elaborada por el Nobel hindú. Dentro de ella se dan tres categorías básicas: funcionamientos, capacidades y libertades. “Es posible considerar la vida que lleva una persona como una combinación de varios *quehaceres y seres*, a los que genéricamente se les puede llamar *funcionamientos*. Estos varían desde aspectos tan elementales como el estar bien nutrido y libre de enfermedades, hasta *quehaceres y seres* más complejos, como el respeto propio, la preservación de la dignidad humana, tomar parte en la vida de la comunidad y otros. La *capacidad* de una

persona se refiere a las *combinaciones alternativas de funcionamientos*, entre cada una de las cuales (esto es, de combinaciones) una persona puede elegir la que tendrá. En este sentido, la capacidad de una persona corresponde a la *libertad* que tiene para llevar una determinada clase de vida.” (Sen, 1998: 17-18). Tengamos en cuenta que, de ordinario, en la corriente principal de la economía, el espacio dentro del cual se evalúan los logros del desarrollo es el que se define o bien por el *ingreso* que permite adquirir una canasta de bienes, o bien por el *bienestar* entendido como realización de utilidades que corresponden a necesidades. En cambio Sen, con las categorías mencionadas, y tras analizar críticamente las posiciones alternativas, define el espacio evaluativo para el desarrollo en términos de *libertades sustantivas*. Son éstas las que permiten escoger un modo de vida que uno valora razonablemente, porque son las que expresan las oportunidades reales del individuo para alcanzar sus objetivos. Por contraste con el enfoque habitual que se concentra en cantidad de bienes disponibles, así se trate, incluso, de los *bienes primarios*, como los define John Rawls, lo que interesa a Sen son las características personales relevantes que determinan la *conversión* de bienes primarios en las habilidades de la persona para promover sus fines. Aquí es donde intervienen las restantes categorías de este planteamiento teórico. Esa “habilidad de una persona para promover sus propios fines” tiene que ver con lo que podemos llamar las *capacidades de una persona*. Es decir, con “las combinaciones alternativas de funcionamientos que le son factibles de alcanzar”. En ese sentido, tener *capacidad* es ser libre de manera efectiva para escoger entre diversas formas o combinaciones de *funcionamientos*. Ser libre para alimentarse de una forma u otra, o simplemente para ayunar; para llevar una vida saludable o no; para poder participar en un ambiente social de manera adecuada, siendo respetado, o no. Este es el concepto de *funcionamientos* que refleja las cosas que una persona valora hacer o ser (*seres y quehaceres*). La capacidad es entonces un tipo de libertad sustantiva para alcanzar combinaciones alternativas de funcionamientos o, dicho de manera menos formal, libertad para alcanzar diversos estilos de vida.

---

<sup>5</sup> El “Development as Freedom” (Knopf, New York, 1999), es el título de la reciente obra de A. Sen en que sintetiza y precisa su teoría. Lamentablemente, desde nuestro punto de vista, la versión española (Planeta, Madrid, 2000),

Por supuesto, entonces, que un determinado nivel de ingreso, una cierta cantidad de bienes que pueda ser adquirido con el mismo, son instrumentalmente importantes, pero en tanto en cuanto una persona dada tenga las capacidades para transformar esos bienes en funcionamientos concretos, en formas de ser y de actuar que él o ella consideran valiosas, y que elige realizar entre diversas formas o *vectores de funcionamiento* alternativos, como los llama Sen —dado que la cantidad o extensión de cada funcionamiento disfrutado por una persona puede ser representado por un número real.

La evaluación del desarrollo, por consiguiente, sea a nivel de realizaciones o de posibilidad de alcanzar éstas, está filtrado por este concepto de *capacidades y funcionamientos*, de manera que nos permite captar tanto lo que son las oportunidades reales con que se cuenta en una comunidad como las maneras como de hecho se aprovechan ahí esas oportunidades. La distinción permite identificar la mejor opción con que realmente se cuenta, y contrastarle con la elegida de hecho. Pero, en todo caso, el mero hecho de contar con libertad real de elegir es un funcionamiento valioso.

Reconociendo la importancia *en sí* de la libertad para la realización del ser humano, Sen añade un matiz sobre el papel *instrumental* de esa misma libertad lo que explica en relación a cinco tipos de libertad: Libertades políticas; Facilidades económicas; Oportunidades sociales; Garantías de transparencia y Seguridad protectora. Podemos apreciar de esta manera que el concepto de desarrollo como libertad es una categoría incluyente de diversas dimensiones del desarrollo, por lo que, dentro de este enfoque, la exigencia interdisciplinaria se hace imprescindible. Aún más, estas dimensiones no están consideradas de manera aislada. Todas ellas, además de contribuir a la capacidad general de una persona para vivir libremente, tienden a complementarse, se interconectan y refuerzan conforme a nexos que son importantes a la hora de considerar las políticas de desarrollo. De allí que el análisis del desarrollo deba atender

---

pierde el sentido al traducirlo como “Libertad y desarrollo”.



a los nexos empíricos entre ellas. Por eso es que un proceso de desarrollo y los resultados del mismo se evalúan no simplemente por la yuxtaposición de estas dimensiones del desarrollo, sino por la manera como se ha concebido su interrelación.

Dos razones distintas para la importancia crucial de la libertad individual en el concepto de desarrollo, se relacionan respectivamente con evaluación y efectividad. Primero, en el enfoque normativo usado aquí, las libertades individuales sustantivas se toman como elementos claves de la evaluación. El éxito de una sociedad se estima en este enfoque, primariamente, por las libertades sustantivas de que disfruten los miembros de esa sociedad a diferencia de otros enfoques normativos que enfatizan la utilidad, la libertad procedimental o el ingreso real. Tener mayor libertad para hacer cosas es significativo en sí mismo para la libertad total de la persona y para alimentar la oportunidad de la persona para tener resultados valiosos.

La segunda razón está en que la libertad es no sólo la base de evaluación de éxito y fracaso, sino también el determinante principal de la iniciativa individual y la efectividad social. Una mayor libertad amplía la habilidad de las personas para ayudarse a sí mismas y poder influenciar el mundo. Y esto es central al desarrollo. Aquí la preocupación se relaciona con lo que Sen llama *aspecto o condición de agencia* del individuo usando el término en su sentido “más antiguo y más grande”, como afirma el autor. Es decir, entiende al agente como alguien “que actúa y produce cambio, y sus realizaciones pueden ser juzgados en términos de su propios valores y objetivos”, sea o no que estimemos éstos en términos de otros criterios externos. Interesa el papel de agente del individuo como miembro del público y como participante de acciones económicas, sociales y políticas. Probablemente podríamos ubicar esta manera de ver las cosas, en relación con todo el pensamiento latinoamericano que, en las décadas de los setenta y ochenta, enfatizó la necesidad, —en primer término en relación con la educación y, en segundo, con el desarrollo—, de lograr que cada persona y el pueblo en su conjunto pudieran ser sujetos de su propia historia.

#### 2.2.4. La pobreza como privación de libertad

Dentro de una perspectiva como la que venimos de exponer, resulta incongruente continuar pensando en la pobreza como un fenómeno que pueda definirse ni exclusiva, ni fundamentalmente en términos de ingreso. Tampoco puede ser el Crecimiento del ingreso la motivación última de las políticas orientadas a combatir la pobreza. Para Sen esto implicaría una confusión de fines y medios. Razones fundacionales básicas, es decir, la conceptualización que hemos seguido en materia de desarrollo, nos fuerzan a plantear la lucha contra la pobreza en términos de las vidas que la gente puede llevar de hecho y las libertades que puedan tener realmente para hacerlo. De allí que la pobreza, dentro del enfoque teórico de Amartya Sen, deba ser vista como *privación de capacidades básicas* más que como mero nivel bajo de ingreso, que es el Criterio estándar en la economía convencional. Por importante que sea este último y común Criterio, hay razones de fondo a favor de esa otra aproximación propuesta por Sen: mientras que las privaciones son intrínsecamente importantes, el ingreso lo es sólo instrumentalmente. Además, hay otras influencias -aparte del ingreso- en la privación de libertades y capacidades. Por ejemplo, la relación instrumental entre bajo ingreso y baja capacidad es variable según comunidades, familias, etc., y por razones de edad, género, lugar, atmósfera epidemiológica, etc.; así como pueden existir situaciones en las que se asocien desventajas entre las privaciones de ingreso y la adversidad para convertir el ingreso en funcionamientos. De allí que, de hecho, la pobreza pueda no ser apreciada en toda su intensidad si sólo consideramos el criterio de ingreso.

Es una importante distinción conceptual la que se establece entre la noción de pobreza como privación de capacidad y la que intenta medirla tan sólo como bajo ingreso. Sin embargo, no hay que perder de vista que, como aclara Sen, ambas se relacionan como medio a fines.

### **2.3 DIFERENTES MARCOS, DIFERENTES CONCEPCIONES DE COOPERACIÓN**

Decíamos al inicio de estos párrafos, y la idea se amplía más en un capítulo posterior, que el concepto de cooperación es inseparable de una manera de concebir el desarrollo y la pobreza. Si las políticas de cooperación quedan determinadas por CRiterios en los que prevalece la consideración del ingreso, esto obedece, sin duda, a una manera restrictiva de entender lo que es el propio desarrollo y lo que es la pobreza. Tal es el caso en el que, por ejemplo, se decide excluir de la categoría de destinatarios de la cooperación, a países que han sobrepasado una línea determinada de nivel de ingreso. El Reporte de Desarrollo del Banco Mundial 2000/01 es, por lo tanto, coherente al proponer una nueva forma de cooperación, tras haber planteado una redefinición de la pobreza y el desarrollo, (World Bank, 2000, Ch. 11). Quizás, sin embargo, no lleva esta coherencia hasta las últimas consecuencias.

Reconoce ciertamente el Reporte, en primer lugar, que no cualquier forma de plantear la cooperación es deseable. De hecho, lamenta que el decline de la ayuda internacional al desarrollo que se está produciendo en la actualidad, pueda ser asociado con una manera de ver el desarrollo más a través de “lentes estratégicos” que de “lentes de pobreza”, viendo otros usos para su dinero como estratégicamente más importantes. De hecho, reconoce el Reporte, “históricamente los flujos de ayuda han sido más determinados por intereses estratégicos y políticos más que por metas de reducción de pobreza” (o. c.: 190). Y lo que es más notable, el decline es ahora más fuerte en quienes fueron tradicionalmente abogados de la asistencia al desarrollo en base a razones humanitarias. Esta observación es de una franqueza tan enriquecedora como provocativa. Pero tan sólo apunta al problema de las motivaciones de la cooperación y a la distorsión que se plantea, de hecho, en su práctica cuando las fuerzas que rigen son los intereses comerciales, geopolíticos, etc., de los países donantes.

En segundo lugar, el Reporte ofrece el esquema de lo que considera el concepto de un mejor sistema de cooperación al desarrollo, basado en nuevos modos de pensar y en

nuevas prácticas. Para los autores de este documento el nuevo marco debe apoyarse en un renovado énfasis en el ambiente institucional y de definición de políticas, al mismo tiempo que asumir como prioritaria la reducción de la pobreza. Aunque también la preocupación por buenas políticas e instituciones debe ser complementada por una atención a los procesos y a las cargas insostenibles de la deuda.

En la primera dirección, toman conciencia de que la forma de relacionarse donantes y receptores influye fuertemente en la efectividad de la cooperación al desarrollo. De allí que enfatice los conceptos de apropiación y *partenariado* -colaboración mutua en plan de igualdad-, proponiendo que los donantes pongan más atención a las condiciones locales y a la apropiación del proceso por parte del país receptor. Esto tendrá que ir acompañado necesariamente por una menor intrusión de los donantes en las funciones del gobierno local, por un mayor uso de enfoques sectoriales de la ayuda, una renuncia a viejas formas de condicionalidad de la ayuda y, en fin, por un apoyo sostenido a ambientes institucionales y a políticas que favorezcan la reducción de la pobreza.

No cabe duda de que estos énfasis, particularmente los que se ponen en las condiciones de realización del *proceso*, en la *apropiación* de éste y en el *partenariado* por parte del país receptor, son coherentes con una visión para la cual la lucha contra la pobreza pasa por el empoderamiento de los beneficiarios de las diversas políticas. Tanto más cuanto se especifica que el *partenariado* no debe darse sólo entre los donantes y los gobiernos receptores, sino también entre los gobiernos y los ciudadanos.

Sin embargo, pareciera que dentro de la conceptualización original de desarrollo y pobreza establecida en el Reporte es posible derivar una redefinición de la cooperación que contemple de forma más categórica la determinación de sus objetivos en relación al fortalecimiento de prioridades conforme a los tres pilares del proceso de desarrollo mencionados, así como al carácter complementario e interactivo de los mismos. El Reporte no lo hace y esto constituye una ausencia llamativa.

Dentro de la perspectiva de Amartya Sen puede todavía más, con mayor propiedad, pensarse en un proceso de cooperación que se oriente a fortalecer las libertades de los receptores, en todos sus niveles, tanto *por la forma en que se realice el proceso* de definición de las políticas de cooperación, como *por los resultados u oportunidades* que estas políticas contribuyan a abrir. Se comprenderá, en un marco semejante, que establecer la lucha contra la pobreza como la prioridad de la cooperación o focalizarla hacia los sectores más pobres, no significa definir estrechamente la cooperación en términos de ayuda humanitaria y de las contribuciones para momentos de emergencia, por importantes que estos sean. Detener la cooperación en el momento en que se traspasa determinado nivel mínimo de ingreso es contradictorio con la concepción de pobreza y desarrollo que acabamos de exponer. Cooperar con el combate a la pobreza significa entonces, en esta perspectiva, no cejar en la erradicación de todos aquellos elementos que contribuyen a la privación de libertades, a todo nivel, convencidos de que una lucha unilateral, que no considere la complementariedad de dichas libertades, está condenada al fracaso. Esta es una batalla que sigue mucho más allá del momento en que un país o región traspasa los límites de la llamada línea de pobreza, medida por el nivel de ingreso.

#### **2.4. CONCLUSIONES Y ELEMENTOS PROPOSITIVOS**

La práctica adecuada de la cooperación se inscribe en una *concepción interdisciplinaria de desarrollo y de lucha contra la pobreza*. Este enfoque afecta la concepción, la evaluación y la propuesta de políticas de cooperación.

Sin embargo, un enfoque interdisciplinario de la cooperación no se construye simplemente por adición cuantitativa de aspectos varios —económicos, políticos, culturales, etc.—, tomados independientemente que, además, pudiera no traspasar el ámbito de lo retórico. Es preciso contar con una *concepción teóricamente integrada, sistemática*, que implique una comprensión del papel que juegan determinados aspectos (por ejemplo, lo social) y de las interrelaciones entre ellos. Sólo a partir de

algo semejante podrán establecerse políticas de cooperación de manera coherente, con prioridades establecidas y con guías efectivas para la acción.

En esta dirección, la manera de concebir el desarrollo y la pobreza que hemos expuesto en este capítulo, fundamentalmente en la perspectiva de Amartya Sen, nos proporciona, para el análisis de las políticas de cooperación, un enfoque interdisciplinario integrado que *supera las limitaciones habituales del enfoque basado en el crecimiento del ingreso*. Al mismo tiempo, revela y precisa los elementos fundamentales que deben considerarse en la categoría de *desarrollo humano sostenible* para que éste no quede en un concepto vacío, fácilmente manipulable como lema ideológico. Y, también, para *evitar la indebida restricción de la sostenibilidad* al ámbito de lo ecológico o ambiental. El concepto de desarrollo como libertad es un referente necesario para evitar que concepciones como la de desarrollo humano del PNUD, puedan entenderse meramente como un “check list”, o listado de elementos sin articulación interna adecuada.

Con estos lentes creemos que hay que examinar el que llamamos *marco de acción* de las políticas de cooperación de la UE en general y, más en particular, en el caso centroamericano y costarricense. Como se mostrará en otros capítulos, *dicho marco, en los rasgos fundamentales de la estrategia que contiene, no tiene relación coherente con una concepción de desarrollo y pobreza como la que aquí proponemos* (capítulos Quinto y Sexto de esta investigación), aun cuando incluya continuas referencias a dimensiones políticas, institucionales, etc., que aparentan trascender el enfoque que enfatiza el nivel de ingreso.

“No hay nada más práctico que una buena teoría”, se ha dicho más de una vez. Pensamos que una revisión de la teoría implícita en el marco de acción de la cooperación de la UE podrá enriquecer su práctica, a la luz de una concepción como la que aquí hemos expuesto, y a la que economistas como Amartya Sen y organismos como el PNUD y el BM la están estableciendo como referente imprescindible de las relaciones internacionales.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

PNUD (2000), **Informe sobre Desarrollo Humano 2000**, Ediciones MundiPrensa, Madrid, Barcelona, México.

\_\_\_\_\_ (1997), **Desarrollo Humano. Informe 1997**, Bogotá, Colombia.

\_\_\_\_\_ (1990), **Desarrollo Humano. Informe 1990**, Bogotá, Colombia.

Sen, Amartya (1999), **Development as Freedom**, New York.

Sen, Amartya y Martha C. Nussbaum, edit. (1998), **La calidad de vida, México, D.F.**

The World Bank (2000), **Attacking Poverty**. World Development Report 2000/2001, Washington D.C.

The World Bank (1991), **The Challenge of Development**. World Development Report 1991, Washington D.C.

The World Bank (1990), **Poverty. World Development Report 1990**, Washington D.C.

## CAPÍTULO III: PARA UN ENFOQUE ÉTICO DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN

Jorge Arturo Chaves<sup>6</sup>

### 3.1. Necesidad de procedimientos racionales para integrar ética y economía

No cualquier enfoque ético resulta útil para una investigación como la presente. El divorcio existente por largo tiempo entre la ética y la economía se ha afianzado lamentablemente con bienintencionadas posiciones moralizantes que intentan influir *desde fuera* -por lo demás, sin lograrlo- en la conducción del proceso que sigue la economía nacional e internacional. Al permanecer extrínsecas a las políticas económicas, sin pretenderlo reafirman más bien la dicotomía, el paralelismo de ambos discursos -el ético y el científico. Cada vez más, sin embargo, se descubre la necesidad de superar esa brecha integrando ética y economía, ética y políticas económicas, por medio de procedimientos racionales, en los que se articulen la reflexión analítica de la ciencia con la del pensamiento normativo de la ética, en un análisis coherente con las finalidades propias de una y otra. Sólo así podremos aproximarnos simultáneamente a objetivos de eficiencia y de justicia, de productividad y de equidad, de competitividad y solidaridad en las formas de organización social y de convivencia humana realmente solidarias.

### 3.2. En el espacio del proceso de elaboración de políticas económicas

Semejante esfuerzo plantea diversos retos. Por una parte, este tipo de enfoque exige la comprensión y aceptación de las normas, de los valores, de los planteamientos éticos, a través de procedimientos racionales, y no por medio de persuasiones voluntaristas y moralizantes que apelan solamente a sentimientos. Esto es así, tanto por la necesidad

---

<sup>6</sup> Para elaborar este capítulo el autor agradece particularmente la colaboración del profesor Axel Hernández, materializada por medio de sus referencias a estudios de otros autores del campo de la ética filosófica y teológica.



de universalidad en el consenso buscado, como por la naturaleza misma del diálogo entre la ética y la disciplina económica. Por otra parte, nuestra reflexión se ubica en el campo de la elaboración de las políticas económicas (*policy making*), por considerar que ese es el espacio privilegiado y concreto en el que se juega lo ético en economía, por ser allí donde tienen lugar principalmente las posibles contradicciones entre la dinámica de la misma y la realización de los valores deseables. Es decir, sin subestimarlos, no consideramos que sean prioritarios en nuestro enfoque el campo de la ética personal, ni la discusión sobre la eticidad de los fundamentos del sistema económico imperante.

En el primer caso, la calidad de los actores o agentes económicos y sus mejores motivaciones, no conllevan automáticamente la posibilidad de transformación de la realidad socio-económica, la cual está condicionada por el tipo de instrumentos que se utilice para intentarla -es decir, las instituciones y, de modo particular, las políticas públicas. En el segundo, el sistema se construye y adquiere realidad, de hecho, en la práctica cotidiana, ya que se trata de un conjunto articulado de la economía cuyas partes componentes se relacionan entre sí de forma unitaria, no como un mero agregado de elementos, a resultas de la acción misma prolongada y estable de los agentes económicos. Como tal tiene cierta permanencia, como lo tienen las estructuras que lo integran. Es decir, *viene a la existencia y se refuerza en ella* con las prácticas económicas cotidianas, dentro de las cuales las políticas públicas desempeñan un rol clave a nivel macroeconómico de manera directa, y sobre todo el sistema indirectamente.

Como queda más claro después de lo dicho en el capítulo anterior sobre el concepto de desarrollo como libertad, podemos agregar a estas razones la importancia que tiene para nuestro enfoque la consideración y evaluación *del proceso* por el cual se llega a los resultados *científica y técnicamente factibles y éticamente deseables*. Del *proceso*, repetimos, y no sólo ni principalmente de los *resultados* del proceso. Para evaluar éticamente y con perspectiva interdisciplinaria los problemas de pobreza y los retos

de desarrollo interesa atraer la atención no sólo sobre situaciones resultantes, sino sobre cada uno de los pasos que condujeron a las mismas, que es cuando se pone en juego la responsabilidad de los diversos actores en la selección y conformación de cada política. Esta manera de ver las cosas queda más afianzada si miramos a las concepciones que asumimos de pobreza y desarrollo, como se explicaron anteriormente.

Conforme con estos rasgos del enfoque, puede comprenderse que el análisis ético que aquí manejamos sea un análisis que centrado en el *proceso* de elaboración de las políticas económicas, privilegie analíticamente, por tanto, la consideración del *método* o *procedimiento* para *definir* las formas de ataque a la pobreza y de impulso al desarrollo. Esta decisión es justificable tanto epistemológicamente como desde el punto de vista del análisis socioeconómico. Además permite, según puede descubrirse en su aplicación, una práctica de mayor aceptación por parte de cuantos entren a formar parte de la discusión a pesar de sus probables concepciones valorativas distintas. Implica, por tanto, una mayor aplicabilidad política.

### **3.3. Ventaja epistemológica del énfasis en el proceso de elaboración de políticas económicas**

*En el plano epistemológico*, acordar determinados requisitos del proceso de elaboración de las políticas económicas, como exigencia ética, nos permite encaminarnos hacia consensos fundamentales en ese campo, obviando las posibles desavenencias que surgen, sin duda, al enfatizar acuerdos sustantivos en cuanto a modos de entender ideales de vida, en una sociedad pluralista. Sin duda que “las formas de vida buena, los ideales de hombre, la especificación de las virtudes o el contenido de las normas dependen de los distintos contextos, de modo que la ‘sustancia’ moral varía diacrónica y sincrónicamente” (Cortina, 1995: 77). Difícil, por lo mismo, establecer un juicio ético sobre resultados aceptables por todas esas diversas perspectivas. En cambio, sin recurrir al establecimiento de un acuerdo sobre fines últimos, a nivel de metafísica y teleología, puede abrirse la posibilidad de valorar éticamente el proceso seguido en la

medida que se observa un procedimiento racional formal, que garantice la mejor participación de todas las personas y grupos afectados por las decisiones por tomar. Este procedimiento respeta la coincidencia en fines y aspiraciones empíricamente accesibles, alcanzadas desde principios y normas morales probablemente diversas. Igualmente trasciende las praxis particulares concretas y etnocentristas, facilitando el logro de consensos normativos universales. En su realización -con tal de que sea un diálogo reglado estrictamente en su propósito de alcanzar consenso- conlleva la calidad ética del respeto a la dignidad personal de cada uno de los participantes y a su manera de percibir los efectos sobre sí mismos de las políticas económicas que se quiere establecer.

### **3.4. Ventaja socioeconómica**

*Desde el punto de vista del análisis socioeconómico, la importancia de esta perspectiva puede clarificarse de entrada en la medida en que establecemos que nuestro concepto de desarrollo, como concepto dinámico, reclama ciertos rasgos como esenciales no sólo para el término de llegada, sino también para el proceso que conduce a éste. Es, en ese sentido, que la participación de todas las personas y grupos potencialmente afectados por una política económica que se quiere aplicar, deviene una condición fundamental del proceso deliberativo previo. Esta afirmación supone la concepción del desarrollo en sentido pleno, como una situación en la cual la democracia y la participación no son accidentales sino, por el contrario, constitutivos del mismo.*

### **3.5. Una ventaja adicional: la aplicabilidad política**

Al incluir la participación de todas las personas y grupos afectados potenciales, la exigencia de un proceso racional de elaboración de políticas económicas puede comprenderse como un requisito ético fundamental, tanto desde el punto de vista epistemológico, como socioeconómico. Pero además, decíamos, permite políticamente una mayor aplicabilidad y ofrece, por tanto, mayor garantía de éxito. Apenas es necesario recordar casos en los que la experiencia nos muestra cómo propuestas

discutidas en procesos participativos pueden dar lugar razonablemente a estas expectativas.

### **3.6. El énfasis en procesos y su impacto ético en los resultados sustantivos**

El énfasis colocado en las condiciones del proceso no implica una subestima de los contenidos sustantivos de los acuerdos. Por el contrario, el carácter dialogal, la importancia concedida al pluralismo académico y al consenso como medios para llegar a una deliberación exitosa sobre una política económica a adoptar, garantizan que la sustancia de ésta representará más fielmente contenidos que corresponden a los intereses de todos los afectados y no sólo a los de unos pocos ni a los de una particular interpretación de la realidad. En ese sentido, la forma ética de realizar el proceso nos parece que condiciona el carácter ético de los resultados, lejos de desinteresarse por ellos. No debemos olvidar que en las éticas que centran su atención en resultados, se corre el riesgo de disolver lo moral en ontología, psicología, teología o sociología, porque son estas disciplinas las que descubren en qué consisten los bienes humanos particulares (Cortina, 1995: 51s). Solamente en procedimientos y premisas que pueden tener un poder generador de consenso se expresa dialógicamente la forma de una voluntad racional que, por su misma naturaleza, se quiere universal, y con ello se puede dar cuenta del universalismo pretendido por las normas morales, cosa imposible para quienes atienden sólo a contenidos, por su propia naturaleza, variables (Cortina, 1995: 76).

### **3.7. Realización de valores con el énfasis en procesos**

Un proceso de elaboración de políticas económicas, construido sobre la participación de todos los grupos y personas afectadas, sobre el respeto a cada uno de ellos y sus intereses, regulado para salvaguardar estos rasgos, garantiza *por su propia realización* los valores de justicia, equidad, libertad y solidaridad, que además transfiere a los resultados, dentro del marco de una ética factible.

### **3.8. Apertura a una solución racional de la brecha entre ética y economía**

Es, además, un procedimiento racional que trasciende la racionalidad instrumental particular de la sola economía. Su racionalidad reside en varias de sus características. Por una parte, en la afirmación práctica del carácter dialógico de la razón, asociada al reconocimiento recíproco de los interlocutores como personas. Sin la existencia de éste no tendrían sentido y validez sus acciones comunicativas. Por otra, en la orientación a construir una unidad formal dentro de una sociedad que es pluralista en su forma de entender una vida buena y feliz, y los caminos para alcanzarla. Y, finalmente, es también racional, por cuanto el proceso dialógico compromete a quienes participan en él a poner las condiciones materiales y culturales para que sus miembros, actuando realmente como personas, como interlocutores válidos, alcancen decisiones ética y técnicamente más favorables para todos. (Cortina, 1992: 157).

### **3.9. La deliberación como condición ética para la decisión**

Este es el tipo de procedimiento que consideramos clave para decidir el carácter ético del proceso de elaboración de las políticas económicas. Como puede apreciarse, se centra en el momento deliberativo del proceso y no en el de la toma de decisiones que, como es habitual en nuestras democracias occidentales, está reservado a determinados organismos de gobierno. Sin embargo, si éstos deciden sobre la base de los resultados de un semejante proceso, no cabe duda que las decisiones serán más racionales, más éticas y más profundamente democráticas. “El momento clave del *compromiso moral* no es, pues, el de la toma de decisiones. La toma de decisiones en un mundo que no dialoga en condiciones de racionalidad y en el que no existe medio de saber si los participantes en el diálogo están argumentando en serio o defendiendo sus intereses particulares, es un momento de la acción en que es preciso recurrir a mecanismos imperfectos, como la regla de las mayorías.” (*Ibíd.*, p. 158).

Por lo demás, este ligamen que se establece entre la ética y el carácter dialógico del proceso deliberativo, sirve para resaltar que priorizamos una ética de principios y de actitudes, más que de normas y de resultados. Sin desestimar éstos, que siempre serán imperfectos e incompletos, por falta de información, la revisión será en todo momento posible, y salvaguardando los rasgos del proceso, el momento ético estará realizado, como nos lo recuerda A. Cortina (*Ibíd.*).

### **3.10. El método de evaluación ética interdisciplinaria elegido**

Es dentro de esta perspectiva que asumimos nuestro enfoque metodológico para la presente investigación (Chaves, 1999, en especial el cap. VI). Por consiguiente, se comprenderá que para una apreciación ética interdisciplinaria del proceso de elaboración de políticas de cooperación económica de la UE en CR, básicamente nos interesa saber cómo se han realizado en el proceso los siguientes aspectos:

- La participación de todos los grupos y personas potencialmente afectadas por las políticas en vías de aplicación.
- La consideración de diversas políticas alternativas como instrumentos para analizar la realidad y elaborar vías para alcanzar los objetivos propuestos. Con esta mediación instrumental podemos conocer con bastante certeza, dentro del estado actual de la ciencia, las *condiciones de posibilidad social, política y económica* de realización de los valores a que se aspira.
- La identificación de los impactos de cada política alternativa sobre la estructura de relaciones sociales y sobre el medio ambiente. Podemos así elaborar un juicio sobre los costos de oportunidad implicados al elegir determinada política.

### **3.11. El elemento participativo**

Es garantía de que la dimensión de libertad y democracia, constitutiva del desarrollo y obstaculizada por la pobreza, se incorpora durante el proceso mismo y no sólo se intenta rescatar en el momento de los resultados quizás ya, entonces, demasiado tarde.

Esta participación de todos los potencialmente afectados se realiza *en el diálogo previo*. Primero, para autocontrolar que se incluya a todos los afectados. Luego, entre éstos, para determinar los valores rectores de la estrategia global. En realidad, sin este momento inicial dialógico se correrá luego el riesgo de omitir una preubicación adecuada de costos y beneficios totales de la aplicación de determinada política. Y no se podrá de manera democrática determinar el para qué y el hacia dónde de todo el proceso, sin lo cual tampoco se podrá asumir luego racionalmente ninguna métrica para evaluar resultados.

Pero más allá del momento previo, este diálogo se debe mantener a lo largo del proceso como *elemento de control* y, sobre todo, ejercitarse al terminar el proceso de deliberación con una *propuesta consensuada* de la política económica más deseable.

### **3.12. La consideración de políticas alternativas**

En realidad, un proceso de elaboración de políticas económicas, en las que no se pueda elegir entre diversas posibilidades, como herramientas o medios para alcanzar las metas, de antemano peca de dogmático o, al menos, de adaptación conformista a la estrategia vigente. Enfrentados al carácter hipotético, inexacto de las ciencias sociales, para poder elaborar una vía que permita alcanzar los objetivos que se busca, es mucho más seguro trabajar con el conocimiento de la realidad interpretada desde diversos ángulos teóricos. Esto nos conduce a una mejor aproximación de cuál sea el *contenido histórico* de los valores que nos guían, al poder definir con mejor acierto las *condiciones de posibilidad socio-económica y política* que hacen realizables los valores en determinado grado, en un momento histórico determinado. Además, sin esta actitud de pluralismo académico el proceso resultará omiso en cuanto a la posterior consideración de costos de oportunidad implicados en la elección de uno u otro instrumento de política económica.

### **3.13. La identificación de impactos**

La referencia más orientadora que permite a los potenciales afectados pronunciarse y elegir entre diversas políticas alternativas, no se reduce a la eficiencia y conveniencia de cada una en términos de productividad y competitividad. Por importantes que sean estas dimensiones, lo son aún más los impactos que una u otra política producirá sobre la estructura de relaciones sociales y sobre el medio ambiente. En el primer caso, por cuanto se pueden profundizar las asimetrías en las relaciones, al afectarse el ejercicio de diversas libertades en algunos grupos. En el segundo, porque los desequilibrios posibles entre el subsistema económico y el ecosistema global pueden acentuarse en detrimento, en definitiva, para todos y para todo el planeta. Este es uno de los aspectos en que puede verse más claramente cómo los requisitos del procedimiento condicionarán los resultados del mismo, por incluir o no las medidas de previsión adecuadas.

### **3.14. Límites de esta evaluación ética interdisciplinaria**

Una observación final sobre la aplicación de este método evaluativo debe referirse obligadamente a algunos límites en su aplicación. Aparte de la comprensible limitación que imponen las fuentes de información debemos señalar otros dos. El primero se refiere a la aplicación *ex post* de esta evaluación, a un proceso que quizás utilizó otros CRiterios éticos de elaboración de políticas de cooperación y que, en todo caso, probablemente no utilizó explícitamente un planteamiento semejante al nuestro.

El segundo tiene que ver más con una exigencia propia de la naturaleza de este método. Respondiendo a una concepción modélica de evaluación y no a una forma de aplicación del *benchmarking* o de la apreciación de *best practices*, se exige una aplicación *diversificada y progresiva*. Es decir, no se puede presuponer que haya una sola, ni siquiera muy pocas formas de realizar los aspectos ejes de la evaluación



(participación, consideración de condiciones de posibilidad desde ángulos alternativos, valoración de impactos), sino, probablemente, tantas como situaciones históricas y geográficas, condicionamientos políticos y sociales, lo permitan. Asimismo la dinámica histórica, dentro de cada situación en la que se aplique pide que se haga considerando el progreso relativo de las condiciones de organización de cada caso. Esto quiere decir, por ejemplo, que en la participación de *todos* los grupos y personas afectadas, se buscará también un *óptimo factible* según las circunstancias, siempre corregible en sucesivas evaluaciones.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Chaves, Jorge A. (2000), **Enfoque y seguimiento ético de las políticas económicas, en Ética y Desarrollo, Encuentro Internacional organizado por el Banco Interamericano de desarrollo**, Washington, D.C., 7 y 8 de diciembre del 2000.

\_\_\_\_\_ (2000), **Evaluación ética de las políticas económicas**. Propuesta metodológica, en *Corintios XIII*, N° 96, Octubre - Diciembre 2000: 199-222, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1999), **De la utopía a la política económica**. Para una ética de las políticas económicas, San Esteban, Salamanca.

Cortina, Adela (1995), **Ética sin moral**, Tecnos, Madrid. 3ª ed.

\_\_\_\_\_ (1992) **Ética filosófica, en Conceptos fundamentales de ética teológica**, M. Vidal (dir.), Trotta, Madrid.

## **CAPITULO IV: MARCO SOCIOCULTURAL DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA LIMITACIONES Y POSIBILIDADES**

J. Amando Robles

Por ser la cooperación económica una realidad tan humana, esto es, tan estrechamente relacionada con sentimientos y valores de identificación y de solidaridad con los pueblos menos desarrollados, e incluso de culpa, hay un peligro de entenderla en forma voluntarista e incluso moral, no teniendo presente que, como realidad social, hasta su posibilidad misma se inscribe en un marco material, científico y cultural. La diferencia entre ambas visiones es grande, y sus implicaciones prácticas aún mayores.

En la primera visión la cooperación económica calma el sentimiento de culpa, satisface sentimientos muy humanos del corazón, pero suele ser unívoca, populista y poco eficiente. Por no enmarcar y conocer la cooperación económica en las condiciones que como realidad social le son propias, tampoco, aunque así lo quisiera, está en capacidad de superarlas. Esta visión, como la ética de la convicción que la sustenta, para hablar en términos weberianos, tiene el valor y la función de despertar la conciencia, engendrar utopía, crear y movilizar identificación y solidaridad. Pero tiene que completarse con el conocimiento de las causas, de las posibilidades, de los procesos y de las soluciones, aportes todos ellos de una ética de la responsabilidad.

Como práctica y relación social la cooperación económica entre países es una realidad muy reciente, del final de la Segunda Guerra Mundial para acá, es decir, a partir de 1945, si bien como aspiración y propuesta comienza a surgir periódicamente en el siglo XIX. Sin embargo, pese a su corta historia, es mucho lo que su análisis ya nos puede revelar en cuanto a su naturaleza social como campo y como institución, sus condicionamientos y sus posibilidades. Todo ello, sin duda, por las transformaciones profundas que en el marco mismo de la cooperación económica están teniendo lugar: en el campo y actividad de la economía, en la ciencia económica y de lo social en

general, y en la cultura como conjunto de las concepciones, orientaciones y valores que posibilitan y sustentan las prácticas sociales, incluida la propia práctica de la economía como ciencia.

Concretamente, aquí partimos de la hipótesis de que, por la naturaleza misma de los cambios que se están dando en el triple dominio de la economía como base material, de la economía como ciencia, y de la cultura como apropiación y construcción de lo material y de lo social, ahora estamos a las puertas de nuevas posibilidades de concepción, gestión e implementación de la cooperación económica como relación entre países.

Con vistas a resaltar estas posibilidades y cambios actualmente deseables y viables en la concepción y en la práctica de la cooperación económica, en el análisis que sigue vamos a prestar especial atención a la relación entre cooperación económica y lo que, en una sola expresión, podríamos denominar su marco cultural, estudiándola en varios momentos: cuando aún no era posible; cuando lo fue y se implementó, la forma en que se fue desarrollando, topando con sus propios límites y conociéndose mejor; y el momento actual en lo que significa de nuevas posibilidades.

#### **4.1. CUANDO LA COOPERACIÓN ECONÓMICA NO EXISTÍA, PORQUE NO ERA POSIBLE**

Para percibir mejor la naturaleza de las realidades sociales, con frecuencia es rentable remontarse a cuando las realidades que queremos estudiar aún no existían y, así, preguntarse por qué y cómo comenzaron a existir. Porque lo social es el reino de las posibilidades hechas posibles, valga la redundancia, pero en un marco de condiciones necesarias; y hechas reales, solamente si además se dan las condiciones suficientes. Así sucede con esta realidad social que conocemos como cooperación económica.

#### 4.1.1. La cooperación económica entre países, realidad impensable

La cooperación económica entre países no existió durante el mercantilismo (siglos XV-XVI), ni durante la economía en la «época clásica» (siglos XVII y XVIII), economía que se concebía a sí misma como un «análisis de las riquezas», ya que éstas, como las palabras gracias a la gramática general, y las plantas gracias a la taxonomía, también, vía el valor de la moneda, eran representables, ordenables e intercambiables (Foucault, 1966). De la naturaleza y limitaciones en estas dos formas de concebir y organizar la riqueza y su gestión, quizás nada hable mejor que el diferente valor acordado por cada una de ellas a las propiedades reconocidas a la moneda. Como muestra Michel Foucault (1966: 186), de las tres propiedades que se reconocía a la moneda, tener un *precio* o valor, servir por ello como *medida* de todo lo que tenía precio, y ser *intercambiable* contra todo lo que tenía precio, la economía mercantilista se apoyaba en el precio y la economía del análisis de las riquezas en el intercambio. El Renacimiento fundaba las funciones de medida y sustitución en lo que se consideraba la cualidad más intrínseca del metal convertido en moneda, en el hecho de que este metal era «precioso», tenía valor, mientras que en la época clásica es la propiedad y función de «intercambio» la que sirve de fundamento a las otras dos. Pues, bien, en ambas concepciones todavía no hay lugar para la producción considerada como factor generador de riqueza, mucho menos para el trabajo como factor de producción, y, por lo tanto, tampoco para una concepción de la economía como economía política. Todo ello, como dirá Foucault (1966: 177), porque ni siquiera existen en el orden del saber.

Ahora bien, si no existe la concepción de la producción y del trabajo como factores principales de creación de la riqueza, tampoco existe la concepción del hombre como sujeto económicamente productor, esto es, del *homo oeconomicus*, con sus expectativas, deseos y necesidades, y tampoco existe la solidaridad económica. Existe la ayuda entre individuos vinculados por lazos parentales, corporativistas, comunitarios y equivalentes. Son las llamadas relaciones de comensalidad (Razeto, 1984: 28-29), relaciones que nos hacen pensar en las que se dan en la familia sentada en torno a la

mesa: integrada como unidad económica por miembros con roles diferentes, se comparte unitariamente, atendiendo a las necesidades de todos, lo que también en sus diferentes roles unitariamente han producido, pero que, como decimos, no se agotan en la familia, sino que son propias de todo colectivo que se comporta equivalentemente: comunidad religiosa, hermandad, gremio. Existe también la liberalidad de los ricos hacia los pobres, existe, y muy desarrollada a lo largo de toda la Edad Media la institución de la limosna (Geremek, 1998: 46-47), pero no existe lo que hoy conocemos como cooperación económica y la solidaridad en que se basa. Todavía éstas no son posibles, porque ni siquiera son imaginables. No hay lugar para ellas en el marco social y en el imaginario que se maneja.

A esta conclusión podíamos haber llegado por simple deducción: la cooperación económica implica solidaridad de una economía hacia otra, y la solidaridad implica interrelación entre sujetos económicos, no pudiéndose dar ni una ni otra donde no se dan éstos. Pero en estas materias y en este tipo de convicciones mejor es llegar a ellas de forma más empírica. Habrá que esperar a comienzos del siglo XIX para que la economía emerja como organización, en cierto modo dotada de vida, desarrollable, en proceso, resultado de factores como capital, tierra y trabajo, y de sujetos actuantes, para que así, posteriormente, un sentimiento de común pertenencia, más allá de la frontera Estado y nación, y la misma idea de cooperación económica sea posible.

La economía como realidad producida y seres humanos activamente produciéndola, en un sistema orgánico de relaciones y siguiendo leyes, son las condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que la cooperación entre economías surja. A la base de todo ello estuvo un acontecimiento que Foucault (1966: 251-253), no sin cierta ironía, a la vez que con seriedad, califica de «un poco enigmático» y que consiste en un gran cambio «epistémico» en la base misma del saber, llamada por él nivel «arqueológico». Un tanto enigmático, es cierto, porque se sabe en qué consiste, que se realiza «desde abajo», pero a ciencia cierta no se sabe qué lo produjo. Pero un saber con obvias referencias a la historia, a la biología y a la antropología, a categorías y experiencias

que las cruzan como las de organización y función, y el surgimiento de relaciones nuevas, de coexistencia, jerarquía interna, y dependencia. Es dentro de estas coordenadas antropológicas de subjetividad y de finitud humanas o como parte de ellas que nace la economía que llega hasta nuestros días.

En una economía objetiva y subjetivamente percibida como extensión sin límites (siglos XVII y XVIII), tanto en su faz representacional como en la profundidad metafísica que la sustenta, la cooperación económica es imposible. Es paradójico, la cooperación sólo surge como posibilidad y como sentimiento allí donde economía y sujetos son percibidos como realidades dinámicas, procesuales, históricas y limitadas, empíricamente concebidas, no infinitas ni concebidas esencialmente. Porque sólo entre realidades sociales así delimitadas puede surgir, primero la sospecha y la intuición, y luego la verificación empírica y analítica, de las relaciones comunes que orgánica y procesualmente las unen por encima de su aislamiento aparente. Y esto comenzó a ser posible solamente a partir del siglo XIX, cuando se comenzó a descubrir la economía como producción.

Esta es la economía que, al poder por primera vez pensarse a sí misma como resultado en última instancia del trabajo y de la producción, comienza también a poder sentirse en su densidad material, social y humana, a sentirse y conocerse como realidad en la que conscientemente se puede intervenir, realidad con causas y efectos que se pueden intentar paliar, corregir y reorientar. Todo ello, producto de un proceso nada lineal y bien complejo. Porque, no fue el resultado de una intuición o hallazgo consciente, que vio por dónde había que ir, ni alguna invención técnica en concreto, fue un cambio, producto en principio insensible de la interacción de muchos factores, en la actitud del ser humano ante la realidad y ante sí mismo, el acontecimiento un poco enigmático mostrado y analizado por Foucault. La economía que surge de este cambio es la que puede ser sensible a la ayuda y cooperación como comportamiento social y económico entre países, la puede comenzar a imaginar y la puede plantear.

Para ello fue necesario que la economía como un todo, al igual que en los diferentes dominios que la componen, se descubriese como una organización, esto es, una realidad constituida por relaciones internas entre elementos con el fin de asegurar una función. La economía concebida como una organización de factores y de elementos con una función, hace posible la ayuda y cooperación económica a las que se les descubre también una función social y económica.

#### **4.2. Pobreza y asistencia económica a los pobres: en las raíces de la cooperación económica**

En los siglos en que nace la economía como ciencia, durante la época clásica, no existe lo que conocemos como cooperación económica, pero sí existe lo que puede ser considerado estructuralmente su antecedente: la conveniencia-necesidad de asegurar una *asistencia económica* a los nuevos pobres.

Hemos dicho *nuevos* pobres, queriendo aludir así a que con anterioridad, en las sociedades premercantiles, hubo pobres también, pero como que, en el marco de este tipo de sociedades y de las diferentes formas de relación de comensalidad, liberalidad y limosna, no fueron novedad: fueron un problema que, dentro de las condiciones que les eran propias, se percibió manejable y fue manejado. No fue un problema sorpresa, percibido como nuevo, como sí fue el caso, con la aparición y desarrollo de las sociedades mercantiles, agudizado durante la primera fase del capitalismo conocida como de acumulación originaria del capital. Un problema nuevo, persistente, que aún no hemos sabido solucionar. Como sucede en casos parecidos es muy poco lo que hemos avanzado en el planteamiento mismo del problema, razón para revisar si realmente contamos con todos los referentes necesarios. Aquí, y de cara al objetivo de nuestro trabajo, el marco cultural de la cooperación económica, nos vamos a limitar a enfatizar algunos, tanto a nivel del problema mismo como de la respuesta que se le dio.



### 4.2.1. Los nuevos pobres

El primer referente para nosotros es el de la propia novedad, aspecto sobradamente probado y que no puede ser reducido a una subjetividad epocal. Es un hecho que hay una pobreza *nueva* simultánea con las nuevas formas de economía, primero con la forma de economía mercantilista (Geremek, 1998: 70) y luego con la capitalista, al menos durante la fase de acumulación de capital (Wolf, 1989; Hobsbawm, 1979). Con el origen y el desarrollo de las nuevas economías se da un tipo de pobres y en un número que antes no existía. De ahí que se perciba como un fenómeno nuevo, que incluso hasta el primer tercio del siglo XIX no se sabe cómo ni por qué se origina. Hay diferencias según se trate de la época mercantilista o en las primeras fases de la industrialización, privando en la primera procesos de expropiación y en las segundas de explotación, pero se trata de un fenómeno nuevo, con relación a la naturaleza de ambas formas de economía como forma de vida.

Por clásico es bien conocido el caso de Inglaterra. La política, desde el siglo XV, de expropiación de tierras comunales con el consecuente cercado de las mismas (*enclosures*), la concentración de propiedades y la conversión de las tierras de labranza en tierras de pastoreo, significó la expulsión de millares de familias de su anterior forma de vida y su reducción al estado de pobreza (Dobb, 1978: 266; Kemp, 1981: 50). Como es bien sabido, lo que detrás de esa política se escondía, si es que no era patente, era la producción de lana con vistas al mercado de Flandes, es decir, unos intereses nuevos, una valoración y un uso diferente de la tierra, nuevas formas de tenencia de la misma, nueva distribución de riqueza, nuevas relaciones sociales y políticas. Era apenas el comienzo de una nueva economía, primero mercantilista, luego capitalista, como forma de vida, que presentaba dos condiciones: la de expulsar por miles familias enteras de lo que hasta entonces había sido su forma de vida, y la de no poder absorberlas dignamente en las nuevas relaciones que se creaban; de donde se deduce la objetividad de la novedad que percibían. Era la consecuencia de una economía que comenzaba a ser dependiente del mercado y regulada por él; fenómeno nuevo, porque

antes nunca se había dado, era la primera vez. Hay, pues, una pobreza nueva y, lo que es más, surge en forma repentina, tan de repente como, mediante expropiación y concentración, se orienta la tierra en función del mercado, y va a experimentar un fuerte incremento, todo ello en el transcurso de la Edad Moderna, como si le fuera consustancial.

Pero ¿en qué consistía su pobreza? ¿Qué la definía? Mucho se ha discutido sobre ello, y con razón, pues los criterios de definición y sobre todo de cuantificación de los pobres han variado mucho de acuerdo a los valores dominantes de cada época y cada sociedad, e incluso según que al interior de una misma época fuera un tiempo de bonanza o de calamidad. Pero, por encima de todo, una cosa se muestra cierta, y es su connotación *económica*. Woolf (1989: 20) dice que esta connotación es un hecho a partir del siglo XVI y con mayor intensidad en el siglo XVIII, tal como aparece captada por entero en la cita que hace de unos ensayos inéditos de Jeremy Bentham (*Essays on the Poor Laws*, 1796): «La pobreza es el estado de cualquiera que, para *subsistir*, se ve obligado a *trabajar*. La indigencia es el estado de aquel que siendo desposeído de la propiedad... está al mismo tiempo *incapacitado para el trabajo*, o es incapaz, incluso trabajando, de procurarse los medios que necesita.» (Wolf, 1989: 20). En el futuro, por más variaciones que se den a nivel de la conceptualización de la pobreza, la connotación económica siempre va a estar presente. Esta es una primera dimensión o nota, pero no la única.

En el fondo, la nueva pobreza significa no poder vivir una vida *digna*. Con anterioridad al mercantilismo ha habido pobres y pobreza, pero, insertos en una red de pertenencia, de relaciones patrimoniales y de asistencia caritativa, de relaciones de comensalidad, al parecer los pobres se sentían dignos. No se sienten así los nuevos pobres, los que con su familia se han visto expropiados del uso de los terrenos comunales, de su parcela y hasta de su casa. Sin propiedad, condenados a vivir en el límite de la subsistencia y, para ello, del trabajo cuando lo había y frecuentemente del socorro que se les acordaba, se sentían socialmente paralizados y llevar una vida indigna: un sentimiento

de impotencia, destructurante, al no poder atender a sus necesidades más básicas de subsistencia ni a las de los suyos.

Este es un sentimiento nuevo. Y así lo perciben los príncipes y la sociedad. No se trata solamente del caso patético de los «pobres vergonzantes», en atención a los cuales, a su sentimiento de dignidad herido, se establecen normas y prácticas especiales, sino de todos quienes se ven obligados a depender de los socorros que en ciudades y campos se establecen. Es sentirse de pronto desprovistos de lo que fueron sus medios de vida, lo que aseguraba su vida y la de su familia. Es sentir que lo que antes era regido por unas relaciones patrimoniales, como un deber, incluso por un *ius naturae* (Gómez Camacho, 1998: 109-140), ahora queda al arbitrio de reconocimientos y concesiones muy variables, poco tangibles. Con el capitalismo, el trabajo se convierte en mercancía y es vivir dependiente en el marco de relaciones de oferta y demanda. Es como un vivir a merced de caprichosas fuerzas sociales, después de haber vivido en una sociedad “natural”.

Acabamos de hacer referencia a los desproveídos de los que fueron sus medios de vida. También hemos hecho ya referencia al carácter destructurante de las nuevas relaciones económicas con relación a las que les antecedieron. Conviene profundizar un poco en este hecho para mejor entender lo que significaba ser pobre y vivir en la pobreza. En el fondo, por esta destructuración de su vida anterior, ser pobre y pobreza significa el vivir a merced de las nuevas relaciones, el *no tener el necesario y deseado control sobre ellas*, el no tener seguridad. Significa o implica no ser dueño de sus condiciones de producción y de existencia. Marx en sus análisis tiene muy presente este doble efecto: de separación de lo que fueron las condiciones anteriores, y de no control de las nuevas. De ahí el sentimiento de desarraigo y de desgarramiento. Marx habla de «escisión» (1980: 893), éste es el término que él utiliza, que la relación del capital presupone «entre los trabajadores y la propiedad sobre las condiciones de realización del trabajo». Obviamente, que él utiliza la categoría ‘condiciones de realización del trabajo’ en términos fundamentalmente de propiedad sobre los medios

de producción. Pero es para referirse a una propiedad que antes tenían, aunque también se diera explotación, y ahora definitivamente no tienen. Una relación, la de propiedad, que en un momento él califica de «consustanciación» entre el individuo laborante y sus condiciones de trabajo (1980: 952). Tan importante siente él que es en el ser humano. Esto por un lado. Por otro lado, no habría que forzar mucho los textos de Marx, para entender por 'condiciones de realización del trabajo' todas las condiciones de realización, condiciones en un sentido más amplio, incluidos valores, hábitos culturales, expectativas, proyectos. En cualquier caso, la ampliación es plenamente válida, porque es un hecho bien conocido.

El capitalismo, en su origen y en su fase de acumulación originaria de capital, sólo para ciertos sectores ha significado una especie de salto positivo en un proceso de evolución. Para los nuevos pobres, para los desarraigados y desgarrados, ha significado destrucción, con frecuencia sistemática y forzada, de lo que eran sus condiciones de realización y a las que adherían como a su sustancia. Hemos aludido como a clásico al caso de Inglaterra. La historia colonial, esto es, la misma realidad de las colonias, la introducción en ellas de las relaciones mercantiles y capitalistas, es una historia de destrucción de las condiciones de relaciones anteriores (Polanyi, 1989: 260), relaciones que antes de ser colonizadas controlaban, porque eran las suyas, y de introducción sistemática a un nuevo tipo de relaciones que por no ser suyas tampoco controlan. De manera que los nuevos pobres, los pobres producto de la expropiación y de la destrucción, no solamente son los que no tienen control de sus condiciones de realización, que se les ha impuesto, sino los destruidos. Y ello no sólo económicamente hablando sino, con frecuencia, social y políticamente, y, hasta donde ello es posible, culturalmente hablando. Nos parece que aquí hay un elemento muy presente en la relación pueblos desarrollados pueblos pobres, que la cooperación existente no contempla y hasta ayuda a ocultar, y tiene que ser explícitamente enfrentado si lo que se pretende es que un pueblo logre la condición que calificamos de desarrollo humano sostenible; condición que no es otra cosa que la apropiación integral,

integradora y dinámica de las condiciones de lo que es su realización deseable y justa en un momento dado.

Hay índices de desarrollo económico, y, de un tiempo a esta parte, de desarrollo humano. Son índices que miden procesos hacia delante, el acercamiento a expectativas socialmente existentes. Pareciera darse por un hecho que en el encuentro e interacción económicos de dos economías, aunque los procesos sean lentos o conozcan obstáculos, todo avanza y confluye. ¿Será siempre así y con todos los sectores? ¿No se producirán deestructuraciones? Y si éstas se producen ¿cómo se miden sus efectos, incluso de cara al desarrollo deseado? ¿Se han elaborado índices adecuados también para medir el costo de esta situación y el tratamiento que debe aplicársele? ¿Las cooperaciones entre países gestores de nuevas formas de economía o de economías más desarrolladas y países que han sufrido y sufren niveles de deestructuración a manos de éstas, contemplan tales costos y tratamiento? Estas son algunas preguntas que cabe hacerse a partir de elementos que surgieron hace siglos pero que, transmutados, aún perduran en las relaciones entre nuestros países. Pero no nos adelantemos, volvamos a nuestro tema: los nuevos pobres y algunos de los referentes para comprender la naturaleza de esta realidad.

Es una realidad nueva, estrechamente relacionada con la nuevas economías, por lo tanto de naturaleza económica, que aparece como socialmente arbitraria, deestructurante y en cierto modo absurda, sobre la cual no se tiene control, y, finalmente, es una realidad *estructural*. Apareció para quedarse.

Por estructural entendemos que es parte de la nueva economía. Es parte esencial de ella someter el trabajo al capital, hacer de él una mercancía, que como tal se compra y se vende, y ello por cuanto la nueva economía lo que persigue es el lucro. De otro modo no habría economía capitalista, ni economía mercantilista, primer paso hacia ella. Pues bien, ese sometimiento o apropiación en función del lucro lleva inherente la supremacía del capital por encima de cualquier otro factor económico, incluido el trabajo

y el ser humano. Ello no era así en las sociedades precapitalistas, donde no era la fuerza de trabajo lo que definía al ser humano sino su status, su pertenencia a un colectivo, su función y su rol, y por lo tanto eran estos factores los que le aseguraban vida y subsistencia, incluso si su condición era de pobreza. Ahora, además de los pobres que existían antes, existirán los nuevos, esto es, aquellos cuya mercancía trabajo no es lo suficientemente valiosa para el capital como para a cambio proporcionarle el salario que le asegure una vida digna al trabajador y a su familia. Esta situación va a ser permanente. En el mejor de los casos es un fantasma al que se le perdió el miedo porque se ha tenido la suerte de no conocerlo y se piensa que no existe, pero está ahí siempre, puede volver. Y si no está significativamente en los países ricos, está masiva y abrumadoramente en los países pobres. Está presente siempre que se dan procesos de expropiación y destructuración, y de acumulación de capital a expensas del trabajo. Es una realidad estructural en economías dirigidas por el lucro sin otro contrapeso. Así lo percibieron los europeos hasta bien entrado el siglo XIX. Confirmando lo dicho es importante recordar con Hobsbawm (1979: 86) cómo al menos en la primera fase del industrialismo «no existía mecanismo efectivo alguno que hiciera más igualitaria la distribución de la renta nacional y sí en cambio varios que la hacían menos igualitaria».

Sólo quisiéramos añadir que cuando hablamos de efectos de destructuración de una economía en otra, estamos suponiendo que el encuentro e interacción entre economías no es inocente, y tal es el caso cuando se trata de economías estructuralmente incompatibles, por así decirlo, y de aquellas que, aun siendo estructuralmente compatibles, las diferencias entre ellas son muy grandes. Es fácil entonces que algunos aspectos y dimensiones sociales y económicas sufran efectos de destructuración que una cooperación en orden a un desarrollo humano sostenible debe saber analizar y apreciar.

Hasta aquí, tratando de descubrir raíces lejanas pero elocuentes de la cooperación económica en nuestros días, hemos visto los nuevos pobres y algunas de las

dimensiones que los caracterizan. Veamos ahora la respuesta que históricamente se dio al problema, por las raíces que también se puedan encontrar en ella.

#### **4.2.2. La asistencia económica**

Si los nuevos pobres fue un fenómeno que surgió en cierto modo sorpresivamente, la respuesta por parte de las instituciones responsables, príncipes, parlamentos, gobiernos municipales, no se hizo esperar. Había una experiencia institucionalizada en este sentido, pensamiento y reflexión. El fenómeno de la pobreza como nuevo es conocido desde la tardía Edad Media y desde entonces no dejó de ser, con exclusividad, objeto de preocupación y atención de parte de las instituciones de caridad, hermandades, hospitales, hospicios, montes de piedad, hasta que surja la ayuda municipal y se incremente en los próximos siglos. Aún entonces la ayuda municipal se sumará a la de las primeras fundaciones medievales pero no la reemplazará (Woolf, 1989: 34). El problema es tan acuciante que ninguna institución sobra. Una constante típica de la época y bien elocuente es que, si bien la atención a la pobreza se localiza, excluyendo a los pobres no propios, como son considerados los extranjeros y los que no pertenecen a la ciudad, sin embargo las soluciones institucionales encontradas y aplicadas con éxito se copian con celeridad de una ciudad a otra, de un estado a otro, revelándose así soluciones europeas y supranacionales, pero revelando también que el problema y sus retos eran los mismos en todas partes. Y en cuanto a la reflexión se puede afirmar con Woolf (1989: 34) que «el marco intelectual en el que se ha concebido la pobreza hasta nuestros días se estableció a finales del siglo XV». De manera parecida se expresará Geremek (1998: 247): «la Europa preindustrial consiguió forjar todas las actitudes sociales hacia la miseria y la riqueza, y acaso también los principales programas de política social, tal y como aparecen o coexisten en la sociedad industrial contemporánea.»

Con todo, en el siglo XVI, en forma simultánea con la aparición de la nueva pobreza, se va a sentir la necesidad de introducir lo que será la primera reforma importante en el

sistema de caridad: la competencia municipal en la atención al problema. Esta reforma tiene lugar entre los años 1520 y 1540. Es de naturaleza esencialmente municipal, y por lo tanto laica. Son los gobiernos locales, con sus normas, provisiones y recursos, haciéndose cargo por primera vez de un problema que hasta entonces había sido visto como objeto de la caridad. Aunque persista una notable coincidencia de propósitos y métodos, al reemplazar las autoridades civiles a las de la iglesia en este dominio, hay un intento por enfrentar de una manera nueva, más eficiente y racional, el problema. Se pretende centralizar y racionalizar los recursos, canalizarlos hacia grupos específicos, en especial las minorías, mientras simultáneamente se ordena la expulsión de los extranjeros, la prohibición de la mendicidad, la restricción de la acogida tradicional a los peregrinos y la separación de los físicamente capacitados en talleres (Woolf, 1989: 37). Estamos ante una tendencia al control civil o como mínimo a la coordinación, que persistirá hasta el fin del Antiguo Régimen, aunque el socorro que prestan las instituciones de caridad, sobre todo en las ciudades, siga siendo muy importante hasta finales del siglo XVIII.

Sea bajo la forma de caridad sea bajo la forma de asistencia municipal, el socorro es la respuesta de la sociedad ante la pobreza como fenómeno social nuevo. Está lejos de comprenderse la naturaleza del problema, sus causas y sus consecuencias, pero, tributaria sin duda de relaciones patrimoniales anteriores e inspirada en ellas, no puede no enfrentar el problema: es el derecho a la vida digna de miles de familia lo que está en juego. Es un reflejo espontáneo de sociedad pasada en una situación nueva; pero que toma la forma de una asistencia económica establecida, normada, institucionalizada. Con razón Woolf ve en la forma y alcance de estas transformaciones que comienzan en el siglo XVI y se prolongan hasta principios del siglo XIX, para después de una larga pausa, volver a ser retomadas en actividades generalizadas del Estado, el comienzo del Estado asistencial (Woolf, 1989: 55-56).

El caso de Inglaterra es también clásico a este respecto. A la realidad de los cercados (*enclosures*) siguen a partir de 1536 y 1601 las leyes de pobres, correspondiéndose



siempre éstas con los momentos de mayor agravamiento de la pobreza. Específicamente, la ley más significativa de todas, la que podemos llamar de asistencia económica a los pobres, la Ley de Speenhamland, adoptada en 1795, y que solamente será derogada en 1834, coincide con un momento muy particular de la nueva economía: cuando aún no se tiene conciencia del sistema que viene, pero sí se percibe la masa nueva de pobres a los que es imposible vivir la vida digna de antes. Hay que tener en cuenta que el pauperismo es un fenómeno tardomedieval y moderno, especialmente vinculado a la mutación que supone el capitalismo (Geremek, 1998: 114-115).

En fin, no hay una clara conciencia de la relación de los nuevos pobres con la nueva economía del mercado concurrencial, como señala Polanyi, pero sí se ve necesario hacer frente con medidas que hoy llamaríamos de política social a la situación creada. Estas medidas, las de la Ley de Speenhamland, consisten en conceder subsidios complementarios a los pobres de acuerdo con un baremo establecido a partir del precio del pan, asegurando de esta manera a los pobres unos ingresos mínimos independientemente de sus ganancias (Polanyi, 1989: 136). Así, hasta 1834, se impidió la supremacía sin contrapeso del mercado sobre el trabajo, y, por lo que respecta a ese período, la transición de un tipo de economía a otra se hizo de forma más temperada y gradual, cosa muy diferente a la que sucedería en el resto del siglo XIX y durante el primer tercio del XX donde campeó el mercado libre como sistema autorregulador de la economía.

Obviamente, la razón para esta posición y para estas medidas no fue económica sino social. Era consecuencia y resultado de la concepción *iusnaturalista* que venía del siglo XVI y que reconocía a todo ser humano como un derecho natural el derecho a vivir. Pero, aun dentro de las carencias a nivel de análisis causal que se detectan, tanto en la emergencia del problema como en el análisis del mismo y en la forma de afrontarlo, hacen su presencia aspectos y elementos muy importantes desde la perspectiva de nuestro trabajo: la cooperación económica en su marco material, científico económico y cultural.

Aunque sea todavía dentro de los límites de un país, incluso parcelado éste en ciudades, comarcas y parroquias, por su concepción, significación y volumen, asistimos por primera vez a una verdadera y auténtica *asistencia económica*, fruto de una legislación a nivel de reinos o de Estados. No son relaciones solidarias de comensalidad entre miembros de una misma comunidad, familia, gremio o religión; ni son relaciones de liberalidad y de limosna de quienes detentan grandes patrimonios, príncipes, nobles, abadías, hospitales, iglesias, hacia quienes no tienen; son relaciones sociales nuevas, entre terratenientes y pobres, es cierto, pero legisladas como tales y concebidas y ejecutadas como un sistema de socorros. «Socorro oficial de beneficencia», lo llamará Carlos Marx (1980: 935-936). Es un nuevo tipo de solidaridad social, más institucional, más abstracta.

La legislación sobre los pobres significa el reconocimiento del carácter humano y social que presenta la nueva pobreza. Esta es simultánea a la destructuración de formas de propiedad y de trabajo anteriores que aseguraban una vida digna. Se agrava, pues, cuando la transición de una forma de economía a otra es más destructora. Desde entonces, este nuevo tipo de pobres y de pobreza no deja de constituirse en problema. Su simple presencia equivale a constatar que la nueva forma de vida presenta grandes carencias en lo que tiene de forma de vida y no es para ser aceptada sin críticas.

El nuevo fenómeno se convierte en un reto al saber, a la ciencia económica. Durante mucho tiempo se desconoce el origen de este problema, sus causas, pero la pregunta y la reflexión sobre la pobreza y los pobres como realidad social y económica quedaron planteadas desde entonces. Es la primera vez que ello ocurría: pobreza y pobres como objeto científico, de saber. ¿De dónde provienen los pobres?, es la pregunta que no dejará de plantearse a lo largo de todo el siglo XIX. Y es que, para entonces, como efecto de la realidad de la nueva economía, ha tenido lugar el descubrimiento de la sociedad como realidad en sí misma, con su propia naturaleza y con sus propias leyes, y, por lo tanto, de las ciencias sociales. Hasta el punto que éstas se constituyen en

saber modelo y como tal es él el que influye en las ciencias naturales, y no a la inversa (Polanyi, 1989: 145). Pero ello de tal manera que lo que tiene explicación social resulta natural. Por ahí sería posible explicar la pobreza y los pobres como una realidad social con la que hay que contar, natural, pero también económica, que en lo que tiene de tal la nueva economía promete ir superando.

Así tenemos, desde entonces, la escisión que caracteriza la visión y tratamiento de la pobreza y de los pobres como problema moderno, sin que hasta el presente exista una integración y superación del mismo. Por una parte, pobres y pobreza como realidad y reto social, al que hay que responder con intervenciones de carácter social y político, y por otra parte pobres y pobreza como carencia que la economía concebida científicamente como sistema autorregulador promete por sí misma corregir y superar con su dinámica.

Lo que hoy llamamos cooperación económica entre países se ha montado sobre esta doble visión de los pobres y de la pobreza, oscilando con frecuencia entre ambas, intensificando ya una ya otra, pero sin todavía lograr una integración científica y técnica, y, por lo tanto, social y política de ambas. En consecuencia la pobreza no desaparece, más aún, ni siquiera disminuye, más bien aumenta. Es como un tumor connatural desde luego a la economía en su forma autorreguladora de mercado, pero también a la economía industrial y a la economía como ciencia que le es correlativa, que en el fondo tienden a autonomizarse de todo tipo de relaciones sociales que no sean las del mercado. En otras palabras, desde su origen y por su dinámica la economía política, de la producción industrial, se ha separado de la ética, de la definición de lo que los escolásticos llamaban “vida buena”, vida feliz para todos (Gómez Camacho, 1998), constituyéndose en sistema autónomo y propio.

Esta manera de aparecer la pobreza como fenómeno social propiamente tal, las preguntas y cuestiones que suscitó, la forma de abordarla, básicamente coinciden con lo que sigue acaeciendo en la actualidad. Así lo declara Geremek al final de su obra *La*

*piEDAD y la horca* (1998: 262), varias veces citada aquí, sobre las transformaciones que han sufrido, a lo largo de los siglos, las ideas sobre la pobreza y las reacciones colectivas en relación con ella. De ahí el interés que representa para el estudio actual de la cooperación económica por la misma perspectiva que ofrece, siendo la primera la de la propia duración del problema. Durante las primeras fases de construcción de la nueva economía es obvio que no se dio una solución económica científica al problema, porque ni siquiera se tenía. La solución entonces fue dada desde la filosofía y desde el derecho natural. Hoy es un hecho que tampoco la estamos dando. ¿Pero la economía ciencia, tal como la conocemos, la tiene?

Resumiendo, cuando no fue siquiera pensable la cooperación económica entre países, sí fue real una pobreza nueva a manos de la deestructuración causada por la nueva economía, y ante este hecho, y mientras ésta no la pudo asumir, por primera vez en los países cuya economía se industrializaba, se establecía legalmente y se desarrollaba un sistema de asistencia económica para hacerla frente. Como institución esta asistencia económica era un puente entre una economía mercantil que desaparecía y lo que iba a ser la nueva economía, industrial. Retrasó la llegada de ésta, pero no impidió que finalmente llegase. Vio un problema y contribuyó a paliarlo, pero no se puede decir que lo solucionó. Más bien se puede decir que desde entonces, y no podía ser por menos, el problema quedó mal planteado, al quedar por fuera de la nueva economía que se estaba creando. Como si ella no fuera responsable del mismo. Sin embargo, la manera como cada país enfrentó la asistencia a los nuevos pobres equivalía a reconocer, desde luego en lo político, pero también en lo social y, de alguna manera y aunque inicialmente, también en lo económico, que el reino constituía una unidad también económica. De ahí que el Estado garantice, mediante las leyes que le parecen apropiadas, el derecho a vivir y, para ello, la asistencia económica a todos sus miembros.

### **4.3. Las nuevas economías como unidades o sistemas complejos e interdependientes**

El reino constituía una unidad también económica, venimos de decir, y también compleja, debemos añadir; una unidad integrada por una especialización laboral y económica, manifestada en los sectores productores que la componen, y por una interdependencia creciente entre ellos para asegurar la vida y bienestar de todos así como el mantenimiento y desarrollo de la sociedad. Tal es la característica de las nuevas economías, economías donde precisamente surgieron los nuevos pobres y economías como las nuestras que siguieron a éstas, referente también necesario para comprender la naturaleza de necesidad social con que se impone la cooperación económica entre países en nuestros días.

Nos estamos refiriendo a una dimensión o dimensiones de las nuevas economías, la de la complejidad e interdependencia de sectores que manifiestan; dimensiones que por su misma naturaleza demandan la puesta en juego de la cooperación social entre los mismos. Heilbroner se refiere a ello en los años sesenta –señalamos esta década porque las cosas han cambiado de entonces para acá- calificándolo de paradoja: los individuos de sociedades menos desarrolladas pueden ser y son económicamente mucho más pobres que los individuos de sociedades desarrolladas; el solitario esquimal, el bosquimano, el indonesio o nigeriano, por ejemplo, comparado con el neoyorquino o el habitante de Chicago, son sus ejemplos; pues teniendo a mano sus fuentes tradicionales de recursos, pueden sobrevivir durante más tiempo, manifestando así poseer al interior de la propia sociedad mayor independencia económica unos de otros. De tal manera, que una comunidad formada por unas cuantas centenas de individuos pueden vivir indefinidamente. De hecho, lo advierte el autor, así vive precisamente hoy día un gran porcentaje de la humanidad, por ejemplo la integrada en pequeñas comunidades campesinas. «Esta gran mayoría de la humanidad sufre una enorme pobreza, pero al mismo tiempo disfruta de una cierta independencia económica. De no ser por esto último, hace siglos que hubiera sido eliminada.» (Heilbroner, 1964:

35). La respuesta a la paradoja, como él mismo dice, es la división del trabajo, gracias a la cual lo que no podemos hacer nosotros, otros lo ejecutan por nosotros. «Esta enorme *división del trabajo* aumenta nuestra capacidad millares de veces, porque nos permite beneficiarnos de la habilidad de otros hombres así como de la propia.» (1964: 36). Así las cosas, una constatación se impone: «Junto con la abundancia en la existencia material se esconde una cierta vulnerabilidad: nuestra abundancia está asegurada sólo mientras se pueda contar con la cooperación organizada de enormes ejércitos de personas. Ciertamente, la continuación de nuestra existencia como nación rica depende de la previa condición tácita de que el mecanismo de la organización social mantenga su funcionamiento efectivo.» (1964: 37).

Notemos cómo la complejidad y la interdependencia, característica de las nuevas sociedades, sólo es posible si hay cooperación organizada; una cooperación que en las sociedades de mercado cuando la autorregulación de éste no basta a garantizarla hay que apuntalarla mediante subvenciones y otros mecanismos de cooperación y de apoyo para evitar disfuncionamientos mayores. Pero la cooperación a este nivel es tan consustancial con las sociedades con alto grado de división del trabajo que sin ella sencillamente son inviables. Por el contrario, las sociedades más artesanales son capaces de subsistir en su nivel sin necesidad de tal tipo de cooperación: cada individuo en ellas sabe obtener y producir por sí mismo lo necesario para vivir y no morir. En otras palabras y hablando en la forma más fundamental, si una sociedad tradicional llega a tener necesidad de cooperación económica para superar una pobreza que antes no tenía es que ésta ha aparecido en el encuentro con sociedades “desarrolladas”, sufriendo en dicho encuentro con frecuencia algún tipo de deestructuración, por decirlo de la manera más suave. Tal es el caso de las sociedades no desarrolladas.

Se entiende ahora bien lo que en otra obra reciente dice Heilbroner (1996: 39) citando a Marshall Shalins: «Los miembros de las sociedades primitivas tenían pocas posesiones, pero *no eran pobres*. La pobreza no estriba en tener una pequeña cantidad de bienes, no es únicamente una relación entre medios y fines; por encima de todo es una relación entre personas. La pobreza es un estatus social. Tal como lo es la invención de la

civilización.» Así como otra expresión que tiene a continuación: «No hay duda de que la pobreza es simultánea a las grandes civilizaciones.» (1996: 39).

¿Por qué las sociedades subdesarrolladas o en vías de desarrollo necesitan de la cooperación económica? Primero, porque en la división internacional del trabajo ellas funcionan como los diferentes sectores laborales y productivos al interior de una sociedad altamente compleja: necesitan de la cooperación de las unas hacia las otras; y ello por cuanto en sus relaciones económicas forman una unidad en relación con la cual son interdependientes. Tan es así que hoy ninguna economía nacional por rica que sea se puede bastar a sí misma. Con mayor razón las sociedades económicamente más dependientes. Segundo, porque, como se deduce de lo dicho con anterioridad, la pobreza que se advierte nueva en las sociedades tradicionales es una pobreza inducida y provocada por el simple hecho de entrar en condiciones de desventaja en la unidad que marca el nuevo orden económico. Si a mayor complejidad social se necesita mayor cooperación, cuando a la complejidad se une disfuncionamiento, como es el caso de las sociedades subdesarrolladas y en vías de desarrollo, la cooperación económica se hace mucho más necesaria, naciendo aquí la necesidad de la propia naturaleza de las sociedades, de la unidad que forman y de sus relaciones desiguales, y no ya del hecho de que todo esto se traduzca en situaciones que suscitan la compasión y liberalidad de los países ricos.

La cooperación que venimos de evocar como realidad inherente en la división del trabajo, es a la que Durkheim dedicó hace más de un siglo (1893) su famosa obra *De la division du travail social*, y cuyos aportes están lejos de haber caducado. Él llamó a esa cooperación *solidaridad orgánica*, contraponiéndola a la *solidaridad mecánica* propia de las sociedades sin división de trabajo social (1967: 112-115). En su análisis él no contempló la necesidad de la solidaridad entre países sino entre los sectores progresivamente especializados al interior de cada sociedad, pero sí la supo ver, aún dentro de su enfoque orgánico y funcional, como nota distintiva y condición de existencia de la propia sociedad moderna, como algo que nace de la *unidad* en la que toda sociedad compleja consiste (1967: 305). En otras palabras, aún y con sus

limitaciones, la necesidad que Durkheim muestra de la solidaridad orgánica en la sociedad moderna y algunas de las condiciones con que ésta debe cumplir contienen todavía muchas enseñanzas para el problema y tema que aquí estamos abordando. Sólo que cuando él habla de unidad entre sectores nosotros tenemos que hablar de unidad entre países.

Esta unidad económica a la que aludimos ha adquirido y está adquiriendo una nueva dimensión con la globalización. Efectivamente, como muy bien lo expresa Heilbroner (1996: 100) citando a Manuel Castells: «... Lo nuevo, por lo tanto, no es que el comercio internacional sea un comportamiento importante de la economía (en este sentido podemos hablar de economía mundial desde el siglo XVII), sino que la economía nacional ahora trabaja como unidad a nivel mundial...

En este sentido no sólo estamos asistiendo a un proceso de internacionalización de la economía, sino... a la interpenetración de la actividad económica y de las economías nacionales a nivel global.»

El concepto y la práctica de cooperación, aunque de indudable connotación económica en el uso que hacemos de ellos, parecen remitir como a factores motivantes a aquellos de naturaleza más bien social y política. Histórica y culturalmente así ha sido, y de esta concepción hemos podido encontrar sus raíces en la parte primera de este trabajo. Sin embargo, como vemos, la cooperación económica pertenece a la estructura de las economías con alta división de trabajo. Dicho de otra manera, las condiciones que imponen la cooperación económica entre países, sobre todo con los económicamente más desestructurados, no son sólo sociales y políticas. Ante todo, son económicas. Son las economías cada vez económica y socialmente más complejas, más globalizadas e interdependientes, las que demandan como realidad estructural entre las partes la cooperación internacional. Desde que comenzaron a existir «economías mundo», desde el siglo XV, y hoy de una manera mucho más fuerte, las diferentes sociedades son partes de una unidad económica total, de manera que el sano desarrollo de todos, el



desarrollo humano sostenible, de no producirse de manera autorregulada por el mercado, y no se produce, debe estar garantizado por la cooperación entre las partes.

A la luz de un enfoque así el carácter voluntario que ha caracterizado hasta el presente la cooperación económica como transferencia de recursos debe ser matizado: la cooperación económica entre países que de facto son partes de una totalidad económica supranacional, tiene que seguir los pasos de la cooperación que necesariamente tiene que darse y generalmente se da en los diferentes sectores que integran la economía de un país: en términos de Durkheim la división del trabajo que hace posible la solidaridad orgánica tiene que estar regulada por «normas», éstas tienen que ser «justas», y tiene que darse en «condiciones exteriores iguales» (1967: 344). Y ello por cuanto forman una unidad. Sin olvidarse de que hay también divisiones del trabajo que son anómicas y portadoras de anomia (1967: 313)

En los siglos donde no era posible la cooperación económica tal como hoy la entendemos, sin embargo emergieron economías que progresivamente la demandaban como condición propia de su existencia y como mecanismo compensador y corrector de las disfunciones que en sí mismas entrañaban. Sin este tipo de economías ni los nuevos pobres ni la cooperación hubiesen existido. Sin un enmarcamiento de la cooperación internacional en la estructura de las economías en sus relaciones entre sí, el problema de los países pobres y subdesarrollados tampoco será superado. La cooperación que comenzó siendo asistencial, social y política, por lo tanto insuficientes, eventual y parcial, tendrá que ser estructural, integral, económica en el sentido de radical, y permanente. Pero no nos adelantemos, veamos en qué condiciones y cómo la cooperación fue posible y se comenzó a implementar.

#### **4.2. CUANDO LA COOPERACIÓN FUE POSIBLE Y SE COMENZÓ A IMPLEMENTAR**

Lo vimos analizando las respuestas dadas a la nueva pobreza, es la conciencia de un país en algún modo como unidad estatal económica o patrimonial, la que explica que

pueda existir y establecerse una asistencia económica de los terratenientes hacia los nuevos pobres, como una cuestión de justicia y de equidad. No se podrá esperar que surja algo que se le aproxime entre países ricos y países pobres, hasta que también a nivel de países surja la conciencia de unos y otros de integrar una comunidad superior y tener un existir solidariamente interrelacionado. Este tipo de conciencia va a surgir primero bajo formas de *cooperación humanitaria*.

#### **4.2.1. Prácticas de cooperación humanitaria antes de la cooperación económica**

El ejemplo más elocuente es la fundación de la Cruz Roja el 29 de octubre de 1863 por Henri Dunant, con la ayuda de Gustave Moynier, como institución neutral para ayudar humanitariamente a los hombres puestos fuera de combate en las guerras (Boissier, 1985). La idea le viene a Henri Dunant cuando en 1859 en una pequeña aldea del norte de Italia le toca ser testigo de un escenario verdaderamente dantesco: miles de soldados heridos y que literalmente están muriendo en la guerra atroz de Napoleón III contra Austria, escenario y emociones que él recoge en el libro *Un souvenir de Solferino*. Por cierto, la acogida que conocen las múltiples ediciones del libro es por sí misma un indicador de profundos cambios.

Hasta entonces cada campo de guerra curaba sus heridos. Si bien la Declaración de la Revolución Francesa en 1789 reconocía ya que todos los hombres nacen iguales en derechos, sin embargo ello era todavía dentro de un marco nacional, de contornos históricos y geográficos bien determinados. La neutralidad en la que se basa la nueva institución desborda nacionalidades y supone el reconocimiento de un derecho universal: los soldados, una vez puestos fuera de combate a causa de sus heridas, dejan de ser soldados para ser seres humanos, víctimas, sin que nada, ni incluso su nacionalidad, les separe entre ellos. De esta manera, como enfatiza Luc Ferry (1996: 175), nace el derecho humanitario (Bory, 1982). Las víctimas, añadiríamos nosotros, pertenecen a la humanidad que formamos todos y ante ellas como humanidad debemos dotarnos de una institución políticamente neutral de ayuda. Nace así,

precisamente entre países en guerra, una cooperación humanitaria: la que permite a una institución neutral atender a los heridos en combate sin diferencia de campo.

Sin duda que el sentimiento humanitario es parte integrante también del mutualismo gremial que brota por todas partes bajo la forma de asociaciones mutuales. Dejados sin asistencia económica a su propia suerte, los trabajadores se sienten pertenecer a la humanidad gremial y sienten la necesidad de ayudarse mediante los fondos mutuales que van creando. Estas asociaciones mutuales están en el origen del fenómeno cooperativo y no es casual si coinciden con el proceso de formación de la economía capitalista y del industrialismo (Razeto, 1984: 136). A ellas seguirán los sindicatos, organizaciones más bien de reivindicación y de lucha.

El siglo XIX es especialmente patético. Por una parte, conoció una producción de riqueza como nunca se había visto, y por otra parte la explotación más ominosa de la clase trabajadora, hasta el punto de merecer el capitalismo de esa época el calificativo de «capitalismo salvaje». «La mayoría de los ingleses de la primera mitad del siglo XIX - dice Hobsbawm (1979: 122)- estaban convencidos de que la llegada del capitalismo industrial les había traído horribles dificultades y les había introducido en una era dura y desolada». La situación era miserable incluso a los ojos de los economistas que la veían como inevitable. El cuadro de la Gran Bretaña presentado por Engels en 1844 y las descripciones que hiciera Marx de las condiciones finales del siglo XIX, eran aceptados sin dificultad. El trabajador medio se mantenía en niveles próximos al de subsistencia, mientras con sus propios ojos podía ver el aumento de la riqueza nacional. De hecho fueron los niveles de vida aterradoros de los trabajadores, el crecimiento y segregación de los suburbios y la dislocación social producida en el pueblo llano, exacerbada ésta ante la expansión económica, los factores que dictaron las medidas sociales que van a ser aplicadas a partir de 1880: seguro obligatorio y regulación de las condiciones del trabajo.

Esta etapa coincide con una nueva estrategia y reorientación del capital: la de las colonias como campos privilegiados de inversión de capital y de comercio exclusivo. Las colonias como economías asimétricas necesarias para mantener el funcionamiento del equipo productivo a plena capacidad. La colonial es una economía que busca complementar los intereses en las inversiones realizadas en el país madre, ampliando el campo de inversiones y ensanchando el comercio, pero evitando al mismo tiempo entrar en competencia con ellos. De esta manera el desarrollo colonial lo va a ser siempre en función de los intereses de las metrópolis y en supeditación a ellos, sin ningún interés por un desarrollo colonial independiente y autónomo (Dobb, 1978: 437). Esto sería una *contradictio in terminis*. El desarrollo colonial deseable y posible en el marco cultural imperante será en función del desarrollo hegemónico de las metrópolis. Consecuentemente, ninguna relación económica que se parezca a cooperación, sino todo lo contrario: control político para una relación económica de explotación vía la inversión y el mercado (Headrick, 1989). En el marco cultural colonialista no había lugar para otra relación. Una relación es entre dos, y se comenzaba por no percibir la colonia como otro, sino como parte del imperio, como economía que le pertenece. Para ello habría que esperar a la década de la Primera Guerra Mundial y al decenio de 1920 que ven surgir el nacionalismo colonial con su aspiración a convertir las áreas coloniales en unidades autónomas de desarrollo, tanto en sentido económico como político, persiguiendo metas de industrialización y con independencia del capital extranjero. Era la primera vez que las colonias reivindicaban para sí la aspiración y el derecho a ser países con su propia economía.

#### **4.2.2. Nueva relación entre economía y política**

Mientras tanto la economía ha disfrutado cada vez del apoyo de la política o, dicho de otra manera, cada vez más, en la teoría y en la práctica, la política se ha definido en función de la economía, hasta el punto de darse una fusión entre ambas. Este redimensionamiento no es tan nuevo, aunque sí cada vez más definido y desarrollado. En buena parte esta vinculación entre poder y economía es propia del mundo occidental. Sus antecedentes se encuentran en la vinculación que entre ambos

comenzó a tejerse en el siglo XV, en plena época del mercantilismo, y que cristalizó en los proyectos económicos bien conocidos de “descubrimientos”, conquistas y colonizaciones. Por primera vez el capital se trasladaba a los centros neurálgicos de los nuevos proyectos de expansión comercial desarrollada por los príncipes, y éstos se procuraban en aquéllos los recursos financieros y las inversiones privadas que necesitaban. Príncipes, banqueros y comerciantes, vinculando poder e inversión, en el marco que les abre las dimensiones del nuevo comercio, crean y desarrollan el Primer Orden Económico Mundial (Ferrer, 1996: 53-54). Este Primer Orden durará tres siglos. En este tiempo el comercio internacional, de escaso peso relativo en el conjunto de la producción de bienes y de servicios, se convierte en el factor clave del desarrollo económico de Europa.

Esta vinculación exitosa y propia de Europa entre poder político y paradigma y proyectos económicos significa, como muy bien señala Aldo Ferrer (1996: 396-398), que el ordenamiento económico imperante se decide en Europa, afecta al mundo entero, y desde el siglo XVI la historia de Europa comienza a ser mundial. Por primera vez regiones enteras del mundo -Iberoamérica, Brasil y colonias británicas y holandesas del Caribe- asumen la condición de *periferias* con respecto a *centros*; centros económica y políticamente hegemónicos, y periferias hechas partes integrantes de un orden económico global, sin poder para plantear su ser y pertenencia en el interior del mismo. Estamos ante un nuevo orden económico cada vez más compactado, que subordina a sí todo el tejido económico, social, comercial y político. La política de los estados nacionales hegemónicos comienza a ser, para no dejar ya de serlo, crecientemente política y económica, se inicia la brecha entre desarrollo y subdesarrollo y se sienta las bases del reparto del poder en el nuevo orden mundial. De hecho, para el 1800 queda ya insinuada la división internacional del trabajo que prevalecería durante la primera revolución industrial.

Esta fusión entre política y economía o, mejor, el poder en función de la economía, se ha redimensionado durante toda la revolución industrial, a lo largo de todo el siglo XX y

en nuestros días. Analistas con diferentes ángulos de mira coinciden en ello. Hasta el punto que las guerras y el carácter de liquidación total del adversario que éstas asumieron, como fue el caso de la Primera Guerra Mundial, se explicarían precisamente por esto, porque «En la era imperialista, se había producido la fusión de la política y la economía. La rivalidad política internacional se establecía en función del crecimiento y competitividad de la economía, pero el rasgo característico era precisamente que no tenía límites.» (Hobsbawm, 1995: 37-38). Y para el mismo autor, en el siglo XX las guerras se han librado, cada vez más, contra la economía y la infraestructura de los estados y contra la población civil (1995: 23). Hasta llegar a esa maquinaria poderosa y difícilmente incontrolable que es la economía en nuestros días, donde la política en función de la economía no solamente es cada día mayor sino que ya se ha llegado al momento donde la economía tiene más poder de decisión que la política y arrastra a ésta.

Esta economía, ya en la forma del capitalismo imperialista, es la que penetró y transformó todas las regiones del planeta (Headrick, 1989), y nunca estuvo interesada por el desarrollo autónomo y verdadero de los países dependientes o del Tercer Mundo, que son la mayoría. Esto a pesar de los efectos de disrupción, desintegración, dislocación, que tuvo y tiene en ellos. Sin embargo, la integración de política y economía es otra de las condiciones que permite pensar la cooperación económica y precisar mejor los términos deseables de la misma.

Ello por cuanto, en primer lugar, la relación política y economía es una relación necesaria; y, en segundo lugar, se trata de una relación no exclusivamente unidireccional, aunque así es como más se ha desarrollado: la política supeditada a una economía como poder hegemónico. La política también puede recordar a la economía que ésta es un medio, no un fin, y que como tal debe estar al servicio de lo que son prioridades humanas y sociales. De ahí que, sobre todo con la gran crisis del 29, se haya aceptado con diferencias pero como un hecho que la política tiene que intervenir en la economía, evitando así, paliando, corrigiendo, las mismas crisis cíclicas de ésta o

crisis y efectos no previstos. Lo vitando y lo deseable en la integración de política y economía mostrará que la integración es condición necesaria, aunque no única, para pensar, proponer y ejecutar la cooperación económica entre países.

#### **4.2.3. Prácticas de cooperación económica: desde 1945 a nuestros días**

Se ha dicho que la cooperación económica entre países comienza en 1945, apenas terminada la Segunda Guerra Mundial. Es un hecho. Se podría decir, y se dice, que la Segunda Guerra Mundial tuvo un impacto destructivo tal en la mayoría de los países beligerantes, con excepción de los Estados Unidos, ello veinte años después de los efectos aniquiladores de la Primera, y otra guerra mundial más supondría un peligro tan grande para todo el planeta, que se aprendió la lección: la lección fue crear, aparte de una instancia donde convergieran todas las naciones, las Naciones Unidas, organismos de cooperación internacional, al menos ésta fue su primera intención: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, comúnmente conocido como Banco Mundial. A juzgar, pues, por las instancias creadas, la lección parece haber sido dada por el fracaso repetido de una economía sin frenos. De ahí la propuesta de una nueva organización de la economía y de la sociedad, y la voluntad, expresada en las instituciones creadas, de resolver los problemas de la reconstrucción en el contexto de un nuevo marco, un marco caracterizado por la cooperación.

La situación que estamos viviendo en las últimas décadas, sobre todo después de la caída del socialismo en Europa y la desaparición de la guerra fría, manifiesta hasta qué punto los problemas no resueltos se han agravado con la aparición de problemas nuevos, y las instituciones creadas por la misma orientación parcial y de control que las caracteriza, son no sólo insuficientes sino con frecuencia inadecuadas, sobre todo en el caso de las instituciones económicas. Como dice Hobsbawm (1995: 555 y 558), la forma desordenada en que ha terminado el siglo XX es la mejor prueba del fracaso de los programas e instituciones que creamos para resolver los grandes problemas, todos

ellos de naturaleza económica o estrechamente relacionados con la economía, ahora globalizada con poco control en algunos sus aspectos. Y la cooperación económica no escapa a esta crisis.

Con todo, ha habido y hay dos casos de cooperación económica que por su éxito también tienen mucho que enseñar sobre ésta. Nos referimos al plan de cooperación de los Estados Unidos con Europa en los años cuarenta, apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, conocido como Plan Marshall y a los programas de desarrollo e integración regional que viene desarrollando la Unión Europea con sus países y regiones más pobres. Los dos casos son, pues, de cooperación regional.

Varios son, desde el interés del marco cultural de la cooperación los aspectos importantes del Plan Marshall. El primero es la existencia de un interés real común muy fuerte como base para concebir y ejecutar el plan. Es obvio que los Estados Unidos con la reconstrucción y desarrollo de Europa busca el comprador que sus productos necesitan, buscan crear en el tiempo más corto posible el mercado internacional que necesita para su producción. Pero es de verdad que quiere la reconstrucción y desarrollo de Europa. De ahí el monto y la rapidez de la ayuda, el grado de eficiencia con que se concibe y maneja, la participación e involucramiento de ambas partes en el mismo. Es un interés real, porque es una necesidad real. Por su parte Europa necesita su reconstrucción y busca su desarrollo propio, que para que sea rápido tiene que pasar por un plan de este tipo, pero con la determinación clara de no quedar supeditado a él. Así George Marshall propone la idea del Plan el 5 de junio de 1947 y los 14 países europeos participantes crean en julio en París el Comité de Cooperación Económica Europea, encargado de la gestión de la ayuda, y en 1948 la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica), que en 1960 convierten en la OECD (Organización Económica de Cooperación y Desarrollo).

El objetivo general de los países participantes es explícito en la meta que se propone: «alcanzar lo más pronto posible y mantenerse a un nivel de actividad satisfactorio sin ayuda exterior de carácter excepcional» (L'Huilier, 1962: 232). También es explícito, y



así la evidencia las competencias de la institución creada, la OECE, serán los europeos quienes gestionen la ayuda. Como lo prueba el hecho de que la OECE sobreviviera al Plan Marshall, es obvio que la cooperación económica europea era superior a la ventaja temporal de una concesión de ayuda exterior, y para ello se dotó de independencia total. Con la creación de la OECD en 1960 se dan pasos más adelante: se establecen competencias específicas en materia comercial, se refuerza facultades en materia de política coyuntural y monetaria, y se asumen nuevas e importantes tareas en la coordinación de la ayuda a los países subdesarrollados (L'Huilier, 1962: 298). Ya anteriormente, con la creación primero de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Tratado de Roma, 1952), y luego de la Comunidad Económica Europea (Roma, 1957), se venía diseñando y construyendo progresivamente la integración europea, un objetivo al parecer previsto desde la cooperación regional como competencia de la OECE. En este sentido, y como lo remarca L'Huilier (1962: 34), no extraña el "insólito" volumen de aparato institucional de que se dotó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, aparato que contiene en germen los órganos de una futura federación política europea, con una concepción bastante dirigista y la búsqueda de una autoridad supranacional (Ginestet, 1970: 5). Finalmente, casi terminando la espiral, de países receptores de ayuda a países donantes, en 1962 los miembros de la OECD Crearon el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), como organismo encargado de coordinar, dirigir y evaluar su política de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo).

He aquí un caso de ayuda virtuosa a la cooperación. Se alcanzó y se sobrepasó el objetivo fijado: alcanzar lo más pronto posible y mantenerse en un nivel de desarrollo que haga innecesaria la ayuda exterior. El objetivo se sobrepasó con creces en la medida en que ahora los países de la OECD son de los más importantes donadores. El éxito estuvo en la voluntad política con que se concibió, desarrolló y ejecutó el Plan; en la independencia y autonomía de la gestión; en la visión integral, económica y política que se tuvo y con la que se desarrolló; en la naturaleza económica y política del mismo; y, correspondiendo a todo ello, el monto con el que se le dotó. Detrás de ello, como autores lo han señalado, el sentirse países, con diferente potencia económica, pero

iguales en cuanto a cultura, compartiendo unos mismos valores, por ejemplo la democracia, y un mismo destino por encima de diferencias coyunturales; saberse y sentirse constituyendo una unidad: la unidad del Atlántico Norte; confiando pues plenamente a ese nivel los unos en los otros. Se trata de una unidad que, reforzada mediante tratados, implica estrategias comunes frente al resto de países, defensa y hasta sacrificios, adoptando como práctica para llegar a acuerdos el diálogo y la negociación entre las partes, procurando llegar a acuerdos por consenso, como es el caso de Unión Europea. Todo ello hubiera sido imposible, si las economías que entraron en cooperación no se hubieran descubierto como partes de una unidad más grande dentro de la cual era de su interés integrarse de la forma más dinámica y más armónica posible (Deniau, 1977: 12).

Lo que en la Unión Europea se conoce como política y programas de desarrollo regional constituye otro ejemplo virtuoso (Mella, 1999: 213-236). No fue fácil percibir la necesidad y la importancia de crear y destinar fondos específicos para el desarrollo de regiones al interior de la Unión. En los años cincuenta el interés por estos temas era vago y tenue. Incluso entonces, confiando en el efecto distribuidor del mercado, se pensaba que no era necesaria la política regional. Los jalones más importantes de esta política surgen con la entrada en la Unión de Gran Bretaña e Irlanda en 1972. En 1975 se establece el FEDER, Fondo Europeo de Desarrollo Económico Regional. Y será en 1988, después de la entrada de España y Portugal (1986) y de la firma en 1987 del Acta Única Europea, que promulga las medidas para llegar a un mercado único en toda la Unión, que se aprueban los reglamentos de los fondos estructurales, instrumentos financieros para corregir los problemas regionales. En otras palabras, más se avanza en los objetivos de la unión comercial, fiscal monetaria, y más se toma conciencia de la dificultad que para el logro de tales objetivos supone las disparidades regionales, más hay que atender con fondos y programas adecuados a las regiones que están en desventaja. De otro modo peligrarían los objetivos que se buscan. De ahí la importancia del desarrollo regional y de los fondos de ayuda para lograrlo.

Para llegar realmente al desarrollo regional como meta, el accionar en este dominio se dirige por cuatro criterios o principios: de concentración, de programación plurianual, de cooperación y de adicionalidad. El primero obliga a actuar sobre objetivos muy precisos, en la forma más concentrada posible; sin duda alguna, evitando improvisar, determinando el plazo (6 años) y buscando eficiencia. En problemas específicos, se procede a programaciones plurianuales (segundo criterio) de intervenciones coherentes de desarrollo, buscando formar escenarios adecuados a la maduración de los procesos de inversión. En virtud del principio de cooperación, escalonadamente y de abajo a arriba intervendrán en la propuesta y aprobación todas las instancias interesadas, desde el municipio a la Unión Europea, pasando por gobiernos autonómicos o regionales y por los gobiernos nacionales. Finalmente, el principio de adicionalidad significa que cada instancia respectiva, gobierno regional, nacional y Unión Europea contribuye adicionalmente, en los términos fijados, al financiamiento de los proyectos aprobados. A estos cuatro principios hay que añadir seis objetivos de atención que, a efectos de prioridad, estratifican las regiones por sus necesidades, y ello en forma muy precisa. Así, por ejemplo, el primer gran objetivo de atención lo constituyen las regiones más pobres, concretamente las que no alcanzan el 75% de la renta per capita comunitaria. El segundo comprende las zonas con necesidades de reconversión y reindustrialización. Los objetivos 3 y 4 tienen en cuenta problemas relativos al mercado de trabajo. El objetivo 5 va dirigido a regiones agrarias que necesitan reconversión de las explotaciones agrarias. Y el objetivo 6 está destinado a aquellas zonas periféricas de la Unión Europea que acusan problemas de bajísimas densidades de población. Como se puede ver, con tales objetivos se procura atender a las diferentes zonas y regiones de acuerdo a sus necesidades más específicas de desarrollo e integración. Para acometerlos y alcanzarlos han sido establecidos cuatro fondos estructurales específicos.

De nuevo en este segundo ejemplo, bastan las características apuntadas para ver en qué término se habla aquí de cooperación. De nuevo se trata a las regiones y zonas como partes de una misma unidad; regiones, pues, que no se las puede dejar a su

suerte ni marginar, que hay que ofrecerles la ayuda específica que necesitan para alcanzar su propio desarrollo y desde él integrarse real y verdaderamente en la dinámica total de la Unión. Se trata de programas eficientes, concebidos y diseñados como tales, sujetos a evaluación. Son las regiones interesadas el principio detonador, y todas las partes contribuyen a financiar lo que todas han aprobado, porque previamente se ha mostrado que forma parte del desarrollo deseado de la región, del país, y como consecuencia, de la Unión Europea.

Hemos citado dos casos virtuosos de cooperación. Pero no sólo de ellos se pueden extraer lecciones de posibilidad. En realidad, analizada con ojo crítico la historia de la cooperación, sobre todo de 1945 para acá, hoy podemos extraer lecciones de toda ella, de sus éxitos y de sus fracasos, tal como lo hace Michael Edwards en su excelente obra, *Future positive. International co-operation in the 21<sup>st</sup> century*, 1999, en la que además muestra su convicción de cómo la cooperación “work” (1999: 3), en otras palabras, es pertinente y es rentable.

#### **4.3. LA COOPERACIÓN ECONÓMICA POSIBLE HOY**

Es obvio que el tipo de cooperación implicado en el Plan Marshall y en los programas de desarrollo regional de la UE, no es el que en general se maneja en la así llamada cooperación al desarrollo entre países, al menos con el mismo grado de voluntad política, de coherencia y de eficacia. Como es obvio, y así lo reflejan abundantemente los análisis que se hacen, que, después de décadas de cooperación económica, los éxitos son pocos, más bien con frecuencia se repiten una y otra vez los mismos vicios.

Además de los factores que reiteradamente han sido señalados por los analistas, nosotros, como conclusión de nuestro trabajo, quisiéramos enfatizar, sin exculpar por ello vicios cometidos y que se siguen cometiendo, que con todo y eso, por diferentes razones, aún no se habían dado las condiciones necesarias para la cooperación

económica deseable. Y ello, fundamentalmente, por cuanto todavía no se percibe que países desarrollados y subdesarrollados, donantes y receptores, hegemónicos y olvidados, todos son partes de una misma unidad, económica, social, política, cultural, y lo serán cada día más. De ahí que mientras a un problema verdaderamente global, como la conservación del ecosistema, el medio ambiente, la sostenibilidad del desarrollo, se le ofrezca soluciones en el mejor de los casos fragmentarias y sociales, no integralmente científicas y técnicas, la cooperación no podrá integrar la unidad rota, desintegrada, dislocada.

Efectivamente, la primera condición de éxito es descubrir y asumir que economías que entran en contacto e interactúan, a partir de ese momento, por la propia naturaleza de las relaciones económicas que entablan, constituyen una unidad económica. Muchas veces sin hacer “nada”, simplemente por el simple contacto cultural; éste no es neutro. Pero mucho más cuando economías han entrado en contacto e interacción, sobre todo si una por su fuerza se impone desde su propia lógica a la otra. En este caso el efecto que se produce en ciertos sectores y dimensiones no solamente es de impacto, sino de un impacto que desajusta, desintegra, destruttura y disloca. Esto hay que tenerlo muy presente si se quiere comprender la raíz de la pobreza nueva, estructural, y de los pueblos subdesarrollados que necesitan de cooperación económica para su desarrollo. Esta ha sido una faltante a lo largo de la historia, de la historia de los nuevos pobres, sectores humanos y pueblos, que comienzan cuando la economía mercantil y capitalista se desarrollan a expensas de economías premercantiles y precapitalistas. Por decirlo así, el nuevo problema era efecto estructural de la nueva economía, pero no era reconocido así. De ahí que las soluciones tampoco podían ser adecuadas. Con frecuencia era paliativas y, en las situaciones mejores, compensadoras, pero nunca solución verdadera.

Con frecuencia se piensa, y sobre todo se actúa, como si cuando dos economías diferentes, una más rica, otra más pobre, entran en contacto, el resultado pronto es estimulante, y el final resulta positivo. Así lo ven incluso muchos estudiosos cuando

comparan situaciones en economías muy diferentes como formas de vida. Independientemente de que en este dominio pueda pasar como en los paradigmas culturales y científicos, que no es posible establecer comparaciones entre ellos, visiones de este tipo olvidan la destructuración que el tipo de economía más ventajoso para la competencia produce en el otro.

A lo largo de nuestro recorrido, con frecuencia nos hemos topado con los efectos destructurantes en la relación e interacción de una economía con otra cuando éstas son asimétricas. Siempre que se da asimetría, se da destructuración en sectores y dimensiones de la economía con más desventaja. Los nuevos pobres no surgieron de la economía feudal sino del desajuste estructural que con relación a ella supuso el mercantilismo y luego el capitalismo como nuevas formas de economía. Las Indias como lugar de colonización, objeto de comercio y surtidoras de metales preciosos, con los desajustes producidos, exterminio de pueblos, migraciones, trata de negros, esclavitud, no fue producto de las economías indianas. Del mismo modo cuando a finales del siglo XIX se despierta, modernizada, la sed colonial.

Estos efectos destructurantes a nivel de recursos, valoración, propiedad y uso de los mismos, a nivel de producción y de mercado, a nivel de cultura y organización social, nunca fueron vistos como tales. Siempre fueron juzgados como inadaptación y retraso. Hoy podemos verlos como lo que son, analizarlos, medir su impacto y proponer la consideración y el tratamiento que demandan. Al igual que se hace en aspectos de medio ambiente. Mientras tales efectos se produzcan, no se puede mirar para otro lado, hay que hacerles frente para superarlos, siendo el ideal que en el futuro la producción de los mismos efectos se minimice al máximo. Porque si las economías que interactúan, hoy todas, forman una unidad, deben ser tratadas como la unidad que son.

Estos efectos destructurantes, que en términos de Giddens (1999: 38-39) podríamos llamar también “manufacturados”, contraponiéndolos a los “externos”, no pueden ser evitados del todo, no tenemos instituciones para lograrlo, forman parte de los riesgos

que hay que vivir, pero sí debemos evitarlos en la medida en que podemos controlarlos. Y podemos controlarlos decididamente mejor que en el pasado. En este sentido, si bien no tenemos aún las instituciones necesarias para controlar los cambios económicos, las que tenemos, FMI y BM deben pasar de ser órganos fiscalizadores y certificadores o correctores e interventores en situaciones extremas, a ser organismos garantizadores de las condiciones de la cooperación.

En una concepción así, la cooperación no puede ser una actividad voluntaria de solidaridad, sino que tienen que ser la gran herramienta que necesariamente se debe dar la economía como un todo para, primero, reponer la unidad rota y, segundo, ubicar a todos los países en condiciones de proseguir un desarrollo humano sostenible. Por lo tanto la cooperación económica tiene que tender hacia esa “cooperación pura”. Hasta que la cooperación así entendida quede reconocida como derecho de los países en vías de desarrollo y como un deber de los países desarrollados.

Si la economía mundial forma una unidad, tiene que ser pensada y tratada como lo que es, como una unidad, como un todo, y ello con voluntad política, con voluntad de transformación y de cambio. Y ésta es la segunda gran condición, hoy posible, para que se dé la condición deseable. También la economía, y en primer lugar ella, debe entrar en las cosas a que nos referimos cuando cada vez más todos decimos y reconocemos que a problemas y efectos globales las soluciones también deben ser globales.

Hasta que como unidad mundial tengamos una autoridad colectiva mundial, tendremos que adoptar la democracia como la forma más adecuada para regirnos en ella y tendremos que acostumbrarnos a ver la economía en términos de “democracia económica”.

Hablar de democracia económica es hablar de relación entre iguales, relación en la que cada parte, cada país, tiene derechos y obligaciones. La relación de igualdad supone el respeto por el otro, la información veraz y transparente, la confianza mutua activa, y se

basa en el diálogo y en la comunicación. Aquí es clave la confianza y descubrir la necesidad y las aspiraciones del otro.

Todos estos valores son esenciales en la democracia política. Igualmente deben serlo, y aún más por su misma fuerza condicionadora, en la democracia económica. En una relación así, obviamente, no hay lugar para la imposición, la coerción o la violencia. Dicho sea de paso, es a este tipo de relación deseable a la que más se aproxima la relación nueva de *asociación* tal como ésta viene comprendida en el Acuerdo Marco para la Cooperación de la UE (1996), que, por lo tanto, debiera ser la relación en principio con todos los países, también los definidos como de desarrollo «medio» y los países objeto de cooperación asistencial.

Parte esencial de esta relación es la información, que para que sea tal debe incluir las alternativas científicas y técnicas existentes, estudios e información rigurosa sobre los impactos de las diferentes políticas de cooperación, y la participación en pie de igualdad de todos los afectados, países, regiones, sectores.

Resumiendo, por primera vez se están dando las condiciones para una cooperación entre países en orden al desarrollo humano sostenible de cada país y de todos como conjunto, a la misma escala global a la que hoy se está dando la economía. Cada día más la unidad operativa real es mundial, es el mundo como tal, de este nivel son también los retos y de este nivel pueden ser y deben ser las soluciones si se quiere evitar el prolongar situaciones humana y socialmente injustas, manejadas prevalentemente de una manera social y política, cuando deben ser manejadas de una manera científica y técnica integral, y por ello social, política y éticamente.

Citábamos más arriba a Michael Edwards y su obra *Future positive. International co-operation in the 21 century* (1999). A partir de la cooperación como ha sido y de las lecciones que ello nos deja, de la necesidad absoluta que tienen de la cooperación económica internacional los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, y de las



nuevas oportunidades que ofrece la globalización, con él nosotros también creemos que la cooperación que deseamos es posible, y en este sentido, el futuro de la cooperación es “positivo”. No siempre fue así, más bien es recientemente que comenzó a serlo. «It is true that the changing global context poses serious threats which make co-operation imperative, but the same context offers opportunities to help co-operation flourish as never before.» (Edwards, 1999: 5).

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Boissier, Pierre (1985), **From Solferino to Tsushima: history of the International Committee of the Red Cross**, Henry Dunant Institute, Génova.

Bory, Françoise (1982), **Génesis y desarrollo del derecho internacional humanitario, Comité Internacional de la Cruz Roja**, Departamento de Información, Génova.

Deniau, Jean-François (1977), **Le Marché Commun**, Presses Universitaires de France, París, 12<sup>a</sup> ed.

Dobb, Maurice (1978), **Estudios sobre el desarrollo del capitalismo** (1<sup>a</sup> ed. en ingl., 1969), Siglo XXI, 10 ed., México, 1978.

Durkheim, Emilio (1967), **De la división del trabajo social**, Schapire Editor S.R.L., Buenos Aires.

Edwards, Michael (1999), **Future positive. International co-operation in the 21st century**, Earthscan Publications Ltd., London

Ferrer, Aldo (1996), **Historia de la globalización. Orígenes del Orden Económico Mundial**, F.C.E., Buenos Aires.

Ferry, Luc (1996), **L'homme-Dieu ou le Sens de la vie**, Grasset, París. Foucault, Michel (1966), **Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines**, Gallimard, Francia.

Geremek, Bronislaw (1998), **La piedad y la horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa**, Alianza Editorial, Madrid.

Giddens, Anthony (1999), **El mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestros días** (orig. ingl., Runaway World 1999), Taurus, Madrid.

Ginestet, Pierre (1970), **Le parlement européen**, Presses Universitaires de France, París, 3<sup>a</sup> ed.

Gómez Camacho, Francisco (1998), **Economía y filosofía moral: la formación del pensamiento económico europeo en la Escolástica española**, Editorial Síntesis, Madrid.

Headrick, Daniel R. (1989), **Los instrumentos del imperio. Tecnología e imperialismo europeo en el siglo XIX** (orig. ingl., The Tools of Empire. Technology and European Imperialism in the Nineteenth Century, Oxford University Press, 1981), Alianza Editorial, Madrid.

Heilbroner, Robert L. (1964), **La formación de la sociedad económica**, (orig. ingl., The Making of Economic Society, 1962), F.C.E., México.

\_\_\_\_\_ (1996), **Visiones del futuro. El pasado lejano, el ayer, el hoy y el mañana**, Paidós, Barcelona.

Hobsbawm, E.J. (1979), **Trabajadores. Estudios de la clase obrera** (orig. ingl., Labouring Men. Studies in the History of Labour, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1964 ), Editorial Crítica, Barcelona.

\_\_\_\_\_ (1995), **Historia del siglo XX: 1914-1991** (orig. ingl., Age of extremes. The short twentieth century 1914-1991), Crítica, Barcelona, 1ª ed., 1995.

Kemp, Tom (1981), **Modelos históricos de industrialización**, Editorial Fontanella, Barcelona.

L'huiler, Jacques A. (1962), **Teoría y práctica de la cooperación económica internacional**, Editoria Luis Miracle, Barcelona.

Marx, K. (1980), **El Capital, Libro I, cap. XXIV**, La llamada acumulación originaria, Tomo I /Vol. 3, 6ª. ed., Siglo XXI, México.

Mella, José Ma. (1999), **Concertación, integración y desarrollo regional en la Unión Europea**, En: Universidad Nacional, Concertación Nacional. Aportes de la sociedad civil, Editorial Fundación UNA, Heredia, pp. 213-236.

Polanyi, Karl (1989), **La gran transformación. Crítica del liberalismo económico** (orig. ingl., The Great Transformation, Nueva York, 1944), Ediciones La Piqueta, Madrid.

Razeto, Luis (1984), **Economía de solidaridad y mercado democrático** , T. I., La economía de donaciones y el sector solidario, Ediciones PET, Santiago de Chile.

Woolf, Stuart (1989), **Los pobres en la Europa moderna** (orig. ingl., The poor in Western Europe in the eighteenth and nineteenth centuries, 1989? (Methuen & Co, Londres), Editorial Crítica, Barcelona.

## **CAPÍTULO V: REGIONALISMO ABIERTO O DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE: ¿LA COOPERACIÓN EN PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS?**

Ana Cristina Carmona S.

### **5.1. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO DE LAS QUE SE PARTE PARA EL ANÁLISIS**

“CR ha sido valorado por la Comisión Europea como un país con un nivel de desarrollo medio, en este sentido, ni tan pobre como para ser prioridad como receptor de la “ayuda europea”, ni tan rico como para ser un socio de interés en sus relaciones económicas.”

“No es cooperación eficaz para el DHS la que no facilita a un país la superación de aquellos rasgos estructurales propios de su situación concreta de subdesarrollo. CR requiere de un tipo de cooperación que le impulse a recorrer la otra mitad que le hace falta para llegar a la meta del desarrollo”.

“Es un verdadero reto para un “país intermedio” como CR, aspirar a avanzar en el DHS”. Ello demandaría: La consecución efectiva de los objetivos que la Unión Europea ha propuesto en sus políticas de cooperación con América Latina en cuanto a fortalecimiento democrático , reparto equitativo de riqueza e inserción armoniosa en la economía mundial. Esto implicaría, a su vez, paliar las consecuencias negativas de la mundialización y actuar para que sus efectos positivos beneficien sin discriminación al conjunto de las capas sociales. Para ello no bastan las declaraciones de principios y grandes objetivos. Se requiere de una estrategia coherente con dichos objetivos, que no quede atrapada en el dilema convencional de “o ayuda focalizada a pobres extremos o relación de mercado pura y dura”

## 5.2. HIPÓTESIS DE TRABAJO

- **Primera:** Las políticas de cooperación económica de la Unión Europea (UE) hacia Costa Rica han estado inspiradas por la concepción del regionalismo abierto; ello viene a representar un dilema desde el punto de vista de avanzar según el paradigma del Desarrollo Humano Sostenible (DHS). En efecto, el estímulo que tales políticas brindan al país para que se inserte en la economía mundial podrían responder más al interés de la UE por crear una base apropiada de inserción del comercio y la inversión europea en los mercados más dinámicos del continente, que a estimular las políticas de desarrollo endógeno del país.
- **Segunda:** CR está en capacidad de maximizar el uso de la cooperación internacional dada su madurez institucional; en ese sentido sería acertado por parte de la UE fortalecer sus políticas de cooperación económica hacia el país; máxime si consideramos su posición en el contexto de la integración económica centroamericana, cuyo fortalecimiento es un objetivo prioritario de la cooperación económica de la UE.

## 5.3. CONSTATAIONES Y ELEMENTOS DE ANÁLISIS ENTORNO A LAS HIPÓTESIS

### 5.3.1. La globalización de la economía: un encuadre necesario

La creciente internacionalización de la economía es una realidad que alcanza hoy día dimensiones mundiales. Los innovadores desarrollos tecnológicos desplegados principalmente desde finales de los setenta, han incidido de manera definitiva en el despliegue de esta interconexión económica. Son de destacar los avances en las comunicaciones y en la microelectrónica que han revolucionado la manera en que las naciones se comunican entre sí. La producción se especializa a nivel planetario y esta especialización sucede en un contexto de descentralización geográfica, en función de

aprovechar ventajas comparativas existentes y de crear ventajas competitivas en los distintos países y regiones. El flujo comercial integra distintas regiones y el modo en que esos productos se transportan, distribuyen y comercializan es innovado constantemente. Los capitales, por su parte, se mueven con una tremenda facilidad, y prácticamente sin ninguna regulación.

La velocidad y volúmenes de comercio y de capital que acompañan la dinámica económica de las últimas décadas hacen que el tamaño de las economías nacionales resulte insuficiente. Es entonces propio de la globalización los esfuerzos de integración regional y de negociaciones entre bloques. El área centroamericana no ha escapado a esta dinámica.

La integración del Istmo ha sido reforzado por la Creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) de parte de los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) CR, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua- y Panamá el 1 de febrero de 1993. Por su parte, el MCCA está haciendo grandes esfuerzos por mantener relaciones comerciales en el continente.

A nivel latinoamericano, sus países miembros firmaron el 16 de abril de 1998, a nivel de negociación conjunta, un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con la República Dominicana; dos días después, firmaron un acuerdo de fomento del comercio y la inversión con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); también se han negociado ALC con Chile y Panamá. Por otra parte, los miembros del MCCA participaron en la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), celebrada en abril de 1998 en Santo Domingo; allí se acordó potenciar las inversiones y el comercio regionales, integrar el transporte aéreo y marítimo en la Cuenca del Caribe y establecer una Zona de Turismo Sostenible del Caribe. A nivel del continente, los miembros del SICA participan, junto con otros 28 Estados, en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya conclusión se proyecta para el 2005 (IRELA, 1999: 2).

En el aspecto comercial, el istmo ofrece cada vez mayor atractivo. Además de los ALC impulsados, la consolidación de Centroamérica como un área de paz y democracia ha influido de manera decidida al incremento del intercambio intrarregional: “Este mercado regional ha creado mayores economías de escala, atraído la inversión extranjera y estimulado el comercio intrarregional, que entre 1990 y 1997 creció un 167, 8 %.” (Ibíd.).

Actualmente la región cuenta con una zona de libre comercio que abarca todos los productos con excepción del café, el azúcar, el alcohol y ciertos derivados del petróleo. Se aplica un Arancel Exterior Común (AEC) frente a las exportaciones de terceros países. La región está adecuando las normativas comerciales regionales a los compromisos adquiridos por cada uno de los países dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se han logrado avances en la unión y facilitación aduanera, acceso a terceros mercados, la modernización de la infraestructura regional, y en la coordinación de políticas macroeconómicas.

### **5.3.2. El regionalismo abierto: una dinámica en tensión**

La comprensión de los alcances de toda propuesta para el desarrollo implica hoy día su contextualización en la dinámica económica de la globalización; las políticas de cooperación de la UE para CR y el área no escapan a este requerimiento. Este fenómeno ha implicado la integración y confrontación de los flujos de comercio e inversión a nivel mundial y, en este sentido, plantea a los países importantes retos desde el punto de vista del incremento de su competitividad internacional.

Como veíamos, este nuevo contexto ubica las estrategias de desarrollo nacionales en la perspectiva de la integración regional y mundial y pone el énfasis del desarrollo en el comportamiento del comercio y las inversiones, el llamado regionalismo abierto.

En América, el “regionalismo abierto” ha cobrado ímpetu en los noventa y enmarca la posibilidad de integración continental con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Canadá, México y Estados Unidos, y el posterior compromiso de los gobiernos de crear un “Área de Libre Comercio de las Américas”, a partir del 2005.

El concepto “región abierta” fue enunciado en 1980 con motivo de la Creación del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) en Camberra, Australia. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), definió originalmente el “regionalismo abierto” para América Latina (AL) en 1994, como el proceso resultante de conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general; persiguiendo con ello que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen (CEPAL, 1994, en Guerra Borges, 2000).

La CEPAL, consciente de que es falsa la neutralidad que pretende conciliar los acuerdos especiales de carácter preferencial y la impulsada por las señales del mercado (primera definición de CEPAL sobre regionalismo abierto dada en 1994) y, por el contrario, clara en que los intereses político económicos dominantes han privilegiado de hecho la dinámica del mercado, precisa en una segunda conceptualización, que si bien reconoce que la globalización de la competencia y la internacionalización de la producción imponen a los países la apertura de su economía al comercio y la inversión internacionales, esto no excluye una apertura preferencial, y por ende más profunda, con respecto a otros países de la misma región (CEPAL, 1996, en Guerra Borges, 2000).

Ello es así, que tanto en las propuestas de política económica como en su quehacer real, se identifican dos modalidades que entran en tensión: una que pretende globalizar la regionalización y otra que más bien se esfuerza por regionalizar la globalización. *La*



*globalización de la regionalización* enfatiza la apertura del regionalismo, confiriendo al funcionamiento del mecanismo del mercado una importancia esencial en la asignación de los recursos y en la definición de las estructuras de producción. Por su parte, *la regionalización de la globalización* consiste “en profundizar los procesos de integración regional a fin de que, como parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, la cooperación de los países latinoamericanos haga posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región, se eleve la calidad de vida de la población y se aprovechen eficientemente las opciones que abren la economía mundial y la globalización, dentro de la cual América Latina participe con una personalidad nacional y regional robustecida en lo económico, lo político, lo social y lo cultural” (Guerra Borges, 2000: 162)

Es en este nuevo contexto que se debe explicar la presencia y los nuevos énfasis de las relaciones de cooperación de la UE con el área centroamericana. En efecto, las relaciones de la UE con Centro América (CA) han cambiado de la geopolítica a la geoeconomía. Si en la década de los ochenta, las relaciones de cooperación entre la UE y CA se iniciaron e intensificaron sobre la base de la dimensión política (apoyo al Plan de Paz, a Contadora y a Esquipulas); en los noventa, prevalece la dimensión económica, sin que cada una de las regiones represente para la otra la prioridad. La UE da más importancia a su presencia en Europa Central y Oriental y el Mediterráneo, y pretende el establecimiento de acuerdos de libre comercio con países o asociaciones regionales de importante crecimiento económico. Por su parte, América Central (AC) no requiere ahora de una participación tan activa en favor de la paz y del proceso de democratización y, al igual que el resto de AL, concentra sus esfuerzos en aumentar sus márgenes de autonomía regional para mejorar su condición de negociación de los tratados de libre comercio en el propio continente.

No obstante lo anterior, aún existen intereses mutuos por mantener relaciones de cooperación. Desde el punto de vista centroamericano, la UE es el principal donante, particularmente destaca su apoyo al proceso de integración. Además, la UE es,

después de EE.UU, el segundo socio comercial de CA al igual que lo es de CR. De parte de la UE, su presencia y relaciones de cooperación con el área centroamericana reviste una especial importancia en el contexto del regionalismo abierto, debido, especialmente, a la cercanía del istmo con los mercados de México, Estados Unidos y el Caribe.

Planteamos entonces que el interés que tiene la UE en AC y en Costa Rica en particular, se enmarca en la dinámica del *Regionalismo Abierto*, caminando en la disyuntiva de si fortalecer la globalización de la regionalización o, por el contrario, supeditar las fuerzas del mercado al objetivo prioritario de fortalecer el desarrollo endógeno mediante un énfasis a la integración regional, coherente con lo que ha dado en llamarse la regionalización de la globalización. La presencia de esta disyuntiva se manifiesta en el diálogo institucional que ha mantenido la UE con AL.

### **5.3.3. El diálogo institucional con la UE: ante los retos del regionalismo abierto**

La cooperación de la UE hacia CA y hacia Costa Rica en particular, ha estado regida en cuanto a planteamientos se refiere, por lo que podríamos llamar “el diálogo institucional” expresado principalmente en las Cumbres de San José y en los documentos ofrecidos por las instancias oficiales de negociación, particularmente la Comisión Europea. Un repaso a estas Reuniones y a las principales propuestas permite comprobar el cambio que se ha producido en el discurso de ese diálogo a favor del tema económico, ámbito en el cual América Central se ve relegada en comparación con otras regiones. De ello habla la competencia que tendrán que enfrentar los países del SICA en sus relaciones comerciales con la UE: “(...) la UE, además de poseer un ingente mercado interno sumamente competitivo está en vías de liberalizar su comercio con socios extrarregionales de primer orden como Chile, México, Sudáfrica y el MERCOSUR. Los exportadores del SICA podrán verse especialmente amenazados por la firma, prevista en 2010, de una Alianza de Libre Comercio entre la UE y 11 Estados del Mediterráneo

que exportan muchos de los mismos productos agrícolas y pesqueros, amén de estar geográficamente más próximos al mercado europeo.” (IRELA, 1999: 9).

Acorde con la importancia que tienen los procesos de integración en la perspectiva del regionalismo abierto, los temas de común interés giran en torno a la integración centroamericana. En el istmo, en efecto, se está viviendo un proceso de revitalización de su proceso de integración. Así se reafirmó en la Reunión Extraordinaria que en el marco de las cumbres presidenciales se efectuó en Managua, el 2 de septiembre de 1997. Por su parte, la UE orienta su cooperación a reforzar estos esfuerzos y en esta medida, a la vez, se va conformando un contexto favorable a sus relaciones comerciales y de inversión, cuyos alcances trascienden Centroamérica.

Para comprender mejor el cambio al que aludimos, veremos en perspectiva las relaciones de los Estados europeos y de la propia UE con el istmo. Debemos remontarnos a la crisis que el área centroamericana vivió en los ochenta, cuando la conflictividad en la que se vio envuelta motivó a unir esfuerzos en torno a la pacificación en el área. Fue entonces cuando Europa realizó su primera actuación conjunta en el exterior acorde con el llamado *enfoque europeo*: “fruto del consenso de socialdemócratas, liberales, democristianos y sectores sociales solidarios con la revolución sandinista, con los grupos guerrilleros y los movimientos populares, que parte de una percepción de los problemas de la región basada en causas internas como la falta de democracia y las injusticias sociales.” (Sotillo, 1998: 251).

En el marco de esa orientación se institucionalizó el diálogo político entre ambas regiones: “La primera etapa del diálogo -entre San José I (1984) y San José III (1987)- se subordinó al proceso de Contadora. En esta fase se institucionalizó el diálogo y se firmó el primer Acuerdo de Cooperación. A partir de la firma del Plan de Paz de Esquipulas, el diálogo entró en una fase mucho más activa -de San José IV (1988) a San José VI (1990)- y la ayuda comunitaria, impulsada por la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación, se orientó a apoyar el proceso de paz. A tenor de los

resultados del Plan de Paz de Esquipulas, cabe afirmar que es en el ámbito político en el que el diálogo ha cosechado sus mejores frutos, facilitando la paz negociada y evitando un conflicto generalizado en la región.” (Sotillo, 1998: 252)

Sin embargo, este énfasis dado a lo político, fundamentalmente en torno a los esfuerzos de pacificación del área en los ochenta, va transformándose acorde con los nuevos retos que se hacen evidentes desde finales de los ochenta con el nuevo escenario de la posguerra fría y la globalización económica. Los principales hechos que van a definir las relaciones de la UE con AC se generan a partir del el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que propone a la Unión nuevas formas de acción en su dimensión exterior. Nace así la política de cooperación para el desarrollo como política comunitaria (Título XVII del Tratado CE) y la política exterior y de seguridad común (Art. J) como política de la Unión (Sotillo, 1998).

Es entonces, en el contexto de los nuevos objetivos, que el 31 de octubre de 1994 el Consejo de Ministros aprueba el *“Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina”*, en él se propone, además de continuar los esfuerzos por fortalecer el diálogo político desde el compromiso con la democracia y el respeto a los derechos humanos, establecer nuevas relaciones de cooperación a partir de los acuerdos de tercera generación o de nuevos acuerdos comerciales firmados con los países y las agrupaciones regionales existentes. “Quizá el aspecto más significativo del Documento es la afirmación del Consejo de que “el fomento del comercio y las inversiones seguirá siendo la piedra angular de nuestras relaciones con nuestros asociados de América Latina y el Caribe.” (Sotillo, 1998: 254)

Se insiste en el énfasis del comercio y las inversiones acorde con la lógica del regionalismo abierto. Sin embargo, ello acarrea el riesgo de profundizar las ventajas y desventajas que de por sí tienen ya los países latinoamericanos: “existe el riesgo de que se esté gestando un modelo de dos velocidades en las relaciones con América Latina, siendo el atractivo comercial e inversor y los intereses económicos los únicos factores que, a la postre, determinen el alcance y la intensidad de las relaciones y la

importancia relativa que se otorgue al diálogo político. Para aquellos países de mayor interés comercial e inversor -Mercosur, Chile, México- se estaría proponiendo un nuevo modelo de relación, denominado “Asociación”, basado en el diálogo político y el establecimiento de acuerdos de libre comercio. Para aquellos países de menor importancia -América Central y los del área andina- la relación seguiría estando dominada por la ayuda, según lo aplicado hasta ahora a los países no asociados” (Sanahuja y Sotillo, 1997: 63-64, en Sotillo, 1998: 254)

En el documento “*Unión Europea-AL. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000*”, aprobado el 23 de octubre de 1995, también se insiste en la perspectiva del regionalismo abierto. Se dice al respecto que se debe apoyar el libre comercio y la integración regional, la cual debe ser auténtica y basada en los principios del regionalismo abierto. Para la Comisión hay tres ejes prioritarios, cuales son: (1) la consolidación democrática; (2) la lucha contra la pobreza y la exclusión; (3) el apoyo a las reformas económicas y a la mejora de la competitividad internacional en el marco de los programas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La cooperación comunitaria deberá apoyar el desarrollo del sector privado y fomentará el comercio y la inversión, vinculando la cooperación científica y técnica y el desarrollo industrial. Además, plantea como temas transversales comunes: 1) el apoyo a la integración regional; 2) la educación y formación; 3) la gestión de las interdependencias norte-sur: el medio ambiente, la energía y la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales.

El eje (3) y el tema transversal 1) insisten en la importancia que tiene el regionalismo abierto en las nuevas relaciones de cooperación. El señalamiento de la lucha contra la pobreza, de la importancia de la educación, de la formación, del medio ambiente, de la cooperación científica y técnica y del desarrollo industrial, abren la perspectiva de que la apertura e integración económica contextualizadas en el regionalismo abierto, no necesariamente tienen que estar dominadas por las relaciones de mercado, énfasis otorgado por el BM (Banco Mundial) y el FMI (Fondo Monetario Internacional) a sus

propuestas de ajuste estructural en los 80. Es decir, que las propuestas de política económica de estos organismos financieros internacionales dan un viraje en los 90, reconsiderando el impulso de aquellos elementos estructurales acordes al desarrollo endógeno.

Las Reuniones de San José reflejan también la influencia del regionalismo abierto en los temas y prioridades tratadas. Es así que, si bien en el período 1990-1996 la paz y la consolidación democrática siguen estando presentes, el relieve lo adquieren los temas económicos y comerciales; y en estos aspectos privan los relacionados al mercado externo sobre el interno. Iniciando los 90, la Comunidad accede a las demandas de apertura de la región y otorga, en 1992, preferencias arancelarias extraordinarias a una serie de productos, ello con el fin de promocionar las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, se empieza a vislumbrar que los intereses económicos entre ambas regiones no necesariamente son coincidentes como se evidencia al quedar fuera la cuestión del acceso al mercado europeo, enviando al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –siglas en Inglés-) las demandas que al respecto plantearon los países centroamericanos; y como lo subrayará la guerra en torno al ingreso del banano (Sotillo, 1998).

En la Reunión de San José IX (San Salvador, 1993), se muestran las ambigüedades de la relación. Producto del consenso, se firma el 22 de febrero de ese año el nuevo Acuerdo de Cooperación, de tercera generación, que sustituye al de 1984. El Acuerdo Marco de Cooperación entre las Repúblicas Centroamericanas y la Comunidad Económica Europea, el llamado *Acuerdo de San Salvador* fue suscrito el 22 de febrero de 1993, tiene una vigencia de cinco años, a partir del 1 de marzo de 1999. Entre otras cosas, en él se indica la intención de reforzar y diversificar de manera gradual los vínculos económicos entre la Comunidad Europea y CA; promover la expansión del comercio recíproco, con vistas a la diversificación y a la apertura de nuevos mercados y el mejoramiento del acceso a los mismos; fomentar los flujos de inversión y reforzar la protección de las inversiones. Se insiste también en la necesidad de un esfuerzo mancomunado en pro de la integración centroamericana y su inserción en los

mercados mundiales, así como reforzar la cooperación científica y tecnológica. (*La Gaceta*, N° 168, San José, 4/9/1996: 1-40).

Sin embargo, es el propio Parlamento Europeo, en la Comisión de Asuntos Exteriores y de Seguridad, quien señala que “La idea determinante parece ser integrar a estos países en un sistema multilateral abierto. Lógicamente el éxito de esta nueva política de cooperación comercial dependerá en gran medida de que la Comunidad, firme defensor del libre comercio, lo sea realmente para aquellos productos en los que estos países sean competitivos, esto es, mejores y más baratos que los de la Comunidad.” Insiste además que “ni entonces [se refiere al Acuerdo de 1985] ni ahora, se incluye el diálogo político en tales acuerdos, desperdiciándose la oportunidad de incorporar el Proceso de San José a los mismos, y de proporcionarles una base institucional sólida.” (Sotillo, 1998: 256).

Al dejar fuera del diálogo político los temas económicos se corre el riesgo de que sea la dinámica del mercado la que defina los derroteros que se van siguiendo al respecto.

En San José XII, celebrada en Florencia el 21 de marzo de 1996, se habló nuevamente de la necesidad de adaptar el diálogo a los nuevos tiempos. Se propuso la reestructuración de la cooperación conforme a las orientaciones definidas en el documento “*Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000*” y a las nuevas demandas centroamericanas, que en lo económico apuntan a apoyar el proceso de integración y la inserción de AC en la economía internacional. Además, se definió una nueva estructura institucional: Conferencias Ministeriales cada dos años, y los años alternos reuniones de los cancilleres centroamericanos con los representantes de la Comunidad.

San José XIII se celebró el 25 y 26 de febrero de 1997 en la Haya. En lo que respecta al regionalismo abierto, los ministros resaltaron la importancia de la cooperación privada para apoyar la inversión, que se ha manifestado especialmente en la instalación de

Eurocentros, el programa europeo AL-Invest de apoyo a las inversiones en Latinoamérica y en los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

En la XIV Conferencia celebrada en San José, CR, los días 10 y 11 de febrero de 1998, se da una afirmación del “nuevo diálogo”, al haberse abordado, entre otros tópicos, el proceso de integración centroamericano; la extensión a los productos industriales centroamericanos del régimen especial del Sistema de Preferencias Generalizadas; las relaciones económicas y comerciales y la cuestión de los plátanos.

Asimismo, en esta Conferencia vuelve a evidenciarse el desencuentro económico, básicamente en las cuestiones comerciales: “Las Partes se felicitaron por el impacto positivo del régimen de las preferencias generalizadas especiales para los productos agrícolas, otorgado a Centroamérica por la Unión europea desde el 1 de enero de 1997, el cual ha contribuido a una mayor integración de Centroamérica en la economía mundial (...) Asimismo, la parte centroamericana reiteró su petición de que se aplique un régimen para los productos industriales similar al otorgado a los países de la Comunidad Andina, a fin de consolidar el esfuerzo centroamericano para integrarse en el nuevo espacio económico global (...) La Unión Europea tomó nota de la petición centroamericana de que se adopte un régimen de preferencias especiales para los productos industriales. La Unión Europea examinará esta cuestión a la luz de los CRiterios pertinentes al elaborar la propuesta de renovación del sistema de preferencias generalizadas previstas para este año.” (Sotillo, 1998: 259)

Se pospone nuevamente por parte de la UE tomar decisiones en torno a temas comerciales de central interés para el área, pero que tocan la vulnerabilidad económica europea.

No obstante el conflicto de intereses comerciales que se presenta entre CA y la UE, existe un claro interés de parte del Istmo por mantener el diálogo político con ésta. Así lo advierte claramente un estudioso de estas relaciones: “¿No es cierto que ésta [la Unión Europea] otorga el 58 % de toda la ayuda exterior que recibe el Istmo, absorbe el



19 % de toda su exportación y se mantiene desde hace años como el primer comprador de bananas y café proveniente de esta región? El Istmo considera sus relaciones con la Unión Europea como alternativa útil (quizá se pueda incluso recurrir al término de instrumento de presión) para disminuir su alta dependencia respecto de Estados Unidos con vistas a ampliar su margen de negociaciones en Washington. Por lo demás, la UE ha demostrado ser su socio más cooperativo cuando se trata de defender la democracia, los derechos humanos y la integración regional.” (Stevens, en Sotillo, 1998: 259)

#### **5.3.4. Perspectivas de la cooperación para el nuevo milenio: a tono con el regionalismo abierto**

Para el nuevo milenio la UE mantiene los énfasis sugeridos por el regionalismo abierto durante los 90 en sus relaciones con América Latina, a saber, profundizar los flujos de inversión y comercio. Es sin embargo, muy alentadora la perspectiva que también se manifiesta de aproximarse a cada subregión de acuerdo a sus especificidades, desplegando una estrategia de trato diferenciado. Esta última perspectiva da espacio para pensar en políticas de cooperación que, en la medida en que partan de realidades y necesidades concretas, permitan perfilar políticas más acordes con el desarrollo endógeno y, por tanto, con nuestra perspectiva del DHS.

Así lo constata la Comisión Europea cuando señala que la UE, tomando nota de la heterogeneidad del subcontinente y de la transformación acelerada de América Latina, decidió adoptar una estrategia basada en el diálogo y la cooperación que tome en cuenta las diferentes realidades subregionales, facilitando a la vez la integración progresiva del subcontinente; esto permite desarrollar políticas diferenciadas con cada conjunto o país, en función de los intereses recíprocos y de las potencialidades específicas (Comisión Europea, 1999: 3).

Abundando sobre las características de su forma de relacionarse, continúa señalando que las acciones se deberán llevar a cabo en el ámbito del apoyo a las reformas

económicas y a la mejora de la competitividad internacional, a través de un apoyo más amplio a la promoción del comercio exterior y al fortalecimiento del sector privado, mediante una cooperación económica y comercial más amplia, incluso en materia de fomento de la inversión (Comisión Europea, 1999: 5).

El reconocimiento a la importancia de los esfuerzos de desarrollo amigables con el medio ambiente y orientados a la promoción y mejora de la competitividad internacional, abren la posibilidad de que las políticas de cooperación si bien están acordes al contexto del regionalismo abierto, trasciendan las señales del mercado. Así queda reafirmado en las siguientes aseveraciones: La UE pretende fomentar conjuntamente con los países de América Latina, una inserción armoniosa de las economías respectivas en el sistema económico mundial, por medio del desarrollo de sistemas productivos respetuosos del medio ambiente y de normas de protección social de aplicación universal. Además el fortalecimiento de las políticas de integración regional asigna a la demanda interna un papel fundamental de crecimiento y de estabilidad frente a las crisis de origen externo (Comisión Europea, 1999: 8).

La lógica del planteamiento que la UE propone para AL en general, se mantiene para el Istmo. Veamos:

- Desde la perspectiva de la Comisión Europea, la región centroamericana tiene como desafío consolidar y promover una zona más integrada que oriente sus esfuerzos hacia el desarrollo sostenible. Este debe sustentarse en un proceso de democratización basado en principios de equidad para su población, tomando en cuenta las desigualdades entre hombres y mujeres, propiciando mejores oportunidades en la economía globalizada (Comisión Europea, 1998a: 3).
- Ante esta apreciación, se plantea que la UE debería orientar su cooperación regional hacia programas que realmente apoyen la integración y que tenga un real valor agregado e impacto regional. Los ejes de cooperación propuestos son los siguientes: (1) apoyo a la integración económica y a la implementación de políticas comunes; (2) fortalecimiento de la participación ciudadana en el proceso de

integración; (3) consolidación de la institucionalidad centroamericana y de su funcionamiento (Comisión Europea, 1998a: 4).

- En el contexto de la integración regional, se rescata también la perspectiva individual de los países: la estrategia regional deberá ser complementaria con las estrategias elaboradas por la CE para cada uno de los países de la región, así como con las estrategias sectoriales (Comisión Europea, 1998a: 11).

Los planteamientos para CR mantienen la tónica del regionalismo abierto, no obstante el diagnóstico que hace la UE de nuestro país muestra una preocupación bastante integral de lo que son sus requerimientos de desarrollo. Es así que la UE considera que durante los últimos años CR presenta varios desafíos: de índole social, de globalización, de gobernabilidad y descentralización. Estos desafíos se desprenden de la problemática que se le presentó en los últimos años, particularmente en la década de los ajustes estructurales, los cuales tienen que ver con el deterioro social: una degradación de diferentes indicadores sociales (gastos para salud y educación), el aumento del desempleo y del subempleo, la importante inmigración de nicaragüenses, la inseguridad ciudadana, un problema estructural con el doble déficit de su balanza comercial y presupuestaria, financiamiento del Estado principalmente de impuestos indirectos, infraestructura de transporte muy deteriorada, emergentes problemas de gobernabilidad, las organizaciones sociales de participación debilitadas y un proceso de centralización del poder político (Comisión Europea, 1998b: 8 y 9).

Ante este panorama, CR ha echado a andar programas que le permitan recuperar la senda del crecimiento económico a la vez que reactivar y consolidar la senda del desarrollo social. En este sentido, la cooperación de la UE tendría como objetivo principal apoyar a CR en los ajustes necesarios para competir exitosamente en una economía globalizada, manteniendo al mismo tiempo su nivel relativamente alto de desarrollo social y de equidad (Comisión Europea, 1998b: 10).

Para facilitar la globalización y competitividad económica del país, la UE considera que su cooperación debería concentrarse en la promoción de un marco regulatorio que facilite el comercio y las inversiones; el apoyo para el desarrollo de una infraestructura moderna; la promoción de la presencia económica y empresarial europea; y el apoyo a la integración regional económica.

Vemos también que en su valoración sobre lo que debe ser la cooperación de la UE para CR, al tradicional interés por favorecer un clima para la democracia y la paz, se suma la importancia dada a la integración regional, el papel que debe cumplir el comercio y la inversión, y la importancia de que Centroamérica se encuentre cerca de centros económicos más grandes y dinámicos: “CR y la UE han desarrollado importantes lazos en el proceso de la promoción de la pacificación y la democracia en la región centroamericana. Considerando lo anterior y considerando la cercanía del país a Estados Unidos, la Unión Europea tiene un interés en mantener su presencia política y económica en CR y a largo plazo, tener el país como socio fuerte y estable en la región” (Comisión Europea, 1998b: 9).

### **5.3.5. Regionalismo abierto y Desarrollo Humano Sostenible ¿alternativas para la cooperación?**

Es indiscutible que la perspectiva del regionalismo abierto está presente en la orientación dada a las políticas de cooperación económica de la UE para AL y en particular para el Istmo y para CR. Avanzar en el regionalismo abierto plantea la disyuntiva de o bien profundizar la globalización de la regionalización o bien enfatizar la regionalización de la globalización. La primera opción viene dada casi que automáticamente, en la medida en que se deje actuar el “libre” mercado; tiene la fuerza de estar impulsada por los principales intereses político económicos y, en este sentido, CREemos que hasta el momento se va imponiendo como la tendencia dominante; sin embargo, proponemos que es la segunda opción, la regionalización de la globalización, la que posibilita el DHS tal como lo hemos concebido.

Según se ha plasmado en los diferentes documentos, la UE prioriza el establecimiento de acuerdos de libre comercio con países o asociaciones regionales de importante crecimiento económico y, en este sentido, podría cuestionarse que la cooperación que la UE canaliza a la región centroamericana y a CR en particular, se guíe por el interés de fomentar su desarrollo endógeno, y que más bien sea la proximidad que nuestra región le proporciona respecto de otros mercados más dinámicos del continente lo que motiva su actuación; ese es claramente el interés que muestra la inversión europea en el área: “Atraídas por la estabilidad, el potencial de crecimiento y la cercanía a los mercados de México, Estados Unidos y el Caribe, nuevas inversiones europeas han afluído en los últimos años hacia los seis países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)” (IRELA, 1999: 1).

Evaluaciones sobre la forma en que se fijan las políticas de cooperación de la UE, advierten que la participación de los países receptores en la fijación de las prioridades y en los programas específicos de cooperación es bastante limitada. Se afirma que en la práctica gran parte de los proyectos realizados en AC fueron el resultado de iniciativas europeas, lo cual pone en tela de juicio que se hayan tomado en cuenta las necesidades de desarrollo endógeno de la región.

En lo que respecta a los Acuerdos de Tercera Generación (ATG) si bien ellos representan un avance respecto de los anteriores y son los que entran a regir en los noventa, existen bastantes limitaciones en su aplicación. Es cierto, los ATG son más amplios que los anteriores Recordemos que los Acuerdos de Primera Generación fueron suscritos a principios de los setenta, eran acuerdos comerciales no preferenciales, a diferencia de aquellos de libre comercio y de asociación que la UE firmó con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP); los Acuerdos de Segunda Generación muestran un leve avance, al incluir cooperación económica en forma incipiente y fueron inaugurados con Brasil en la década de los ochenta. Por su parte, los ATG incluyen un fundamento democrático para la cooperación; dan un mayor relieve y amplitud a la cooperación económica, industrial, científica y tecnológica,

impulsando la cooperación entre empresas de ambas partes; incluyen una cláusula evolutiva mediante la cual ambas partes, y por mutuo consentimiento, podrán ampliar los niveles de cooperación descritos en el mismo acuerdo y prolongarlo. Sin embargo, estos acuerdos han tenido una distribución muy reducida. Tanto en la Comunidad Andina como en AC el acuerdo es poco conocido y su divulgación ha sido muy limitada. Además, la Comisión Mixta - órgano integrado por representantes de la UE y cada subregión con la que se firman los ATG, encargado de velar por la aplicación del acuerdo, proponer acciones conjuntas y dar seguimiento a las relaciones mutuas- en la práctica no ha cumplido con sus funciones mínimas: no se reúne todos los años sino que cada dos o tres, y ha perdido importancia en la administración de fondos de cooperación y en la definición de proyectos. Una de las principales Críticas que se le hace a tal comisión es que está integrada por representantes políticos de ambas regiones y no por expertos en temas de cooperación, y menos aún por miembros de la sociedad civil.

Hemos visto que la UE hace una propuesta bastante integral de lo que deben ser los desafíos para el Istmo y en particular para CR, proponiendo entre otras cosas que es importante fortalecer tanto el desarrollo científico y tecnológico como la protección del medio ambiente. Sin embargo, el monto real que absorbe la cooperación para el área en estos rubros es de poca monta. CR es el principal receptor de cooperación de estas dos líneas -se beneficia de dos tercios del monto destinado a estos proyectos -, pero éstos representaron sólo un 0.7% del total de cooperación asignada a AC de 1990 a 1996. Además, según se observa en el Cuadro N° 8 del Diagnóstico de esta investigación, la cooperación para el desarrollo económico canalizada para CR en el período 94-98, se concentró en “Asuntos políticos y jurídicos” -arriba del 38 % -, más que duplicando la destinada a agricultura y economía, que es el rubro que está en segundo lugar de importancia.

La dinámica del regionalismo abierto viene a neutralizar las ventajas que en su momento ofreciera el Sistema General de Preferencias (SGP). Éste sistema es la

principal iniciativa comunitaria de promoción de las exportaciones centroamericanas y fue renovado el 1 de enero de 1999. Desde 1992 ofrece a los productos agrícolas y pesqueros, con excepción del plátano y del pescado en el caso de Panamá, libre acceso a los mercados europeos. Sin embargo, la liberalización del comercio multilateral está socavando las ventajas ofrecidas a sus beneficiarios: “No obstante, la liberalización del comercio multilateral está socavando las ventajas ofrecidas a sus beneficiarios. Los aranceles medios en la UE son ya modestos en la actualidad y están sufriendo nuevas reducciones en los sectores sensibles, con arreglo a los compromisos contraídos por la Unión en la Ronda Uruguay. Por lo tanto, América Central no podrá contar mayormente con dichas preferencias como parte de una estrategia de exportación a largo plazo.” (IRELA, 1999: 8)

La tendencia del regionalismo abierto también ha tenido su influencia en la evolución reciente de los acontecimientos en torno al ingreso del banano al mercado europeo, particularmente en lo que en su momento se denominó “primer llegado primer servido”, pero que posteriormente por las reacciones de los países afectados se modificó en una nueva propuesta; veamos. El pasado 9 de octubre del 2000, el Consejo de Ministros de la Unión Europea acordó modificar su sistema de cuotas vigentes respecto al ingreso del banano, que para el caso de CR funcionaba desde el 1 de enero de 1995, mediante un “Acuerdo Marco”. Este acuerdo asignaba al país un 25.61% del total de las importaciones que la UE realiza de esta fruta. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE había aprobado la propuesta de la Comisión Europea para que, transitoriamente (durante cinco años), se aplicara un sistema que diera ventajas al primero en llegar a ofrecer la fruta. Este nuevo modelo fue conocido como “primer llegado, primer servido”, y daba prioridad al producto que arribara en primera instancia, hasta que se llenara una cuota de 2.5 millones de toneladas métricas anuales –no de 2,7 millones como lo había solicitado CR. Con ese nuevo régimen, ningún importador europeo estaba obligado a adquirir fruta de CR. Esta fuerte medida venía a ejercer una presión a la baja de los precios del banano, el cual trataría de colocarse a precios muy deteriorados en mercados emergentes, como el del este de Europa o Asia.

Adicionalmente, la UE había rechazado también acoger la propuesta de reducir el arancel para ventas fuera de cuota y, en su lugar, más bien lo había elevado de 275 a 300 euros (unos \$260,5 ó ¢81.536,50) por tonelada métrica. Además, la propuesta mantenía el arancel en 75 euros (unos \$65 ó ¢20.345) por tonelada métrica para el banano latinoamericano que se comprara dentro la cuota señalada. Esta medida correspondió a una resolución de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que recomendaba a la UE modificar el sistema de cuotas vigentes hasta el momento.

Posteriormente, gracias a un nuevo proceso de negociaciones, el 11 de abril del 2001 se anunció un nuevo acuerdo bananero entre Estados Unidos y la Unión Europea, que dejaba sin efecto el de “primer llegado, primer servido” y que CR celebró como un gran paso. Los principales puntos del nuevo régimen son los siguientes:

- Se trata de un sistema de cuotas y aranceles que le asignó a Latinoamérica (LA) una cuota de 2,65 millones de toneladas anuales, con un arancel de 75 euros (\$66,96). Esto representa un aumento ligeramente superior a las 100,000 toneladas métricas con respecto a los 2,53 millones de toneladas actuales.
- Se otorga el 83 % de las licencias de importación a los denominados operadores primarios; es decir, las transnacionales estadounidenses que siembran y compran la fruta en AL para venderla en la UE.
- El restante 17 % se otorga a “nuevos operadores”, dentro de los que están las firmas ecuatorianas.
- Las licencias se otorgan de acuerdo a las exportaciones históricas del período 1994-1996, pero las firmas no están obligadas a comprar en un país determinado.

Este plan entra en vigencia a partir del 1 de julio del 2001.

La primera reacción de júbilo de CR es ahora sustituida por una actitud de mayor cautela. Este cambio obedece a un estudio realizado por las dos principales organizaciones nacionales del sector, a saber, la Asociación Nacional de Productores



Independientes de Banano (ANAPROBAN) y la Corporación Bananera Nacional (CORBANA). Sus principales consideraciones son las siguientes:

- Las empresas comercializadoras estadounidenses que resultaron beneficiadas al recibir la mayor parte de las licencias, no están obligadas a comprar en ningún país, por lo que lo harían en aquel que les ofrezca mejores precios y condiciones.
- Pierden importancia en el nuevo régimen los comercializadores europeos que hasta ahora adquirirían en el país entre 15 millones y 17 millones de cajas de 18,4 kilos al año.
- La crisis de exportación nacional a la UE podría surgir como consecuencia de la pérdida de la “cuota país”, que tiene CR desde que firmó un acuerdo marco con ese bloque el 28 de marzo de 1994 , tal cuota es del 25,61% según una modificación vigente desde el 1 de enero de 1995.

Sin embargo, el nuevo régimen es mejor que el “primer llegado, primer servido” y por eso se considera que lo que el Gobierno debe hacer es luchar por preservar la “cuota país” (*La Nación*, 1 de mayo de 2001).

Este es un ejemplo más que muestra cómo las empresas transnacionales, portadoras del mayor poder de mercado, pueden aprovecharse de él para someter la dinámica de los precios y las condiciones de mercadeo a favor de sus propios intereses y en desmedro de los de los países productores, subdesarrollados, que más bien deben competir entre sí.

### **5.3.6. CR, un país que puede maximizar la cooperación en el actual contexto de regionalismo abierto**

CR está considerado como país de menor prioridad para la cooperación internacional. Esta posición se basa, por un lado, en el Índice de Desarrollo Humano del país, al ocupar la posición 48 en el 2000, un lugar muy destacado entre los países del mundo; y

por otro lado, en que sus países vecinos se encuentran en una situación mucho más rezagada. Por estas razones, el conjunto de la cooperación internacional se está reduciendo, incluyendo la cooperación del BID, de los EE.UU, de la UE y sus Estados Miembros (Comisión Europea, 1998b: 6).

Sin embargo, CR tiene las condiciones para hacer un muy buen uso de la cooperación que se le brinde, no sólo en términos de su propia realidad, sino -y lo que es más importante en la dinámica del regionalismo abierto- en el contexto de la integración centroamericana. Esta aseveración la sustentamos en la tesis de estudios recientes que demuestra que, en países en vías de desarrollo con un buen desempeño institucional y buenas políticas económicas, el efecto que tiene la ayuda internacional en el crecimiento económico es mayor que en países con instituciones débiles y políticas económicas deficientes.

Costa Rica es un país que ha tenido un importante desarrollo institucional, lo que le proporciona un marco adecuado para maximizar la cooperación. En efecto, desde la posguerra, Costa Rica impulsó procesos de democratización y reforma social que logran combinar el crecimiento y la diversificación económica con algún grado de desarrollo social. Según Gert Rosenthal "(...) en contraste con los demás países de la subregión, Costa Rica tiene instituciones políticas más estables y consolidadas; una población más sana y con un grado mucho más alto de instrucción; una sociedad con menos desigualdades y mayor cohesión social; un sector público con mayor tradición de profesionalismo e integridad; políticas más avanzadas en materia de defensa de los recursos naturales y del medio ambiente; y, en general, mejor infraestructura física y energética." (Rosenthal, 1998: 208).

El mejor desempeño que presenta Costa Rica en cuanto a su competitividad internacional puede resultar también un indicador que habla de su mayor desarrollo relativo, en cuanto a instituciones se refiere. Para Douglas North, Premio Nobel de Economía de 1993, las instituciones constituyen los pivotes mismos de cada sociedad.

Incluyen, por ejemplo, los derechos de propiedad, los contratos, las garantías legales, las reglas políticas de decisión y las normas de conducta, así como las costumbres informales; todas proveyendo un conjunto de incentivos y desincentivos a los individuos y a las organizaciones, y proporcionando un marco en el que aquellos depositan su confianza para la generación de resultados colectivos (North, 1990, en Rosenthal, 1998). Si asociamos esta concepción de lo que son las instituciones con el marco que evalúa el “Índice de Competitividad Global”, a saber: grado de apertura, desempeño del gobierno, calidad de los mercados financieros, calidad de la infraestructura, desarrollo y aplicación de tecnología, calidad de la gestión gerencial, calidad y ordenamiento del mercado laboral y calidad de las instituciones; vemos que este índice hace una evaluación bastante integral del desempeño de un país. Al ser medido con este indicador, Costa Rica ocupa el lugar número 35 de los 58 países que fueron examinados en 1996, mientras que Guatemala, Nicaragua y Honduras ocupan casi los últimos lugares (53, 55 y 56 respectivamente) (Rosenthal, 1998: 201). Esta ventaja que presenta nuestro país, le significa a la vez una mayor responsabilidad en los desafíos que tiene que enfrentar el Istmo para avanzar en la ruta del desarrollo.

Costa Rica podría jugar un papel dinamizador a nivel centroamericano, no sólo por el grado de aprovechamiento de los recursos que le puede implicar su madurez institucional, sino por algunas iniciativas que ha emprendido. Es así que, a nivel regional, es el promotor más activo de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Podría también constituirse en un país apto para dinamizar el flujo de cooperación a nivel centroamericano. Costa Rica está en proceso de crear su propia “Agencia para la Cooperación Internacional” bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores, pretendiendo, a través de ella, ofrecer asistencia técnica a los demás países de la región centroamericana y del Caribe. Además, sería coherente con el papel que el Consejo de Ministros le asignó a Costa Rica como uno de los países pilotos para el fortalecimiento de la coordinación de la cooperación con los Estados Miembros.

Desde la perspectiva europea la cooperación económica con el país también se considera de gran importancia. Ello lo advertimos cuando leemos en sus planteamientos que, dado que en el pasado Costa Rica y la UE desarrollaron importantes lazos en el proceso de promoción de la pacificación y la democracia en la región centroamericana, y considerando la cercanía de Costa Rica a Estados Unidos, la UE tiene un interés en mantener su presencia política y económica en CR y, a largo plazo, tener al país como socio fuerte y estable en la región (Comisión Europea, 1998b).

Dada la situación de mayor desarrollo relativo que presenta Costa Rica respecto del resto de países centroamericanos, la UE ha llegado incluso a concebir que su cooperación para este país debería reorientarse a un co-financiamiento de políticas sectoriales gubernamentales en los siguientes sectores prioritarios: modernización y descentralización del Estado; cooperación económica; cooperación tecnológica y científica (Comisión Europea, 1998b: 3).

#### **5.4. CONCLUSIONES PROPOSITIVAS**

En lo que respecta a sacar provecho de la globalización económica y del actual contexto de regionalismo abierto que conlleva, la perspectiva de *regionalizar la globalización* debe ser la que inspire las relaciones de cooperación económica con la UE. En efecto, es éste el enfoque que potencia nuestras capacidades de desarrollo endógeno y en esa medida es coherente con la perspectiva del DHS. En este sentido, la cooperación europea para el área centroamericana y para Costa Rica en particular debe enfatizar los esfuerzos de integración basada en áreas estratégicas, producto de una selección consensuada y no a partir exclusivamente de las señales del mercado. La cooperación económica en general, y en particular la proveniente de la UE, deberá orientarse por tanto a promover: 1) los procesos de negociación consensuada de la cooperación; 2) programas de desarrollo endógeno de ciencia y tecnología; 3) la mejora de la competitividad internacional; 4) relaciones de comercio e inversión que promuevan

la generación de valor agregado nacional y favorezcan el acceso a los mercados, dentro del reconocimiento de la existencia del desarrollo desigual de los países.

En definitiva, a Costa Rica se le debe otorgar una cooperación económica más conforme con el concepto de DHS. En esta medida, y por sus características de madurez institucional, se le estarían consolidando sus capacidades de desarrollo endógeno y, concomitantemente, evidenciará cada vez más rasgos que le califican como interlocutor económico de potencial interés dentro del área centroamericana.

Para Costa Rica, como “país intermedio” y centroamericano, el avance en el DHS como proceso dinámico pasa, además, por el logro de la integración centroamericana y la inserción de la región en la economía mundial. El logro de un verdadero DHS para Costa Rica haría innecesaria, por su consolidación oportuna como país desarrollado, la ayuda exterior y, por el contrario, convertirá a Costa Rica en país cooperante. Hoy el logro de estos tres objetivos, DHS, integración e inserción, es imposible sin una cooperación económica estratégica.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Comisión de la Unión Europea (1999), **Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre Una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI**. Bruselas, 09/03/99.

Comisión de la Comunidad Europea (1995), **Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Unión Europea-América Latina**. Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación. 1996-2000, Bruselas 23/10/95: 495-final.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1994), **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile.

Comisión Europea (1998a), **América Central Regional Strategy Paper 1998 - 2000**, /1080/98-ES-rev.

Comisión Europea (1998b), **CR Country Strategy Paper 1998 – 2000**, IB/1027/98 - ES-rev.3, Bruxelles.

Consejo de las Comunidades Europeas, Gobiernos de: CR, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá (1999), **Acuerdo Marco de Cooperación. Legislación Comunitaria vigente**, documento 299A0312(01). Diario oficial N° 063 de 12/3/1999: 039-0053.

Consejo de la Unión Europea-Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Gobiernos de: **CR, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá,**

(1999), **Comunicado conjunto**. Conferencia Ministerial San José XV, Bonn, 20 de mayo de 1999.

\_\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XIV**, San José, 10 de febrero 1998.

\_\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XIII**, La Haya, 25-26 de febrero de 1997.

\_\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XII**, Florencia, 21 de marzo de 1996.

\_\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XI**, Panamá, 23-24 de febrero de 1995.

Guerra B.,Alfredo (2000) **Reflexiones Críticas y propositivas sobre el regionalismo abierto enAmérica Latina**, En: Molina del Pozo C. y Delgado Rojas J. (comp.) (2000), Dimensiones de la integración europea y americana, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Heredia, C. R.

IRELA (1997), **Los acuerdos de tercera generación entre la UE y América Latina: ¿plataforma para un nuevo tipo de cooperación?** Informe final realizado por petición de la Comisión Europea.

\_\_\_\_\_ (1999), **Las relaciones económicas Unión Europea - América Central: Balance y perspectivas**, Mayo, INF-99/7-SIC. La Gaceta N° 168, San José, Miércoles 4 de septiembre de 1996. La Nación, 1 de mayo de 2001.

Martínez Peinado, Jaime y Vidal Villa, Javier (1995), **Economía Mundial**, McGraw-Hill/ Interamericana de España, S.A., Madrid

Morales, Abelardo (coordinador) (1996), **Unión Europea: Centroamérica cambio de escenarios**, FLACSO, San José, CR.

Rosenthal, Gert (1998), La **Evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo**, Revista de la CEPAL N° 60.

\_\_\_\_\_ (1998), **Los desafíos de la globalización para Centroamérica**, Revista de la CEPAL, número extraordinario.

Sanahuja, José Antonio (1994), **Relaciones Europa Centroamérica: continuidad o cambio**, FLACSO, San José, CR.

Sotillo, José Ángel y Sanahuja, José Antonio (coords.) (1998), **Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio**, Libros de La Catarata, Madrid.

Sotillo, José Ángel, (1997), **Las relaciones Unión Europea-América Central**, en América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales. N° 17, noviembre de 1997.



## CAPÍTULO VI: LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: ENTRE EL NEOASISTENCIALISMO Y EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Álvaro Vega Sánchez

### 6.1. INTRODUCCIÓN

Las consideraciones globales se han convertido en uno de los principales argumentos para sensibilizar a la comunidad internacional a buscar alternativas, incluida la política de cooperación, para enfrentar los retos de la pobreza y el desarrollo<sup>7</sup>. Sin embargo, los esfuerzos de cooperación internacional, hoy cada vez más institucionalizados, no siempre logran trascender un enfoque neosistencialista<sup>8</sup>, propio de políticas compensatorias de los efectos producidos por la aplicación de programas de ajuste macroeconómico.

En este trabajo se parte, precisamente, de que una política en un marco de tendencia neosistencialista no contribuye a crear las condiciones necesarias para superar los factores desestructurantes, propios de relaciones sociales y económicas asimétricas que han venido reproduciendo la pobreza y obstaculizando el desarrollo en la región. Y siendo que una adecuada política de cooperación en las condiciones actuales, es aquella que se orienta a superar progresivamente esos factores sistémicos, una opción a considerar es la del Desarrollo Humano Sostenible (DHS) en perspectiva ética interdisciplinaria, tal y como se concibe en esta investigación; a saber, el desarrollo

---

<sup>7</sup> La “retórica” de lo global se reitera mucho para apelar a fortalecer la ayuda. Cfr. Sachs, 1996; Díaz, 1996: 98; De Sebastián, 1997: 75.

<sup>8</sup> Utilizamos el concepto de *neosistencialismo* para caracterizar un enfoque en política económica y social que podría representar, a su vez, una modalidad de cooperación que se propone ir más allá del *asistencialismo* caritativo, propio de algún tipo de ayudas humanitarias. Plantea la necesidad de cambios de alcance institucional, algunos de carácter desarrollista, pero que no afecten en profundidad las relaciones sociales dominantes. Corresponde, fundamentalmente, al enfoque asumido por las políticas sociales compensatorias de los efectos negativos producidos por la aplicación de los programas de ajuste estructural, que se han venido impulsando en América Latina desde la década de 1980.

como libertad y orientado al fortalecimiento de oportunidades, seguridad y poder de los agentes sociales<sup>9</sup>.

La Unión Europea (UE) ha mostrado interés y sensibilidad por los desafíos de la pobreza, la democracia y el desarrollo en la región centroamericana, y ha venido haciendo importantes aportes, especialmente en las últimas dos décadas, y de manera casi protagónica en los procesos que contribuyeron a la pacificación en la década de los años 80. Un enfoque integrado y nuevas formas de relación entre socios corresponsables en la tarea del desarrollo sostenible, aparecen como expectativas de la política de cooperación de la UE en los años 90<sup>10</sup>. En la proyección específica hacia la región centroamericana, se puede apreciar un viraje en los ejes de atención estratégica para favorecer una política que facilite la inserción competitiva de la región en la economía globalizada y, en esa misma dirección, crear condiciones para la modernización y descentralización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil<sup>11</sup>.

Aunque la denominada agenda económica pasa a un primer plano, lo social es asumido como un desafío y un eje de la política de cooperación, para enfrentar los problemas de pobreza e inequidad. Siendo la dimensión social un componente dinámico fundamental del DHS, cabe preguntarse, entonces, ¿cómo se está asumiendo y valorando en la concepción de la política de cooperación de la UE? Y ¿hasta qué punto se está superando el marco de una política neoasistencialista? En esta perspectiva trataremos de abordar, por una parte, la

---

<sup>9</sup> Para una ampliación y precisión del concepto de DHS y las variables implicadas, aquí apenas referidas, ver Capítulos Primero y Segundo de esta investigación.

<sup>10</sup> En el marco del Quinto Programa, adoptado en 1992, el concepto de desarrollo sostenible busca recuperar un enfoque integrado, aunque con acento ecologista y ambientalista. El término “sostenible” apunta a una política y estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento de la calidad del medio ambiente y de los recursos naturales de la que depende el desarrollo y la continuidad de los seres humanos (Donkers y Pérez, 1996: 66-68). Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas (1995). Respecto de un enfoque alternativo de la cooperación señala Peter Crossman: “Lo que ahora estamos buscando es un modelo de análisis en que los aspectos sociales, culturales y ambientales se coordinen con los financieros y comerciales. Si esto no sucede el imperio económico del Norte puede caer” (Crossman, 1992: 17).

<sup>11</sup> Cfr. Consejo de la Unión Europea-SICA, *Conferencias Ministeriales (1995-1999)*; Diario Oficial de La Comunidad Europea (1999); Comisión Europea (1998).

concepción de política social y su relación con la política económica y, por otra, el aporte de la política de cooperación a los esfuerzos por construir ciudadanía social<sup>12</sup>, también a partir de las iniciativas para la modernización de los Estados y el fortalecimiento de la sociedad civil en la búsqueda de nuevas formas de ciudadanía e institucionalidad política. Asimismo, queremos dejar planteados algunos rasgos de las condiciones sociales de CR y la proyección de la política de cooperación, que podrían ser potenciados para contribuir en la tarea del DHS en la región.

## **6.2. RELACIÓN ENTRE POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL**

En el marco de acción de la política de cooperación de la UE en la década de 1990, se pueden apreciar al menos dos énfasis que prefiguran una concepción particular de política social y económica, así como una determinada manera de concebir la relación entre ambas políticas. Por una parte, se enfatiza en los aspectos económicos y comerciales: el saneamiento macroeconómico, la modernización y diversificación productiva, la inversión conjunta, la capacitación técnica y la transferencia tecnológica; se trata de propiciar así una inserción competitiva de las economías regionales en el mercado global. Por otra parte, se acentúa la “cláusula social”, no tanto para condicionar la cooperación, a la manera de la “cláusula democrática” en los años 80, sino como un eje de dicha política, con dos componentes fundamentales: combate a la pobreza y búsqueda de equidad social.

Si el énfasis dominante en aspectos económicos y comerciales, tiende a subordinar al que destaca en lo propiamente social y, a su vez, los esfuerzos en materia de política

---

<sup>12</sup> El concepto clásico de ciudadanía utilizado por Marshall corresponde a los derechos y obligaciones que permiten al ciudadano una participación equitativa de los niveles básicos de vida de su comunidad, siendo el sistema educativo, y el servicio social y de salud el nivel institucional que guarda más estrecha relación con este tipo de ciudadanía (Bryan, 1998: 38). Esta concepción ha sido criticada por contribuir a una ciudadanía pasiva: “derecho a tener derechos”. Una concepción más amplia destaca no sólo al ciudadano como sujeto de derechos sociales, sino de deberes y responsabilidades; lo que supone pasar de una ciudadanía acostumbrada a exigir a una activa, dispuesta a participar en proyectos comunes (Cortina, 1999: 97-98). En todo caso, cuando se habla de ciudadanía social se busca

social son concebidos como correctivos de las distorsiones producidas por la aplicación de determinada política económica, entonces, los planteamientos relativos a política social, tal y como aparecen en el discurso, tenderían a cumplir más bien una función ideológica; y, como proyección concreta, la política social por su acento fundamentalmente instrumental-compensatorio, se mantendría dentro de un enfoque neosistencialista.

Los planteamientos, como podremos apreciar, oscilan entre una aproximación con una tendencia a relegar la política social y otra que trata de recuperarla, en un marco de búsqueda de equilibrios macroeconómicos y sociales. Sin embargo, ambas aproximaciones comparten en lo fundamental rasgos comunes.

### **6.2.1. La marginalidad de lo social: las Conferencias Ministeriales**

La tendencia que acentúa paulatinamente en materia de política económica, desdibujando hasta llegar a marginar la que corresponde a política social, se puede apreciar en los acuerdos y declaraciones de las Conferencias Ministeriales entre la UE y Centroamérica, que se han realizado en la segunda mitad de la década de 1990. Esta tendencia, que podría percibirse como un viraje estratégico, atendiendo a las nuevas condiciones sociopolíticas de la región y del contexto económico global, arroja luz respecto de la concepción misma que maneja la política de cooperación en política social y su relación con la política económica.

En la Conferencia Ministerial San José XI, celebrada en febrero de 1995 en Panamá, la propuesta retoma aspectos sociales importantes: la persona humana como base del proceso de desarrollo sostenible; promoción de la participación de la mujer y sectores privados; acceso no discriminatorio a servicios sociales y lucha contra la pobreza. Asimismo, se plantean medidas de política social: acceso al crédito, a la tierra y la modernización de los regímenes fiscales; y se insiste en redoblar la cooperación de la

UE para “atenuar los costos sociales del ajuste estructural”. Es notable, por otra parte, el sobrepeso de los aspectos propios de política económica, a partir de la prioridad que se da a la inserción de Centroamérica en la economía internacional: “(...) el éxito del Plan de Desarrollo Sostenible depende también del incremento de la competitividad de la economía centroamericana a nivel internacional. Observaron que este incremento implica, entre otros aspectos, la intensificación de la cooperación de los intercambios interregionales, la diversificación de las exportaciones, la rehabilitación y modernización de las infraestructuras necesarias para estas, la transferencia e incorporación de ciencia y tecnología, y el fortalecimiento del papel de los agentes económicos de la región” (*Conferencia Ministerial San José XI*, Panamá 22 de febrero de 1995: 4). Posteriormente, el concepto de desarrollo sostenible parece recuperar su referente social: “(...) lograr un desarrollo sostenible, a través, entre otros, de un reparto más equitativo del ingreso, y una mayor presencia de la sociedad civil ” (*Ibíd.*). Además se establece como un eje prioritario el apoyo a las políticas sociales y se vuelve a insistir en el respaldo a políticas nacionales que atenúen los costes sociales de las medidas de ajuste estructural (*Conferencia Ministerial San José XII*, Florencia, 21 de marzo de 1996).

En la Conferencia de 1997 se reiteran tres prioridades en materia de política social: a) procurar una distribución más justa de los ingresos; b) apoyar reformas en salud, educación y salud alimentaria; y c) atender a sectores vulnerables: mujeres, niños e indígenas (*Conferencia Ministerial San José XIII*, La Haya, 25 y 26 de febrero de 1997: 2). El marco de referencia está dado nuevamente por medidas compensatorias y con atención focalizada a determinados sectores vulnerables. Y en la Conferencia de San José XIV las referencias a lo propiamente social se limitan a señalar la importancia de mejorar la condición de la población indígena y de los niños, la promoción de la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer y de los derechos de los trabajadores. El acento recae ahora sobre aspectos propiamente jurídicos en materia social. Se insiste en redoblar los esfuerzos en comercio multilateral, incremento y diversificación de

inversiones y promover la participación en los programas horizontales (Alfa, Urb-AL, Al-Invest, ECIP) (*Conferencia Ministerial San José XIV*, San José, 10 de febrero de 1998: 1-4).

La lógica discursiva de gradación decreciente a la hora de abordar los aspectos relativos a política social, alcanza su expresión más clara en la Conferencia Ministerial San José XV de 1999, donde explícitamente se ha excluido de las deliberaciones la referencia a estos aspectos. Lo económico pasa a primer plano en el planteamiento ministerial: “Ante los desafíos de la globalización económica y la competitividad, los Ministros acogieron con interés la determinación de los Estados centroamericanos para continuar profundizando y dinamizando su proceso de integración regional” (*Conferencia Ministerial San José XV*, Bonn, 20 de mayo de 1999). La vinculación de la región al mercado internacional aparece como el imperativo fundamental. La tendencia que parece predominar, entonces, es a supeditar unilateralmente los esfuerzos integracionistas a este objetivo.

En la perspectiva asumida por las Conferencias Ministeriales, la política de cooperación no alcanza a incorporar los desafíos sociales sustantivos. El acento recae más bien en los “desafíos de la globalización económica y la competitividad”. Predomina, de esta manera, un enfoque dual de la relación entre política económica y política social. Por una parte, la política de cooperación se proyecta en lo fundamental, como aspecto dominante, a lograr una modernización de la estructura productiva para la competitividad, y, como aspecto subordinado, para impulsar un desarrollo sostenible que apunta básicamente a garantizar una mejor distribución del ingreso. La tendencia dominante señala más hacia el mercado, mientras que la subordinada hacia el desarrollo sostenible, concebido en términos de distribución, o sea, del índice de ingreso. El sobrepeso del discurso económico-comercial sobre el social, podría significar una supeditación de la política social a la económica, manteniendo la primera un papel puramente instrumental. Es decir, una visión de política social compensatoria de los efectos sociales producidos por la aplicación de determinadas políticas

económicas, por ejemplo, las que han venido impulsando los programas de ajuste macroeconómico y las que se proyectan para una rápida inserción de la región en la economía globalizada, que, por otra parte, se tiende a concebirlas como complementarias.

Al menos dos elementos caracterizan la concepción de política social en el marco de la política de cooperación de la UE. Por un lado, el acento en la variable ingreso, que como ya ha sido indicado corresponde a un acercamiento parcial y restrictivo para enfrentar el desafío de la pobreza y la equidad social (ver Capítulo Segundo de esta investigación). Por otro, el énfasis en focalizar los esfuerzos de política social en los sectores considerados más “vulnerables”, destaca el perfil compensatorio. De esta manera, las iniciativas de cooperación en materia de política social no se conciben en el marco de una concepción y estrategia que contribuya a Crear condiciones de alcance social sustantivo, es decir, orientada a enfrentar las bases mismas de la pobreza estructural y de la inequidad social.

Por otra parte, el proceso de integración regional se piensa prioritariamente en función de la incorporación, sin demora, de la región a la economía globalizada; sin prestar la debida atención a las condiciones mismas de dicha inserción. No se percibe un enfoque que atienda con igual solicitud a la necesidad de construir, a nivel local e internacional, un nuevo orden económico, social, cultural y político. Esto, porque la persistencia y profundización de las contradicciones sociales se explica, en buena medida, por la forma en que se ha venido transformando la economía mundial, y la incorporación siempre marginal y dependiente de la región centroamericana en la misma. De ahí, la tarea ineludible de encarar los desafíos del DHS con un acercamiento más integral y sustantivo, procurando así superar concepciones y enfoques dualistas e instrumentalistas en materia de política social y económica.

### **6.2.2. La búsqueda de equilibrios macroeconómicos y sociales**

Un acercamiento tendente a superar las limitaciones mencionadas, para avanzar en la búsqueda de una integración más orgánica entre política social y económica, se puede observar especialmente en los planteamientos y propuestas contenidas en el Acuerdo Marco entre la UE y Centroamérica y los planes estratégicos para la región y CR (1998-2000).

Para la UE una auténtica integración de mercados debe acompañarse de medidas que garanticen cohesión social; y desde un enfoque integrado con vistas a un desarrollo duradero y una vinculación entre desarrollo económico y social (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995: 7, 18-19). Y recogiendo esta orientación, con visión prospectiva se plantea también, como derrotero para el período 2000-2006, impulsar iniciativas birregionales para promover la agenda social, la cooperación cultural y científica y el inicio de un diálogo con sectores de la sociedad civil, y revalorizar así la cooperación como instrumento para aliviar la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible con equidad social (IRELA, 1999: 9).

Asimismo, la política de cooperación se muestra atenta a las amenazas que se ciernen sobre los pueblos pobres del mundo, de no establecerse los mecanismos adecuados de control del proceso mismo de mundialización de la economía. Tal preocupación se recogió explícitamente en el pronunciamiento de la Comisión de las Comunidades Europeas en la reunión de Bruselas en 1999: “Es indispensable evitar que, en ausencia de capacidad de respuesta adecuada, las evoluciones surgidas de la mundialización se traduzcan en un agravamiento o en la aparición de asimetrías más graves que las del pasado. (...) Las políticas de desarrollo no podrían tender exclusivamente hacia el respeto de indicadores macroeconómicos; deben ser necesariamente el fruto de un equilibrio que integre de manera adecuada la dimensión humana e institucional, en particular en materia de educación, protección social, condiciones de trabajo, protección del medio ambiente, etc.” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1999: 6-7. El



destacado es nuestro). Por otra parte, se considera aprovechable para los países de la región, los conocimientos técnicos acumulados por la UE para “reequilibrar los aspectos económicos y financieros de la mundialización mediante la consideración de otros imperativos sociales, humanos y culturales” (*Ibíd.*: 7. El destacado es nuestro).

Un planteamiento similar aparece en el Acuerdo Marco de Cooperación. El concepto de desarrollo está referido a dos aspectos fundamentales: la consolidación de la democracia y de la paz y la promoción de los derechos económicos y sociales de los pueblos de la región. Se reconoce la necesidad de acompañar las reformas económicas y comerciales con la promoción de los derechos sociales de los sectores más desprotegidos. Se concibe la cooperación orientada a “acciones destinadas a combatir la extrema pobreza, atenuar el impacto de los programas de ajuste estructural y promover la creación de empleo, favoreciendo acciones que repercutan en la estructuración de la economía y teniendo en cuenta los problemas macroeconómicos...” (Diario Oficial de La Comunidad Europea, 1999: 1 y 8. El destacado es nuestro).

A pesar del intento por lograr un enfoque más integrado -o más propiamente “equilibrado”-, persiste la tendencia a concebir la política social a la manera de un agente regulador o correctivo de las desviaciones o distorsiones producidas por la aplicación de los ajustes estructurales, para enfrentar problemas macroeconómicos. Desde esa concepción se da prioridad al combate de la “extrema pobreza”. Efectivamente, se habla en términos de sectores más “desprotegidos” y de “protección social”, lo que coloca el acento en la acción protectora y focalizada de un agente externo: rasgo característico de una política neosistencial. Asimismo, el combate a la pobreza se plantea como un asunto relativo al acceso a medios: empleo, educación, protección social, etc., también como promoción de derechos económicos y sociales. El concepto mismo de pobreza, por lo tanto, aparece restringido a privación de “medios”, que remite más directamente a la variable ingresos; y a privación de “derechos”, con una tendencia a concebir al sujeto de la política social más bien como un receptor pasivo, como “sujeto de derechos”.

El énfasis en establecer “equilibrios” expresa a su vez, implícitamente, un reconocimiento de los sesgos economicistas de los programas de ajuste estructural, que requiere ser corregido. Pero, reorientar la política de cooperación en esa dirección, de búsqueda de “equilibrios”, confirma aún más el enfoque dicotómico con que se aborda la relación entre política económica y política social. En un enfoque ético interdisciplinario de DHS, la política económica y la política social constituyen las dos caras de una misma moneda. Por consiguiente, de lo que se trataría no es de buscar “equilibrios”, a la manera de un péndulo con dos fuerzas yuxtapuestas, sino de una articulación orgánica y dinámica, una integración estratégica y sustantiva. Los esfuerzos de cooperación concebidos en términos de búsqueda de contrapesos, que cumplen funciones correctivas y compensatorias, no trascienden los marcos de una política neoasistencialista, que resulta limitada e insuficiente para encarar los problemas de la pobreza y el desarrollo, desde una concepción que no sea parcial e inmediatista sino estructural, sustantiva y de largo plazo.

La perspectiva del Plan Estratégico para la Región (1998-2000) coincide con la del Acuerdo Marco. El documento que fija la estrategia para la región, hace referencia al costo social elevado producido por la aplicación de los programas de ajuste estructural en la década de 1990, con sus consecuentes restricciones presupuestarias para los sectores sociales. Y se define el programa de apoyo comunitario en función de una integración de Centroamérica, en un marco de desarrollo sostenible y democratización, que propicie la creación de una zona de paz y de un bloque económico con mejores y más justas oportunidades para participar en una economía globalizada. Por otra parte, se plantea que habrá de ser más decisiva la modernización de las relaciones económicas y comerciales entre Europa y Centroamérica (Comisión Europea. América Central, *Regional Strategy Paper, 1998-2000*: 6-14).

La concepción estratégica apunta decididamente al fortalecimiento de los aspectos relativos al comercio e inversiones productivas en la región. Las deficiencias

institucionales y la falta de recurso humano técnicamente calificado para asumir esta tarea, son vistos como obstáculos estructurales claves para lograr el objetivo de fortalecer la presencia de la región en la economía globalizada. Es notable la primacía de la agenda económica-comercial sobre la agenda social. Sin embargo, al plantearse la necesidad de consolidar un “bloque económico con mejores y más justas oportunidades...”, se estaría también dirigiendo la atención hacia la necesidad de encarar los desafíos sociales, en las proyecciones mismas de participación de la región en la economía global. Tal proyección implicaría, por consiguiente, una redefinición de las condiciones mismas en que se han venido dando las relaciones comerciales y las mismas inversiones. En esta dirección no afloran con claridad planteamientos que tiendan, precisamente, a una mejor integración entre política social y económica, en un marco de DHS dirigido a crear condiciones para enfrentar la pobreza, también desde la búsqueda de nuevas relaciones comerciales y de inversiones estratégicas.

El plan estratégico para Costa Rica no dista del concebido para la región en estos años. Se reconoce que el país enfrenta desafíos sociales importantes: deterioro en salud y educación, que lo coloca cerca del promedio latinoamericano; aumento del desempleo y subempleo y en la tasa de pobreza; los efectos sociales de los altos flujos migratorios y la inseguridad ciudadana. Se destaca, por otra parte, el interés de “tener al país como un socio fuerte y estable en la región”. Y en esa dirección, innovar la cooperación desde un diálogo sobre temas políticos y comerciales de importancia para el desarrollo de Costa Rica. Se consideran como sectores de intervención estratégica: 1) La modernización y descentralización del Estado para enfrentar los desafíos sociales y económicos; 2) la cooperación económica para facilitar la globalización y competitividad; 3) la cooperación tecnológica y científica para modernizar el sector servicios para la inserción del país en la economía globalizada (Comisión Europea, 1998: 7-9). Asimismo, se plantea para Costa Rica, como un mecanismo de condicionalidad, “la compensación del impacto social negativo del actual programa de ajuste estructural (*Ibíd.*: 8). Como puede notarse, no se aborda el problema de la necesaria revisión crítica de los programas de ajuste estructural y la política económica que les sirve de

sustento, para que no continúen incidiendo en las restricciones sociales cualitativas, que contribuyen a reproducir el círculo vicioso de la pobreza y la inequidad.

Hemos visto así que la tendencia es más bien a mantener los equilibrios macroeconómicos pero sin enfrentar con igual decisión y energía los problemas y desafíos sociales (Parker, 1998: 23). Efectivamente, no se asumen estos problemas y desafíos, objeto fundamental de las políticas económica y social debidamente articuladas, desde una perspectiva de política de desarrollo estratégico para la región; es decir, dirigida a crear nuevas condiciones tanto en el ámbito de las relaciones comerciales y de las inversiones, como para promover cambios de orden institucional al interior de los mismos países de la región. El desafío social fundamental, que se plantea a la política de cooperación, en este sentido, continúa vigente.

### **6.2.3. La necesaria articulación de la política social y la política económica**

Cuando se percibe como derrotero estratégico la inserción competitiva de las economías de la región en el nuevo orden económico globalizado, es necesario, a su vez, como advierte la misma UE, buscar los mecanismos que eviten reproducir y agravar las viejas asimetrías. Tal objetivo requiere por parte de los países de la UE, y especialmente los que han alcanzado niveles más altos de desarrollo relativo, redoblar su compromiso de solidaridad internacional sobre bases que superen las relaciones convencionales y tradicionales, para contribuir cualitativamente a

revertir esas asimetrías históricas<sup>13</sup>. Es una tarea que no puede ser asumida solamente en el ámbito local, como todavía parece insinuarse cuando se apela a las condicionalidades sociales: acciones

---

<sup>13</sup> Apelando a este desafío señala Fanjul que la “ortodoxia actual sugiere que la globalización de la economía, las comunicaciones, las inversiones, el empleo, la producción y el mercado es inevitable. Pero se habla poco de globalizar derechos y responsabilidades. El reto para los líderes políticos es abordar ahora la pobreza crónica desde un enfoque global y en profundidad” (Fanjul, 1999: 15).

de compensación de los costos sociales de los ajustes estructurales, reformas fiscales, etc.,<sup>14</sup>. Si bien es cierto, que los gobiernos locales tienen que radicalizar la aplicación de políticas orientadas a la equidad social, es en el marco de las relaciones comerciales y las inversiones donde se juega en mayor grado el problema de la pobreza y la inequidad social, según lo destacan con frecuencia los analistas. Así, por ejemplo, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994), si los países ricos del mundo abolieran las barreras que imponen a las mercancías de los países del Sur, el aumento de las exportaciones alcanzaría al doble de lo que reciben por concepto de ayuda; y sólo el pago de los intereses de la deuda del Sur con el Norte (US\$ 160.000 millones anuales) significa 2.5 veces la cantidad que el Sur recibe por concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Por consiguiente, el impacto social que se busca con la AOD encuentra obstáculos y puede tender a desactivarse desde otras políticas sectoriales relacionadas con los intercambios comerciales, el cobro de la deuda externa, las políticas de ajuste estructural o la venta de armamentos (Díaz, 1996: 91-165). Por lo tanto, cabe relativizar el alcance de la AOD cuando se compara con las relaciones desiguales del comercio internacional.

Así las cosas, una política de cooperación para el desarrollo es insuficiente si no se logra también incidir, de alguna manera, en los mecanismos del comercio internacional. En esta tarea se plantea que hay que superar los marcos del neoliberalismo. Algunos optan por el llamado enfoque neoestructuralista, que insiste más en la configuración histórica de verdaderas culturas que integran valores e instituciones y que delimitan y orientan las conductas individuales. De ahí, la consideración de las diversas variantes de formas de desarrollo (Sunkel, 1998: 264). Ello implica, a su vez, revertir la tendencia

---

<sup>14</sup> Al respecto se señala que “al igual que se tuvo que utilizar la ayuda para mitigar los costos sociales del ajuste, parece que ahora se tiene que emplear de la misma manera para mitigar los costes de la apresurada globalización (la ayuda japonesa a Asia por ejemplo)... Las ONG (Organizaciones No Gubernamentales) neozelandesas han llamado la atención sobre el hecho de que la evaluación del impacto social tiende a hacerse como un añadido para aminorar los problemas potenciales que surgen con la reestructuración, cuando debería llevarse a cabo antes de que se tomen las decisiones, para garantizar que la reestructuración en sí incorpora medidas positivas para fomentar el bienestar de los pobres y promover un impacto social beneficioso” (Campodónico, 1999: 115)

dominante en los procesos integracionistas para insistir en el fortalecimiento de las condiciones y recursos propios de las regiones (Martínez, 1999; Guerra, 2000).

Las pretensiones de una política de cooperación, por resolver las disonancias o distorsiones producidas por una política económica sesgada hacia el mercado, no radican necesariamente en la exigencia de una política social fuerte de carácter compensatorio. Por ese camino, la cooperación misma continuaría reproduciendo en mayor o menor grado precisamente aquello que quiere combatir y superar. Un esfuerzo focalizado en la política económica, incluidas las políticas comerciales, financieras y de inversiones, a la que está asociada indisolublemente el problema de la inequidad y la pobreza, es fundamental. Y esto para contribuir a superar un enfoque dual en materia de política económica y social, que induce a que la política de cooperación quede atrapada en esquemas de política social más de corte asistencialista/desarrollista (Goulet, 1995), o más propiamente neoasistencialista, que en un marco deseable de carácter promocional/solidario; el cual tendería a afectar más radicalmente el contenido social de la misma política económica, desde su concepción y formulación. Y, por consiguiente, incidir en la transformación de aquel tipo de relaciones -y convenciones- sociales que continúan reproduciendo la pobreza estructural. En este marco, “la política social debe ser, entonces, concebida como un instrumento clave de los procesos de modernización de la economía y del Estado y de superación de la desigualdad y la exclusión, y no simplemente un mecanismo para atender a la población afectada por los efectos negativos de estos procesos” (Lungu, 1998: 321).

No resulta coherente -ni éticamente consistente-, entonces, pretender paliar la “deuda social” subvencionándola con las ganancias producidas por la aplicación de una política económica para la competitividad, que mantiene patrones concentradores e inequitativos. Y, ante todo, que no crea condiciones para elevar la calidad social de vida, porque no está pensada en función de generar el tipo de activos que fomenten el desarrollo de capacidades, las condiciones que garanticen seguridad y los espacios

adecuados para la participación cualitativa, desde una concepción de desarrollo como libertad. (Capítulo Segundo de esta investigación).

Una estrategia de cooperación que articule adecuadamente la política económica y la social, supone un esfuerzo sostenido de previsión de impactos humanos, culturales, ecológicos, etc. Por lo tanto, se trata de atender al desafío que plantea en este aspecto una ética de las políticas económicas -de carácter procedimental e histórico- en cuanto a la justicia posible y realizable en determinadas condiciones sociales e históricas y a través de un conjunto de medios concretos disponibles (Chaves, 1999). Y que supone, por consiguiente, simultaneidad y complementariedad en el proceso mismo de formulación de las políticas económicas y sociales, para garantizar una adecuada articulación entre eficiencia y competitividad económica y también de la calidad de vida humana y social<sup>15</sup>. De esta manera, se trataría de contribuir a superar un enfoque neosistencialista, donde predomina una concepción dual entre política económica y social, un acercamiento que introduce correctivos compensatorios a posteriori y, por consiguiente, una visión instrumentalista de la política social. Y propiciar más bien un enfoque de carácter promocional/solidario que asuma los desafíos que representan la competitividad con equidad, la participación social cualitativa y las desigualdades sociales; todos ellos aspectos consustanciales del DHS.

### **6.3. POLÍTICA DE COOPERACIÓN Y CIUDADANÍA SOCIAL**

La política de cooperación en la década de 1990 muestra también un particular interés por los problemas de gobernabilidad en la región, de cara a los ensayos democráticos de corte más civilistas -todavía en las arenas movedizas de una cultura autoritaria y burocrática- y a la creciente demanda de participación por parte de la sociedad civil. De esta manera, gravitan los desafíos para la profundización de la democracia

---

<sup>15</sup> Se trataría, en esa misma dirección, de revertir las tendencias reduccionistas y unilaterales, para repensar el proceso de globalización desde los valores de la competitividad y productividad humana junto con los de cooperación y solidaridad (Espeja et.al., 1999: 122).

representativa y participativa y, a la vez, las expectativas de una nueva ciudadanía e institucionalidad política.

Las transformaciones de la sociedad actual están redefiniendo el lugar de lo político y, por consiguiente, sus relaciones con las esferas económica, social y cultural. Ello representa un desafío particular para una política de cooperación que esté interesada en ensanchar el espacio democrático, desde una visión no instrumentalista de la sociedad civil<sup>16</sup>, para la construcción de ciudadanía social, que constituye uno de los ejes prioritarios de cualquier política que aspire a elevar los niveles de DHS en la región.

La dimensión social, vista en términos de ciudadanía social, recoge la propuesta más bien implícita en los planteamientos de la política de cooperación sobre la necesidad de fortalecer los procesos de democratización, política y económica, a través de la modernización de la estructura productiva, la modernización y descentralización del Estado, y el fortalecimiento de la sociedad civil. Como ya se ha indicado, el concepto de ciudadanía social incluye, por una parte, al sujeto social como agente de derechos - también de deberes- sociales, económicos y culturales y, por otra, al Estado social de derecho, como garante de mínimos de justicia (Cortina, 1999: 84-93). Por consiguiente ese concepto refiere a los aspectos más propiamente políticos y civilistas -derecho de ciudadanía- de la dimensión social, concebida también en términos de participación

---

<sup>16</sup> Cabe distinguir, de acuerdo con Adela Cortina, dos concepciones básicas de sociedad civil: una neoliberal, de tradición hegeliana burguesa, que busca potenciarla para fortalecer el liberalismo económico, y la otra que apunta más bien a la civilidad, la participación social y la solidaridad (Cortina, 1999: 139). En el primer caso, su fortalecimiento se convierte entonces en una legitimación más de la fórmula mágica del neoliberalismo ortodoxo: maximizar el mercado y minimizar el Estado. Por otra parte, el concepto de sociedad civil es cuestionado por algunos como concepto operativo para explicar las condiciones del espacio social actual. Para Klaus Eder, “el concepto de sociedad civil no capta el aspecto que caracteriza, aún en términos ideales, lo que le ha ocurrido al espacio público por medio de los nuevos movimientos sociales: una nueva lógica de acción institucional que fomenta formas de autoorganización más allá del Estado y que por lo tanto contribuye a una reordenación de las instituciones que han servido hasta la fecha como portadores de la racionalidad moderna” (Eder, 1998: 351). Utilizamos el concepto de sociedad civil, reconociendo estas limitaciones analíticas y posibles ambigüedades, para referirnos a aquellos grupos, movimientos y fuerzas sociales, que están redefiniendo el espacio social y político y las formas institucionales de acción directa -participativa- e indirecta -representativa-. Constituyen instancias con relativa autonomía y como tales mediadoras entre los ciudadanos y el Estado. Algunas asumen con mayor fuerza una función impugnadora de la



cualitativa dirigida a construir alternativas de desarrollo. Desde esta perspectiva interesa destacar dos aspectos a los que hace referencia en alguna medida la política de cooperación: la construcción de ciudadanía social para una mayor cohesión social regional, y el fortalecimiento de la sociedad civil. Constituyen, sin duda, aspectos medulares de una estrategia de cooperación para enfrentar los retos de la pobreza y el desarrollo en la región.

### **6.3.1. Ciudadanía y cohesión social regional**

Las nuevas condiciones sociales, económicas, culturales y políticas, por una parte, están cuestionando el modelo de Estado nacional soberano y su idea de representación y, por otra parte, Creando escenarios de participación más diversificados, pero en un contexto altamente estratificado e inevitablemente global. A pesar de ello, existe siempre la posibilidad de establecer interlocutores válidos para redireccionar las convenciones y prácticas sociales. En este sentido se considera un acierto, especialmente de las teorías de la acción comunicativa de Habermas, el planteamiento de que la formalización de la acción es una característica esencial de la modernidad, por lo cual toda institución -incluido el mercado mundial efectivamente globalizado y basado en el intercambio monetario- se fundamenta en convenciones sociales que, en principio, pueden ser modificadas, y cuya permanencia demanda que sean ratificadas por las prácticas cotidianas (Wagner, 1997: 317-320; Lechner, 1996: 12).

Sin embargo, como se ha tratado de mostrar, no se percibe una política de cooperación con planteamientos claros respecto de la necesidad de introducir cambios en esas “convenciones sociales”, que han venido reproduciendo un orden económico y político sesgado hacia un modelo predominante de mercado. Por otra parte, sociedades como las centroamericanas, estructuralmente pobres, con escasa cultura democrática y sin experiencia de integración efectiva, se ven limitadas para ejercer un poder real que

---

institución estatal representativa tradicional. Y como señala Eder, se sitúan más allá -o más acá, se podría agregar- del mercado y del Estado.

permita contribuir efectivamente a concertar modificaciones en el actual orden económico y político global<sup>17</sup>. En este sentido una mayor “cohesión social”<sup>18</sup> regional, que promueva e impulse sus capacidades endógenas<sup>19</sup> para acceder a mejores niveles de DHS, puede hacer la diferencia entre una región políticamente débil y sin capacidad de negociación con sentido de autonomía y una región que se vincula en forma dinámica y creativa a la economía global. Ello implica asumir necesariamente una visión de proyecto económico y social regional, dirigida a atender las zonas de menor desarrollo relativo, pero potenciando y fortaleciendo aquellas actividades y sectores estratégicos y competitivos de los diferentes países de la región, independientemente del nivel de desarrollo alcanzado. En este sentido, no se concibe una cooperación estratégica que se limita a atender solamente al criterio de pobreza, conceptualizada y medida fundamentalmente en términos del índice de ingreso, sino más bien a la que acentúa las capacidades endógenas de desarrollo, con perspectiva regional.

Un componente fundamental, en esta dirección, pero que todavía no alcanza a plantearse con el rigor que exigen las condiciones actuales, es el de las nuevas tecnologías de la información. Constituyen hoy un factor decisivo para contribuir con los procesos de democratización y la superación de las asimetrías históricas entre sociedades ricas y empobrecidas. Pero, dependiendo de las condiciones socioeconómicas y de acceso a las mismas, podrían inducir más bien a profundizar la

---

<sup>17</sup> No se trata, por otra parte, de sobrevalorar el impacto homogenizador de la globalización ni de sus tendencias hegemónicas; hay que tomar en cuenta la creación de estructuras que van más allá de los niveles globales, así como las capacidades de acción colectiva del ser humano (Wagner, 1997; Espeja et. al., 1998).

<sup>18</sup> Retomamos el concepto de cohesión social utilizado por la UE para hacer referencia a una estrategia de desarrollo socialmente integrado entre los países de una región (cfr. Landabaso y el Tratado de Maastricht, citados por Martínez, 1999: 3; Sanahuja: 2000).

<sup>19</sup> Al respecto destaca Mario Martínez que “la cooperación internacional en países no desarrollados, con un nivel de organización y productividad como CR, debería procurar la construcción de las capacidades o el fortalecimiento de las potencialidades locales para el desarrollo, permitir que el saber hacer local llegue a formar sus propias empresas y organizaciones, y que las instituciones necesarias para el desarrollo sean endógenamente creadas” (Martínez, 1999: 11). Para una mejor precisión del concepto mismo de desarrollo endógeno ver Capítulo Quinto de esta investigación.

“brecha” -también en su dimensión digital- y obstaculizar procesos de participación ciudadana (Sequeira, 2001).

La ciudadanía social y económica van de la mano de la civil y política, aunque cabe destacar que en el caso centroamericano son constatables desfases importantes. Por una parte, se han dado avances institucionales del lado de la ciudadanía política: reformas constitucionales que modifican las relaciones cívico-militares, control institucional sobre abusos y violación de derechos humanos por parte del Estado, institucionalidad electoral con autonomía, etc. (PNUD, 1999, Cap. 7). Ello ha permitido abrir espacios para la democratización, sin embargo, hay que ponderar dos variables fundamentales si se pretende garantizar y profundizar dichos espacios: las relaciones entre los actores sociales y el contexto socioeconómico (Rojas, 1995: 107).

Y, por otra parte, el desfase existente entre logros apreciables en la ampliación de los espacios de participación y una modalidad de descentralización que avanza muy lentamente, y que, por ejemplo, no alcanza a liberar recursos suficientes para dirigirlos a los gobiernos locales (PNUD, 1999; Rivera, 1998).

Los avances regionales en materia de participación de la sociedad civil, no parecen haber permeado las estructuras profundas del centralismo y autoritarismo políticos, y menos aún las propias de las condiciones socioeconómicas, necesarias para ensanchar los espacios de la ciudadanía social, económica y política. Además, la dimensión global de la sociedad coloca la “cohesión social” regional como derrotero ineludible. Ello supone, a su vez, un replanteamiento de las categorías que se utilizan para definir el tipo de relaciones de cooperación. Así, por ejemplo, ante un sistema que se ha extendido hasta sus límites, de continuarse planteando los problemas en términos de relaciones internacionales norte-sur y de Estado nacional, difícilmente se podrán encontrar soluciones efectivas a los problemas actuales; y es que también los movimientos contemporáneos plantean los problemas en perspectiva global (ver Capítulo Cuarto de esta investigación; Mellucci, 1998: 370; Espeja et. al., 1998: 89).

Por consiguiente, una política de cooperación para la construcción de ciudadanía social, enfrenta el desafío de formular estrategias regionales con perspectiva global. Si el reto es construir una ciudadanía con dimensiones globales (Cortina, 1999: 251ss), que supere viejos esquemas afincados en lógicas desestructurantes y excluyentes, donde “la piedad y la figura de la víctima se ponen por encima de la del ciudadano... en olvido total de lo que es la acción política: una lucha destinada a permitir que las víctimas devengan en ciudadanos” (Mongin, 1998: 307). En esa dirección, se requiere de una mediación efectiva de la ética en la concepción y el diseño de las políticas locales, regionales y globales (Chaves, 1999); ello implica, a su vez, propiciar los espacios de participación y representación cualitativa para coger las metas y políticas de desarrollo. De esta manera, el sujeto social se afirma a su vez como sujeto político, y se fortalece la cohesión social regional; además, la región adquiere el vigor político necesario para convertirse en un interlocutor capaz de incidir constructivamente, a nivel global, en los procesos de desarrollo.

En el contexto de la sociedad actual, entonces, hay que ubicarse en una doble perspectiva: de afianzamiento o “cohesión social” regional, y de promoción de políticas y medidas para el DHS de alcance global. Es decir, se trata también de globalizar los desafíos políticos para conjuntar esfuerzos en la profundización democrática, ahora con un fuerte componente de ciudadanía: afirmación de la autonomía y participación del ciudadano, como agente o sujeto de desarrollo. De esta manera, enfrentar los retos de la pobreza y del desarrollo, dadas las nuevas condiciones que están redefiniendo el papel de los Estados nacionales y sus relaciones con el mercado, requiere, efectivamente, de una clara perspectiva en materia de política económica y social, que busque plantear sus proyecciones también en consideración a los desafíos que representa construir ciudadanía social. Afirmando así los derechos y deberes de los ciudadanos, para que se constituyan en verdaderos sujetos sociales y políticos en la construcción de alternativas de desarrollo. Se procuraría, igualmente, sintonizar mejor

con las demandas actuales de una nueva ciudadanía e institucionalidad económica y política.

Una política de cooperación que da prioridad a la inserción competitiva de la región en el mercado globalizado, debería prestar especial atención a las limitaciones propias de sociedades estructuralmente pobres y con debilidades institucionales para la gestión democrática. Contribuir a la construcción de ciudadanía social, dadas esas limitaciones, significa precisamente promover las condiciones que permitan a las personas, organizaciones y comunidades convertirse en fuerzas dinamizadoras de un DHS dirigido al fortalecimiento de la cohesión social regional, con perspectiva global. Tal parece haber sido la estrategia que orientó el proceso mismo de cohesión social de la Unión Europea, con logros importantes en la construcción de ciudadanía social y, por consiguiente, de un modelo de desarrollo más integral e integrado (ver Capítulo Cuarto de esta investigación).

### **6.3.2. El fortalecimiento de la sociedad civil y la ciudadanía social**

La década de los años 90 destaca por la crisis de gobernabilidad y desencanto con la institucionalidad política, así como por el protagonismo de nuevos movimientos sociales, políticamente más influyentes, que desafían a las formas tradicionales de conciliar el mercado y el Estado<sup>20</sup>. Este escenario es la cara política, en buena medida, de la demanda por mejores niveles de ciudadanía social y una institucionalidad política menos burocrática, más eficaz y racional. Efectivamente, el espacio social ha quedado minado con la aplicación de programas de ajuste estructural, las víctimas continúan siendo muchas<sup>21</sup> y, ante todo, los pobres y sectores medios han perdido poder político y

---

<sup>20</sup> Para Klaus Eder, “los nuevos movimientos sociales representan un nuevo tipo de institución que obliga al sistema institucional a adaptar estructuras discursivas. Crean instituciones de tipo discursivo más allá del mercado y del Estado. Por lo tanto extienden la lógica de coordinar el mercado y el Estado, la tarea clásica del Estado de bienestar. La forma institucional emergente que se encuentra en la acción colectiva organizada en la esfera pública es la utilización del discurso para su legitimidad” (Eder, 1998: 357).

<sup>21</sup> En el caso de CR, en los años 80, se logró sortear parcialmente la aguda crisis económica, capitalizando el conflicto bélico y sociopolítico regional a su favor. En el aspecto económico contó con fuertes flujos de ayuda, especialmente provenientes de los Estados Unidos, invertidos en resguardo de sus intereses geoestratégicos. Y en el aspecto social y político, utilizando el discurso de la paz como un distractor frente a las contradicciones internas,

social: capacidad de incidir en los procesos de definición de políticas de desarrollo. Desactivar ese dispositivo es una tarea sustantiva y urgente. Lo que implica, a su vez, revertir el proceso que se ha seguido hasta ahora, procurando una relación más orgánica con la dimensión social y política, como bien se ha señalado por parte del Catholic Institute for International Relations, respecto de la gestión integracionista: “El nuevo proceso de la integración de América Central, dirigido por las ideas neoliberales por un largo período, carece de dos elementos que han sido esenciales en otros experimentos, tales como el de Europa: participación democrática y construcción de consensos en cuanto a la dimensión social. El proceso en América Central, reducidamente económico y tecnocrático, **centrado en la apertura y liberalización de mercado**, ha intensificado la existencia de las desigualdades y las deficiencias sociales que son un rasgo distintivo de la región” (CIIR, 1996: 17. El destacado es nuestro).

En esta dirección, la UE apuesta ahora por una política de cooperación que contribuya a una mayor descentralización de la gestión del Estado y del gobierno y al fortalecimiento de la sociedad civil: organizaciones económicas, las ONG, autoridades regionales y municipales, empresas, universidades, etc. Se considera la participación de estos sectores como estrategia de aproximación a las realidades más concretas y cotidianas, y como un medio para racionalizar el uso de recursos escasos (IRELA, 1999: 71; Consejo de la Unión Europea–SICA, *Conferencias Ministeriales*, 1995-1999; Comisión Europea, 1998). Se parte de que dadas las limitaciones para instaurar una efectiva coordinación por parte de los Estados, las ONG podrían contribuir a redoblar esfuerzos en esa dirección. Además, se estima que la UE en América Latina cuenta con una amplia trayectoria en materia de relaciones entre agentes subestatales y no gubernamentales, lo que facilita profundizar el trabajo en este campo. En tal dirección se plantean como áreas de interés las relaciones entre partidos y parlamentos, vínculos entre ONG en temas culturales y de desarrollo, con académicos, asociaciones empresariales y sindicales (IRELA, 1999, *Dossier*: 26-27). La proyección para fortalecer a la sociedad civil, en el caso de CR, se muestra en un apoyo que se ha incrementado

---

también un significativo esfuerzo asistencial, especialmente en el sector vivienda, que logró amortiguar relativamente el impacto social de los programas de ajuste.

a las ONG. Asimismo, es importante el porcentaje de la ayuda destinado a asuntos políticos y jurídicos (ver cuadros N° 8 y 9 del Diagnóstico).

Las iniciativas emprendidas para profundizar la participación de la sociedad civil en el marco del proceso integracionista muestran deficiencias debido, entre otros aspectos, al carácter verticalista de la gestión gubernamental y a un protagonismo del sector empresarial con escaso contrapeso; la participación de la sociedad civil no satisface las expectativas, por lo que la dinámica integracionista no parece entusiasmar a la población (Ruíz, 2000: 257; Rivera, 1998: 239-240). La descentralización de la gestión del Estado y una participación más directa de los sectores, organizaciones y comunidades, como pretende la política de cooperación, requiere de más iniciativas dirigidas a la capacitación, así como a la superación de sesgos burocráticos en las gestiones destinadas a propiciar mayor dinamismo civil. Además, si lo que se pretende es introducir cambios significativos en un modelo de Estado y gestión de gobierno centralistas, desde un fortalecimiento de la participación ciudadana, no cabría privilegiar ninguna de esas instancias u organizaciones como mediadoras para responder a los desafíos del nuevo momento político; los protagonismos particularistas son el mejor antídoto para la gestión democrática. Uno de los elementos fundamentales en la concepción metodológica para el diseño de las políticas económicas, en perspectiva ética, tal y como se ha planteado en capítulos anteriores, y que se puede extender a la gestión democrática en general, es precisamente la igualdad de derechos de participación a todos los sectores implicados; es decir, todos aquellos sectores que se ven afectados en algún sentido con la aplicación de determinadas políticas.

Los esfuerzos en materia de modernización del Estado no dan muestras de asumir el reto de un adecuado cambio institucional, para atender a las nuevas demandas de la sociedad de participación. El modelo de Estado de bienestar corporativista ha hecho Crisis. Se requiere construir nuevas formas de organización política y de gestión estatal que se adecúen a las demandas de equidad social y participación cualitativa. Los sistemas tradicionales para impulsar y poner en marcha políticas sociales, tanto en los

marcos convencionales del Estado de Bienestar como en las de carácter asistencial focalizado, muestran sus debilidades y requieren ser remozadas. Efectivamente, “el modelo político-administrativo que favoreció el predominio de políticas que, históricamente, han mostrado límites para favorecer la realización adecuada de ciudadanía social tanto en el plano local como en el plano nacional, ha sido cuestionado y replanteado en casi todos los países de la región. Esto ha llevado a que se propongan esquemas de funcionamiento de política social que pretenden atender el criterio territorial, la particularidad de las sociedades locales y sus instancias de gobierno, así como sus posibilidades de participación en el proceso” (Rivera, 1998: 226).

Hay que insistir, sin embargo, que no se trata de instaurar ni el “localismo” ni el “participacionismo” -sesgadamente populista-, muchas veces instrumentalizados para fines espurios, como el electoralismo y la contención de transformaciones de mayor alcance social. Se produce así una especie de secuestro del potencial transformador de la sociedad civil y, por consiguiente, una pérdida de autonomía, componente fundamental para garantizar participación cualitativa, esto es, democrática, de los sectores sociales. Los recientes ensayos de concertación, al menos en el caso costarricense, han puesto en evidencia tanto las potencialidades de la sociedad civil para articular propuestas viables, como sus debilidades orgánicas. Pero ante todo, la persistencia de estructuras gubernamentales anquilosadas, que no logran desatar los nudos de las formas de poder tradicionales.

Una política de cooperación que venga a fortalecer una sociedad civil autónoma<sup>22</sup>, para crear condiciones que coadyuven a forjar una ciudadanía social a la altura de los tiempos constituiría, en este aspecto, un acierto estratégico. Se requiere, eso sí, dadas las nuevas condiciones, superar el enfoque neoasistencialista para poder contribuir, de esta manera, a crear las condiciones que

---

<sup>22</sup> La sociedad civil se caracteriza más propiamente por su naturaleza voluntaria y espontánea. “Se expresa a través de canales institucionalizados, pero también a través de una opinión pública no institucionalizada... La configuran -según Habermas- aquellas asociaciones voluntarias, no estatales y no económicas, que arraigan las estructuras



permitan profundizar un modelo de democracia participativa, solidaria y civilista. Por ese mismo camino ha de concertarse una agenda común, para abordar los problemas en un nuevo marco de relaciones que afirme y promueva el perfil de socios corresponsables en la tarea del DHS.

#### **6.4. LAS CONDICIONES SOCIALES DE CR Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN**

Hemos tratado de mostrar, a partir del análisis de la concepción general de la política de cooperación de la UE, algunos de los rasgos más sobresalientes en el tratamiento que se da a la dimensión social: política social y ciudadanía social. Asimismo, desde la concepción de DHS que se asume en esta investigación, se ha venido considerando la importancia de propiciar la cooperación estratégica. Es decir, la que permita potenciar adecuadamente aquellas condiciones favorables que ofrecen los países de la región, para contribuir a propiciar DHS, cohesión social regional y, por consiguiente, una participación de la región en la economía globalizada, que tienda a superar los obstáculos que impone un tipo de inserción marginal y con efectos desestructurantes.

Seguidamente, se señalan algunos aspectos de las condiciones sociales de CR y de la orientación asumida por la política de cooperación que, potenciadas adecuadamente, podrían contribuir al logro de metas en DHS y cohesión social regional.

##### **6.4.1. El perfil social de CR: posibilidades y limitaciones**

En CR se ha impulsado una política económica que ha permitido logros significativos, medidos en términos del índice de desarrollo humano (PNUD, 1999), a pesar de que persisten los efectos sociales de la política sesgadamente economicista de los años 80. Se aprecia una relativa sostenibilidad del aporte del gobierno al PIB y el peso de éste en relación con el resto de los países de la región, que lo ubica entre los países de

gasto social alto (Sojo, 1995; BID, [www.iadb.org](http://www.iadb.org); SIECA, [sianet.org.sv](http://sianet.org.sv); Banco Central de Nicaragua, [bcn.fi.ni](http://bcn.fi.ni)); y, según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), no está entre los países donde el coeficiente de Gini -de la distribución- se ha incrementado en forma significativa, tanto en el período de crisis de los años 80 como en el de la apertura económica de los años 90 (Reylli, 1998).

Una política económica pensada también desde lo social ha logrado trascender, en alguna medida, una concepción donde prevalece la búsqueda de equilibrios macroeconómicos en función de intereses unilaterales de mercado, que en estas últimas décadas ha significado una devaluación e instrumentalización de la política social. Y es que en países como los centroamericanos, en la medida en que no se incida cualitativamente en el contenido social de la misma política económica, continuará incrementándose la vulnerabilidad social y política. Esto por cuanto, dadas las nuevas condiciones de mercado y globalización estratificada, conformarse con impulsar simplemente una política social fuerte, constituye una alternativa insuficiente para encarar los retos del desarrollo y la pobreza (Díaz, 1996: 116). En la perspectiva del DHS, la construcción de ciudadanía social, a la que debe apuntar una política social bien concebida, implica una articulación orgánica con la política económica, para promover oportunidades y garantizar así el ejercicio de capacidades y condiciones de participación cualitativa, en un marco que promueve la libertad como factor fundamental de desarrollo.

En esa dirección, el país presenta también limitaciones significativas. Trata de sostener logros en materia social, sin embargo, en condiciones adversas. Se ha mantenido una política social de corte universalista, aunque con significativo deterioro de los servicios. Una estrategia de “focalización” del gasto social, con intenciones de descentralizar la gestión social del Estado, en el caso de los fondos de inversión social, parece “justificarse más por razones políticas que por razones de eficacia social” (Judisman, 1998: 187). Por otra parte, el Crecimiento de la productividad de base nacional es bajo. Ha Crecido la inversión de la gran empresa extranjera y privada

nacional, especialmente del sector agroexportador, con protección estatal, pero con escasos encadenamientos con la pequeña y mediana empresa local. En el país se ha dado un importante Crecimiento de las exportaciones, superior al 10,4% en los últimos 10 años, y un aumento en las inversiones extranjeras, pero con un divorcio entre las empresas exportadoras y el resto de la economía nacional (Martínez, 1999). Por consiguiente, se tiene que evitar caer en los espejismos propios del Crecimiento rápido, si se quieren conservar y profundizar los logros obtenidos en materia social<sup>23</sup>.

Estos flancos débiles deben ser atendidos con urgencia pues resultan política y socialmente explosivos, si se toma en cuenta que la solidaridad y la justicia social constituyen un importante componente de la cultura política del país. Efectivamente, el escenario político está cambiando, especialmente por la calidad de participación de una ciudadanía cada vez más atenta y decidida a contener medidas modernizantes precipitadas, que lucen más dirigidas a favorecer a los grandes negocios de grupos de interés económico nacional y transnacional que en crear condiciones para que el país logre posesionarse mejor ante las nuevas demandas de la globalización. Tal comportamiento ciudadano podría constituir una garantía para que el país no se “desboque”, perdiendo el *status* social que lo sitúa en dirección a lograr avances más significativos en DHS. De la forma en que se maneje este escenario va a depender en mucho el rumbo social y político del país en el corto y mediano plazo.

En tal sentido, acelerar el paso hacia una inserción al mercado globalizado, como tiende a plantearse con insistencia en la proyección de la política de cooperación, sin insistir suficientemente en afianzar el marco legal e institucional requerido para garantizar resultados de impacto social positivo, puede conducir a un efecto bumerang, que signifique retrocesos o estancamiento en este campo. Y es que la imprevisión en este sentido ya está teniendo efectos sociales regresivos, por ejemplo en educación, en los índices de expectativas de vida del costarricense, y en el fortalecimiento de una cultura de violencia. Esta situación está

---

<sup>23</sup> Los indicadores de crecimiento económico en general se consideran alentadores, en buena medida inflados por la presencia de empresas de alta tecnología, como es el caso de Intel, que se ha instalado en el país recientemente (se estima que del 7.5 % del PIB en 1999 esta empresa contribuyó con un 4%). Sin embargo, ello no representa mayor garantía en términos de impacto social sustantivo, si no se acompaña de una apropiación estratégica de los recursos que ofrecen estas empresas, para incentivar el desarrollo propio. Más bien podríamos estar asistiendo a la configuración de un nuevo modelo de “maquila” o “enclave” de alto nivel, que no estimula un desarrollo en ciencia y tecnología de base nacional.

profundizando, a su vez, el desencanto político y contribuyendo a que se intensifique el conflicto social<sup>24</sup>.

Por lo tanto, una política de cooperación que asuma los retos que representan las nuevas condiciones del país, ha de contribuir a potenciar áreas estratégicas para elevar sus niveles de DHS, y en perspectiva de promover y fortalecer cohesión social de alcance regional a largo plazo. Sin pretender construir modelos transferibles, crear condiciones que permitan potenciar el espacio socioeconómico y cultural local en función de la región como unidad socioeconómica. Se trataría, entonces, de contribuir a que el país y la región impulsen un nuevo proyecto económico y social, en el marco de las condiciones económicas y geoestratégicas actuales<sup>25</sup>. El acelerado proceso de globalización, en muchos aspectos orientado a favorecer las economías mundiales más poderosas, exige de la región un rumbo claro y definido de desarrollo, acompañado de una cooperación estratégica.

#### **6.4.2. Hacia una política de cooperación estratégica**

La ayuda externa ha representado históricamente una contribución significativa al desarrollo social del país, especialmente creando condiciones para la modernización del aparato institucional del Estado (Garnier et. al., 1997: 60). Difícilmente, países de condiciones económicas y sociales “intermedias”, en contextos regionales tan vulnerables como el centroamericano, pueden prescindir de la cooperación, si aspiran a elevar los niveles de DHS. Es decir, una política de cooperación estratégicamente concebida es un aditamento fundamental para tal aspiración.

La cooperación a la región centroamericana a inicios de la década de 1990, como ya se ha señalado, privilegia a lo económico y comercial, pero todavía no se alcanza a

---

<sup>24</sup> Las manifestaciones de protesta social de la última década han mostrado el rostro de la beligerancia de una ciudadanía decidida a llevar sus luchas hasta las últimas consecuencias. Son sintomáticas de la conformación de una nueva ciudadanía política, que está exigiendo un salto cualitativo hacia un modelo de desarrollo más equitativo y un sistema político más democrático.

<sup>25</sup> En esta dirección podría ser un acierto, en el marco de la “cooperación triangular” (Informe IRELA, 1999: 9), iniciativas como la “Agencia Costarricense para la Cooperación Internacional”, considerada como un medio de transferencia tecnológica (Comisión Europea, 1998: 9). Al respecto José A. Sotillo opina que CR puede convertirse en sujeto de ayuda en áreas estratégicas de alcance regional (Sotillo, 2000).

rebasar la modalidad tradicional. De darse una reorientación que permita Crear condiciones de participación competitiva en el mercado mundial, podría favorecer a CR para abrirse camino en dirección al trato que se le brinda a las llamadas “economías emergentes”, es decir, con un mayor apoyo a la relaciones comerciales: comercio justo (ver Capítulo Primero de esta investigación). Sin embargo, los rubros de la ayuda que podrían estar contribuyendo con proyectos en esa dirección muestran una tendencia regresiva en los últimos años. Así por ejemplo, la cooperación financiera experimentó una drástica caída, pasó de 5.500.000 euros en 1993 a 850.000 en 1998, y la ayuda en ciencia y tecnología para el período 1994-1998 representa un porcentaje muy bajo de la ayuda total: el 8.02% (ver cuadros N° 8 y 9 del Capítulo Primero de esta investigación). Estos datos contrastan relativamente con la tendencia a privilegiar el apoyo financiero y técnico para la región latinoamericana, que recibió más del 70% de este tipo de ayuda en los años 90 (IRELA, 1998: 6).

En 1992 la construcción de infraestructuras económicas -carreteras, ferrocarriles, plantas hidroeléctricas, etc.- ocupó el primer lugar de la AOD de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).<sup>26</sup> Mientras tanto, la ayuda propiamente económica es todavía relativamente escasa y se orienta preferencialmente hacia los países de economías emergentes: México, Brasil, Argentina y Chile, en el marco de los programas horizontales: AI-Invest, Alfa, Alure y Urb-AL<sup>27</sup>.

Se confirma así una orientación de la ayuda que no está aportando significativamente a aspectos económicos, financieros y científico-tecnológicos: campos en los que se juega la competitividad del país, tanto para promover la producción con mayor valor agregado, como para la inversión en áreas estratégicas. Y dadas las nuevas

---

<sup>26</sup> Hay que considerar la advertencia que se hace sobre este tipo de AOD: “Ciertamente es un tipo de ayuda muy imprescindible, pero también muy susceptible de estar alejada de las necesidades y los intereses de los pobres de esos países y servir de megalomanía de las “grandes obras públicas” propia de muchos gobernantes. Por ello este tipo de AOD tiene que estar muy condicionada por el buen gobierno y por la vinculación a políticas directas al servicio de los más pobres. Por otro lado, es en este ámbito donde la comercialización y los intereses empresariales de los países donantes pueden desnaturalizar la finalidad de la AOD como política de lucha contra la pobreza.” (Díaz, 1996: 107).

<sup>27</sup> La cooperación económica representó un 17% del total de los recursos destinados a A.L. en el período 1991-1996, siendo México, Chile, Argentina y Brasil en su orden los más beneficiados (IRELA, 1998).

condiciones de competitividad internacional, ello constituye una desventaja cualitativa en términos del alcance social, aún y cuando, hay que insistir, la modernización para la competitividad es una condición necesaria pero no suficiente para acceder a mejores niveles de desarrollo social.

Una iniciativa importante, sin embargo, la constituyen los esfuerzos en materia de protección de los recursos naturales, especialmente si se orienta y aprovecha en forma adecuada; por ejemplo, el creciente apoyo que se ha venido dando a programas y proyectos relacionados con los bosques tropicales. Efectivamente, para el período 1992-1998 este rubro representa el porcentaje más alto, 26.71%, de los montos de cooperación presupuestados (ver cuadro N° 9 del Capítulo Primero). Es posible aumentar la competitividad del país en este sector estratégico, si se logra intensificar el desarrollo de una base de conocimientos en ciencia y tecnología en el manejo del bosque tropical, utilización de biodiversidad con fines comerciales, y mercado de turismo científico-ecológico; eso sí, refrendados por una política nacional que dinamice el papel de la comunidad en este tipo de actividades, propiciándose, a su vez, la descentralización-regionalización de alcance social sustantivo.

Los recursos naturales y medioambientales junto con el recurso humano, constituyen fortalezas estratégicas para propiciar el DHS en el país. Para ello se requiere prioritariamente de un impulso sostenido para la capacitación especializada de alto nivel, que eleve el potencial de su recurso humano para generar tecnología y ciencia propia en este campo. La política de cooperación de la UE puede contribuir a fomentar la investigación compartida y la capacitación. Esto para complementar una política de corte conservacionista. De no trascenderse la modalidad tradicional de ayuda al desarrollo, difícilmente se podrán lograr avances significativos en éstas áreas estratégicas para el desarrollo, que constituyen una garantía de impacto social sostenido.

Una política de cooperación que pretenda orientarse hacia aquellas áreas y sectores estratégicos para impulsar el DHS, implica optar por el camino estrecho. Enfrenta los

retos de las desigualdades sociales y la pobreza crítica, problemas importantes de gobernabilidad y la necesidad de transformaciones en la estructura productiva y en los sistemas de organización y gestión comercial, para atender simultáneamente las demandas de mayor productividad, competitividad y equidad. Para ello se requiere, según hemos venido planteando, una adecuada articulación entre la política social y la económica y, a su vez, redefinir los criterios mismos utilizados para establecer prioridades de cooperación. Por ejemplo, conforme se ha indicado, continuar en la dirección de privilegiar a aquellos países con características de pobreza extrema, no parece ser el mejor camino que conduzca a logros de DHS de alcance regional<sup>28</sup>.

Un país de perfil social intermedio, como Costa Rica, ofrece condiciones, que debidamente aprovechadas, podrían tener impactos sociales, económicos, políticos y culturales importantes para el fortalecimiento de la cohesión social regional. En esa misma dirección, una política de cooperación interesada en contribuir a superar los álgidos problemas de pobreza y la falta de cultura democrática en la región, tendría que estar muy atenta a no orientarse por las vías asistenciales y neasistenciales, que favorecen intereses de corto plazo tanto de gobiernos locales como de agentes externos -en algunos casos de los mismos organismos financieros internacionales-. Una cooperación con visión estratégica de largo plazo, en un marco de DHS ético interdisciplinario, podría contribuir a crear mejores condiciones para que los países de la región puedan enfrentar con creatividad y autonomía el fortalecimiento de una nueva institucionalidad, política, social y económicamente democrática.

---

<sup>28</sup> La UE, como señala Sanahuja, en el marco del concepto de cohesión “social y económica” impulsa un modelo de desarrollo que no sólo busca el desarrollo de los mercados sino también, y a diferencia de los Tratados de Libre comercio, un desarrollo equilibrado de los países pobres o rezagados de la Unión. Y estos valores son proyectados como política exterior a través de su cooperación internacional” (Sanahuja, 2000). De ahí la primacía que se da al criterio de pobreza, medido fundamentalmente en términos de índice de ingreso, a la hora de dar prioridad a determinados países para la ayuda. Cabe preguntarse, entonces, ¿hasta qué punto ese criterio podría ser transferido a realidades como las centroamericanas donde los polos de pobreza son dominantes y están distribuidos en toda la región?. Por otra parte, como ya se ha señalado, una perspectiva orientada en tal dirección continuaría atrapada en proyecciones neasistenciales, de atención focalizada a la pobreza, que se han mostrado insuficientes para enfrentarla en su dimensión estructural.

## 6.5. CONCLUSIONES

- **Primera:** Se ha visto la necesidad de una política de cooperación estratégica para avanzar, tanto a nivel local como global, atendiendo a los diversos intereses en juego, en acciones que contribuyan a superar progresivamente la pobreza estructural, la inequidad social y que fortalezcan la cultura e institucionalidad democrática. Para ello se requiere trascender un marco de tendencia neoasistencialista, que no permite una articulación orgánica entre política económica y social y, por consiguiente, superar un tratamiento puramente retórico, ideológico e instrumental-compensatorio de la política social.
- **Segunda:** La UE impulsa una política de cooperación que acentúa la necesidad de una inserción competitiva de la región y del país en la economía globalizada. Sin embargo, esta proyección en un marco de DHS dirigido a la superación de la pobreza estructural, debería insistir en aspectos fundamentales como: a) las condiciones de inserción que garantizarían relaciones más simétricas entre países, es decir, en el tipo de políticas financieras, comerciales y de inversiones requeridas, por ser éste el ámbito donde se juega en buena medida el problema de la pobreza e inequidad social; y b) en la necesidad de afianzar el marco legal e institucional a nivel local, para garantizar alcance social sustantivo de los beneficios derivados de la inserción.
- **Tercera:** En esa dirección, el fortalecimiento de la cohesión social regional, en perspectiva global, parece ser el camino más adecuado para potenciar las capacidades endógenas de desarrollo. Efectivamente, en un mundo que se organiza cada vez más en función de un mercado altamente competitivo y globalmente estratificado, se requiere de una política de cooperación con visión global de los problemas, que desafíe a una solidaridad sustantiva. Es prioritario, entonces, asumir una agenda común, que propicie esfuerzos compartidos y orientada al fortalecimiento de la región como unidad económica, social y cultural; la región podrá incidir así con suficiente autonomía y de manera constructiva en la economía global.



- **Cuarta:** Este tipo de unidad regional exige, como uno de sus componentes fundamentales, el fortalecimiento de la ciudadanía social; es decir, la constitución de un sujeto-agente socialmente capacitado y autónomo, con espacio político adecuado para participar cualitativamente en los procesos de construcción de alternativas de desarrollo, orientadas a la superación progresiva de las relaciones asimétricas de efectos desestructurantes. El análisis realizado evidencia una concepción que podría inducir a legitimar un marco de acción de política de cooperación neosistencialista, que más bien tiende a postergar, debilitar o inhibir esfuerzos en esa dirección. Una política concebida en el marco del DHS, en perspectiva ética interdisciplinaria, podría constituirse en una opción a considerar para una cooperación estratégica que busque enfrentar los retos de la pobreza y el desarrollo, fortaleciendo la ciudadanía y la cohesión social en la región.
- **Quinta:** En el caso de Costa Rica, se reconocen sus condiciones sociales favorables para insertarse en la economía global y constituirse en un “socio fuerte” de la UE, incluso con potencial transferible. Tal reconocimiento no parece haberse traducido en un esfuerzo de cooperación en áreas estratégicas. Cabe destacar que los logros del país en desarrollo humano son producto en gran medida de una política económica más articulada a la política social: un activo importante a ser considerado para el fortalecimiento de la ciudadanía social y la cohesión social regional. A pesar de algunas iniciativas que podrían significar avances, es constatable que en lo fundamental el perfil socioeconómico de un país intermedio no ha sido suficientemente potenciado. Sin embargo, volvemos a insistir, no se trata de reproducir o transferir modelos, sino de crear condiciones para que las fortalezas de los países puedan ser adecuadamente aprovechadas para propiciar mayor cohesión social regional.
- **Sexta:** Optar por darle un mayor impulso a la cohesión social regional, en el marco de un DHS en perspectiva ética e interdisciplinaria, implica también una redefinición de los criterios utilizados para establecer las prioridades en cuanto a los destinatarios de la cooperación, así como el tipo de proyectos a impulsar y apoyar. En ese marco las prioridades no estarían supeditadas al criterio de pobreza, medido

en términos de índice de ingresos, sino fundamentalmente a la búsqueda de potenciar al máximo las fortalezas de cada uno de los países -capacidades endógenas de desarrollo-, procurando, eso sí, mecanismos que garanticen alcance regional de los logros que puedan derivar de las mismas.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Bengoa, José (1998), **La distribución de los ingresos y derechos económicos, sociales y culturales**, En Parker, Cristián, Ética, democracia y desarrollo humano, LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Blanco, Domingo, et. al. (1994), **Discurso y realidad**. En Debate con K. O. Apel, Editorial Trotta, Madrid.

Bryan, Roberts (Ed.) (1998), **Ciudadanía y política social en América Latina, en Centroamérica en reestructuración**. Ciudadanía y política social, FLACSO, San José.

Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (1996), **La política social esquivada**, en Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política, 8: 19-48, FLACSO, San José.

Campodónico, Humberto (1999), **Los retos que enfrentamos ante la nueva coyuntura internacional**, en INTERMON, La realidad de la ayuda. 1999-2000, Press Line, Barcelona.

Carmona S., Ana y Chaves O., Jorge (1999), **Desarrollo humano sostenible: políticas económicas para impulsarlo y necesidad de un enfoque interdisciplinario para su análisis**, documento N° 1, Red Pasos, Heredia, C. R., Cátedra “Víctor Sanabria”, Universidad Nacional.

CIIR (Catholic Institute for International Relations) (1996), **CIIR Reports & Briefing**, May 1996.

Comisión Europea (1998), Country **Strategy Paper CR (1998-2000)**.

\_\_\_\_ **Regional Strategy Paper (1998-2000)**. América Central.

Comisión de las Comunidades Europeas (1995), **Actualidad y perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)**, Bruselas, 23-10-1995.

\_\_\_\_ (1999), **Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva asociación Unión Europea/América Latina en los albores del Siglo XXI**, Bruselas.

Consejo de la Unión Europea - Sistema de Integración Centroamericana (SICA), gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala Honduras, Nicaragua y Panamá (1995), **Proyecto de Declaración Conjunta, Conferencia Ministerial San José XI, Panamá**, 22-24- febrero de 1995.

\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XII**, Florencia, 21 de marzo de 1996.

\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XIII**, La Haya, 25-26 de febrero 1997.

\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XIV**, San José 10 de febrero de 1998.

\_\_\_\_ **Conferencia Ministerial San José XV**, Bonn, 20 de mayo de 1999.

Cortina, Adela (1997), **Ética aplicada y democracia radical**, Tecnos, Madrid.

\_\_\_\_ (1999), **Ciudadanos del mundo**. Hacia una teoría de la ciudadanía, Alianza Editorial, Madrid.

Crossman, Peter (1992), **El Mercado Común Europeo y los procesos de integración regional fuera de Europa**, En: Tópicos 90, Cuaderno de Estudio 5: 17-20, Centro Ecuménico Diego de Medellín, Santiago.

\_\_\_\_ (1993), **Comunidad Europea y relaciones con América Latina**, En: Tópicos 90. Cuaderno de Estudio, 5: 28-29. Centro Ecuménico Diego de Medellín. Santiago, Chile.

Chaves O., Jorge A. (1999), **De la utopía a la política económica. Para una ética de las políticas económicas**, Editorial San Esteban, Salamanca.

De Sebastian, Luis (1997), **Neoliberalismo. Apuntes críticos de economía internacional**, Trotta, Madrid.

Diario Oficial de la Comunidad Europea (1999), **Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las repúblicas de CR**, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, N°. L063, de 12/03/1999: 0039-0053.

Díaz S., Rafael (1996), **Redes de solidaridad internacional. Para derribar el muro Norte-Sur**, Ediciones HOA, Madrid.

Donkers, R. y Pérez Guevara, Mari Sol (1996), **La Unión Europea en camino de un desarrollo sostenible, en Espacios**, Revista Centroamericana de Cultura Política, 7: 65-85,  
FLACSO, San José.

Eder, Klaus (1998), **La institucionalización de la acción colectiva. ¿Hacia una nueva problemática teórica en el análisis de los movimientos sociales?**, En Ibarra, O. y Tijerina, B. (1998), Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural, Trotta, Madrid.

Espeja, Jesús, et. al. (1999), **Transformación cultural, economía y evangelio**, Editorial San Esteban, Salamanca.

Fanjul, Gonzalo (1999), **La ayuda oficial al desarrollo en España en 1998-1999**, En: INTERMON, La realidad de la ayuda. 1999-2000, Press Line, Barcelona.

Garnier, et. al. (1997), **Cuando el desarrollo social se hace posible en un país pobre: el caso de Costa Rica**, en **Economía y Sociedad**, 5: 49-65, Escuela de Economía, Universidad Nacional, Heredia.

Goulet, Denis (1999), **Ética del desarrollo**. Guía teórica y práctica, IEPALA Madrid.

Guerra B., Alfredo (2000), **Reflexiones Críticas y propositivas sobre el regionalismo abierto en América Latina**, En: Molina del Pozo, C. y Delgado Rojas, J. (comp.), Dimensiones de la integración europea y americana, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Heredia.

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1998), **Cooperación en América Latina y el liderazgo de Europa**. Informe de IRELA, 20 de abril de 1998, Bruselas.

\_\_\_\_ (1999), **La situación social en América Latina y la Comisión Europea**. Informe de IRELA, 15-18 de marzo de 1999, Bruselas.

\_\_\_\_ (1999), **América latina y Europa. Más allá del 2000**. Dossier, 05-09-99.

Judismann, Clara (1998), **Los fondos de inversión social en América Central y la construcción de la ciudadanía social**, En: Roberts, Bryan (1998), *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*, FLACSO, sede CR, San José.

Lechner, Norbert (1996), **Las transformaciones de la política**, En: *Cuadernos de Ciencias sociales*, 87: 9-26, FLACSO, San José

Lungo, Mario (1998), **Centroamérica: la construcción de ciudadanía social ante la migración internacional**, En: Bryan Roberts (Ed.), *Centroamérica en reconstrucción. Ciudadanía y política social*, FLACSO, San José.

Martínez, Jorge M. (1999), **La cooperación necesaria en un marco de Cooperación entre socios desiguales**, Documento N° 8, Red de Investigación Pasos, Cátedra "Víctor Sanabria", Universidad Nacional, Heredia.

Melucci, Alberto (1998), **La experiencia individual y los temas globales en una sociedad planetaria**, En: Ibarra, P. y Tejerían, B., *Los movimientos sociales. Transformación políticas y cambio cultural*, Trotta, Madrid.

Mongin, Oliver (1998), **Ética y democracia. Paradojas y responsabilidades**, en Parker, Cristián (Ed.), *Ética, democracia y desarrollo*, LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Parker, Cristián (Ed.) (1998), **Ética, democracia y desarrollo**, LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Pérez T., José (1994), **Más allá de la facticidad, más acá de la idealidad**, En: Blanco, Domingo et. al., *Discurso y realidad. Debate con K. O. Apel*, Trotta, Madrid.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997), **La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica**, San José, CR.

\_\_\_\_ (1998), **Informe del Estado de La Nación**, San José, CR.

\_\_\_\_ (1999), **Informe del Estado de la Nación**, San José, CR.

\_\_\_\_ (1999), **Proyecto Estado de la Región**, San José, CR.

Reilly, Charles (1998), **¿Ciudadanía sin derechos sociales o redistribución de derechos y responsabilidades?**, en Roberts, Bryan (Ed.), *Centroamérica en reconstrucción. Ciudadanía y política social*, FLACSO, San José.

Reuben S., Sergio (1988), **Ajuste estructural en Costa Rica. Estudio socioeconómico de una década**, Editorial Porvenir, San José.

Rivera, Roy (1998), **La descentralización y la realización de ciudadanía local en América Central**, En: Roberts, Bryan (1998), *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*, FLACSO, San José.

Rojas B., Manuel (1995), **Consolidar la democracia en Centroamérica: una ardua tarea**, En: Tangermann, Klaus (1995), Ilusiones y dilemas: la democracia en Centroamérica, FLACSO, San José, Programa C. R.

\_\_\_\_\_ (1997), **Marco teórico metodológico: Sociedad civil y concertación**, En: Mercedes Peñas Domingo (Ed.), La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica, PNUD, San José.

Ruíz C., Adolfo (2000), **Participación de la sociedad civil en la integración centroamericana: sector empresarial**, en Molina del Pozo, C. y Delgado Rojas, J. (Comp.), Dimensiones de la integración europea y americana, Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales Heredia, C. R.

Sachs, Wolfgang (1996), **Anatomía política del “desarrollo sostenible”**, En: Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política, 7: 96-115.

Sanahuja, José A. (2000). **Investigador de la Universidad Complutense de Madrid**, consultor de IRELA. Entrevista realizada por M.Sc. Jorge Mario Martínez P., Madrid, abril del 2000.

Sequeira, Deyanira (2001), **Aportes sobre tecnologías de la información**. Diálogo interdisciplinario del equipo de la Cátedra Víctor Sanabria. Heredia, febrero-abril 2001.

Sojo, Carlos (1995), **Al arbitrio del mercado. Reformas económicas y gobernabilidad**, FLACSO, Programa CR, San José.

\_\_\_\_\_ (1996), **El caso de CR ¿Es nueva esta pobreza?**, En Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política, 8: 84-96, FLACSO, San José, CR.



Sotillo L., José A. (1997), **Las relaciones Unión Europea-América Central, en América Latina Hoy**. Revista de Ciencias Sociales, 17: 59-62.

\_\_\_\_ (2000). **Investigador de la Universidad Complutense de Madrid y Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación**. Entrevista. Realizada por el M.Sc. Jorge Mario Martínez, Madrid, abril del 2000.

Sunkel, Osvaldo (1998), **Globalización y alternativas al neoliberalismo**, en Parker, CRistián (Ed.), *Ética, democracia y desarrollo humano*, LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Tangermann, Klaus D. (1995), **Ilusiones y dilemas de la democracia en Centroamérica**, FLACSO, Programa CR, San José. Wagner, Peter (1997), *Sociología de la modernidad*, Herder, Barcelona.

#### **SITIOS CONSULTADOS EN INTERNET**

Banco Internacional de Desarrollo (BID): [www.Sianet.org](http://www.Sianet.org).

Banco Central de Nicaragua: [www.bcn.fi.ni](http://www.bcn.fi.ni)